

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1727-6667

**Випуск
3(58)**

**Issue
3(58)**

**ТЕОРІЯ
ТА ПРАКТИКА
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**THEORY
AND PRACTICE
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

ХАРКІВ – 2017 – KHARKIV

Редакційна колегія:

Амосов О. Ю., доктор економічних наук, професор (головний редактор);
Мартиненко В. М., доктор наук з державного управління, професор
(заступник головного редактора);
Солових В. П., доктор наук з державного управління, професор
(відповідальний секретар);
Бабаєв В. М., доктор наук з державного управління, професор;
Бакуменко В. Д., доктор наук з державного управління, професор;
Барка М. З., доктор економічних наук, професор;
Вацьковські К. С., доктор економічних наук, професор;
Гавкалова Н. А., доктор економічних наук, професор;
Гончарук Н. Т., доктор наук з державного управління, професор;
Карамішев Д. В., доктор наук з державного управління, професор;
Латинін М. А., доктор наук з державного управління, професор;
Майстро С. В., доктор наук з державного управління, професор;
Мамонова В. В., доктор наук з державного управління, професор;
Момот Т. В., доктор економічних наук, професор;
Матвійшин Є. Г., доктор економічних наук, доцент;
Мельникова К. І., кандидат економічних наук, професор;
Меркулова Т. В., доктор економічних наук, професор;
Пушкар О. І., доктор економічних наук, професор;
Статівка Н. В., доктор наук державного управління, професор;
Юнявичус А., доктор соціологічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
протокол № 8/231-б від 27 вересня 2017 р.*

Відповідальний за випуск

кандидат наук з державного управління, доцент *А. О. Кузнецов*

Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків:
Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2017. Вип. 3 (58). 216 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у п'ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям реалізації вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці та національній безпеці.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань
ВАК України з державного управління та економічних наук
(постанова Президії ВАК України від 13 липня 2015 р. № 747).

Editorial board:

Amosov O. Yu., Doctor of Economics, Professor (editor-in-chief);
Martynenko V. M., Doctor of Public Administration,
Professor (deputy editor-in-chief);
Solovykh V. P., Doctor of Public Administration, Professor
(executive secretary);
Babaiev V. M., Doctor of Public Administration, Professor;
Bakumenko V. D., Doctor of Public Administration, Professor;
Barca M. Z., Doctor of Economics, Professor;
Vatskovski K. S., Doctor of Economics, Professor;
Havkalova N. L., Doctor of Economics, Professor;
Honcharuk N. T., Doctor of Public Administration, Professor;
Karamyshev D. V., Doctor of Public Administration, Professor;
Latynin M. A., Doctor of Public Administration, Professor;
Maistro S. V., Doctor of Public Administration, Professor;
Mamonova V. V., Doctor of Public Administration, Professor;
Momot T. V., Doctor of Economics, Professor;
Matviishyn Ye. H., Doctor of Economics, Associate Professor;
Melnykova K. I., PhD in Economics, Professor;
Merkulova T. V., Doctor of Economics, Professor;
Pushkar O. I., Doctor of Economics, Professor;
Stativka N. V., Doctor of Public Administration, Professor;
Yuniavychus A., Doctor of Social Sciences, Professor

*Recommended for publication by the Academic Council
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine,
the protocol number 8/231-6 from 27.09.2017.*

Responsible for publication

PhD in Public Administration, Associate Professor *A. O. Kuznetsov*

Theory and Practice of Public Administration: Collection of Scientific Works.
Kharkiv: Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2017. Issue 3 (58). 216 p.

The collection of scientific articles consists of 5 topical sections. Articles included cover the following issues public administration development and reforms of local governance in Ukraine, public regulation of economic and social development, national personnel policy implementation, foreign policy and national security etc.

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern problems of public administration.

Collection of scientific works is included in the list of scientific specialized editions of HAC of Ukraine on Public Administration and Economics (Decree of HAC Presidium of Ukraine of 13 July 2015 number 747).

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	8
<i>Матвійшин Є. Г.</i> Оцінка зменшення рівня народжуваності в сільській місцевості і містах України під час Голодомору в 1932–1933 рр.	8
<i>Клімушин П. С., Спасібов Д. В.</i> Інноваційні сервіси відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-уряду	15
<i>Полякова О. С.</i> Проблеми публічного управління правовою освітою в матеріалах конференцій і періодичних виданнях України: наукометричний аналіз	23
<i>Чаплай І. В.</i> Комунікативна ефективність публічного управління	30
<i>Гончар В. В.</i> Проблеми становлення сучасного українського парламентаризму	34
<i>Копилова М. С.</i> Центральні органи влади II Речі Посполитої як суб'єкти реалізації державної релігійної політики щодо православної церкви	40
<i>Попова К. Г.</i> Категоріальні аспекти управління комунальною власністю громад та їхніх об'єднань	49
<i>Родченко І. Ю.</i> Механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі державного управління	56
<i>Слободян В. Я.</i> Консолідаційна дія «хліборобського класу» в капіталістичній консервативній традиції державотворення В. Липинського	65
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	72
<i>Мельниченко О. А.</i> Державна промислова політика: сутність, засоби та напрями розвитку	72
<i>Голинська О. В.</i> Базові підходи та категорії управлінської оцінки ефективності бюджетних програм	78
<i>Савченко І. Г., Чумак О. В.</i> Модернізація державного механізму фінансування вищої освіти в умовах її реформування	85
<i>Семенець-Орлова І. А.</i> Нормативно-правове забезпечення освітніх змін в Україні	91
<i>Бойко О. Я.</i> Теоретичні підходи та методи формування сучасної податкової системи	101
<i>Амер Аль-Атті.</i> Узагальнення експертного оцінювання щодо визначення механізмів публічного управління випереджальним розвитком економіки України	109
<i>Васільєв В. Т.</i> Модель та методика формування цільової функції державного управління у сфері міграційної політики на державному та регіональному рівнях	118
<i>Збираник Ю. В.</i> Теоретичні аспекти планування маркетингових комунікацій у діяльності органів публічного управління	125
<i>Мартиненко Н. В.</i> Соціально-економічні індикатори розвитку пенсійної системи України: державноуправлінські виміри	132
<i>Марченко Л. Ю.</i> Казначейське обслуговування бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні	141

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	147
<i>Гончаренко М. В.</i> Особливості фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації	147
<i>Тарасенко Т. М.</i> Поняття політичної відповідальності в контексті наукових досліджень із місцевого самоврядування	154
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	162
<i>Сторожев Р. І.</i> Професійні компетенції лідерства в державному управлінні	162
<i>Поліщук І. В.</i> Удосконалення організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні: запровадження системи менторства	169
<i>Тарасюк І. О.</i> Організаційні аспекти формування професійної культури посадових осіб публічної влади	174
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА	182
<i>Белай С. В., Черкашин О. Д.</i> Розвиток механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України: постановка наукового завдання	182
<i>Костенко В. О.</i> Актуальні проблеми регіонального управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні на прикладі Кіровоградської області	189
<i>Серенок А. О.</i> Публічне управління розвитком електронного урядування окремих країн Європейського Союзу	195
<i>Толпиго О. Ф., Толпиго Д. М.</i> Досвід імплементації європейських стандартів у національну практику реформування органів прокуратури	201
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	208

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE	8
<i>Matviishyn Ye. H.</i> Assessment of Falling Birth Rate in Rural Areas and Cities of Ukraine during the Holodomor (Ukrainian Famine) in 1932–1933	8
<i>Klimushyn P. S., Spasibov D. V.</i> Innovative Open Data Services for Effective Functioning of E-government	15
<i>Polyakova O. S.</i> Problems of Public Management in Legal Education in the Materials of Conferences and Periodicals of Ukraine: Scientometric Analysis	23
<i>Chaplay I. V.</i> Communicative Efficiency of Public Administration	30
<i>Honchar V. V.</i> Problems in the Establishment of Contemporary Ukrainian parliamentarism	34
<i>Kopylova M. S.</i> Central Government Bodies of the II Commonwealth of Poland as Subjects for Implementing the State Religion Policy in Relation to the Orthodox Church	40
<i>Popova K. G.</i> Positions of Managerial Categories by the Municipal Property of Communities and their Associations	49
<i>Rodchenko I. Yu.</i> Mechanisms, Principles, Criteria and Priority Directions of Self-ordering in the System of Public Administration	56
<i>Slobodyan V. Ya.</i> Consolidation Effect of “the Landowner Class” in the Capitalistic and Conservative Tradition of State Building of V.Lypynsky	65
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES	72
<i>Melnychenko O. A.</i> State Industrial Policy: Essence, Means, and Development Trends	72
<i>Golynska O. V.</i> The Basic Concepts and Categories for Government Evaluating to Effectiveness of Budget Programs	78
<i>Savchenko I. H., Chumak O. V.</i> Modernization of State Mechanism for Higher Education Funding under Reforms	85
<i>Semenets-Orlova I. A.</i> Regular Support of Educational Changes in Ukraine	91
<i>Boyko O. Ya.</i> Theoretical Approaches and Methods of Formation of the Modern Tax System	101
<i>Amer Al-Atti</i> Generalization of Expert Evaluation on the Definition of Mechanisms in Public Administration Ahead of the Development in the Ukrainian Economy	109
<i>Vasiliev V. T.</i> Model and Technique of Formation of the Target Function of the State Administration in the Field of Migration Policy at the National and Regional Levels	118
<i>Zbyranyk Y. V.</i> Theoretical Aspects of Marketing Communications Planning in the Activities of Public Authorities	125
<i>Martynenko N. V.</i> Socio-Economic Indicators of Pension System Development in Ukraine: Public-administrative Dimensions	132
<i>Marchenko L. Yu.</i> Treasury Servicing of Associated Community Budgets in Ukraine	141

DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE	147
<i>Goncharenko M. V.</i> Features of Financial Support for Implementation of Delegated Powers of Local Government under Decentralization	147
<i>Tarasenko T. M.</i> Concept of the Political Responsibility in the Context of the Local Self-government Scientific Research	154
PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE	162
<i>Storozhev R. I.</i> Professional Competences of Leadership in Public Government	162
<i>Polishchuk I. V.</i> Modernization of Organizational Mechanism for the Insurance of Development of Pprofessional Potential of civil Servants in Ukraine: Introduction of Mentoring System	169
<i>Tarasiuk I. O.</i> Organizational Aspects of Professional Culture of Officials Public Authorities	174
FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY	182
<i>Bielai S. V., Cherkashyn O. D.</i> Development of Crisis Response Mechanisms for Situations that Threaten National Security in Ukraine: Statement of Research Objectives	182
<i>Kostenko V. O.</i> Actual Problems of Regional Management of Radiation Safety Processes in Ukraine on the Example of the Kirovograd Region	189
<i>Serenok A. O.</i> Public Administration of e-governance Development in Selected Countries of the European Union	195
<i>Tolpygo O. F., Tolpygo D. M.</i> The experience of implementing the European standards into the national practice of the Prosecutor's offices reforming	201
CONTRIBUTORS	208

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 314.06

Матвійшин Є. Г.,
д.е.н., доц., завідувач кафедри економіки,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів

ОЦІНКА ЗМЕНШЕННЯ РІВНЯ НАРОДЖУВАНОСТІ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ І МІСТАХ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ГОЛОДОМОРУ В 1932–1933 рр.

Наведено результати розрахунку зменшення чисельності населення, народженого під час Голодомору, в регіонах України. Методика ґрунтується на порівнянні структури населення регіонів, які входили до складу Радянського Союзу, та інших територій. Скорочення чисельності населення, народженого в ті роки в сільській місцевості, оцінено в розмірі 17–53 %.

Ключові слова: вікова структура населення, голод, народжуваність, смертність.

Matviishyn Ye. H.,
Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of Department of Economics at LRI NAPA, Lviv

ASSESSMENT OF FALLING BIRTH RATE IN RURAL AREAS AND CITIES OF UKRAINE DURING THE HOLODOMOR (UKRAINIAN FAMINE) IN 1932–1933

The article presents the results of estimation of decline in population, born during the Holodomor, in regions of Ukraine. The methodology is based on the comparison of the age structure of population in the regions, which were part of the Soviet Union, and other territories. The decline in population born in those years in rural areas is assessed in the amount of 17-53%.

Key words: age structure of population, birth rate, famine, mortality.

Голодомор у 1932–1933 рр. був штучно створений сталінським режимом і пов'язаний із жорсткою політикою примусової колективізації в тодішній Радянській Україні. На той час не було жодних природних причин голодування населення [17]. Про Голодомор написано багато публікацій різними мовами. Велике значення мають документальні свідчення про ті події. Про причини тієї трагедії можна судити, зокрема, за записами в документах радянських органів державної безпеки. Наприклад, один документ містить таке твердження: “Голод на Україні був викликаний для того, щоб зменшити кількість українців, переселити на їх місце людей з іншої частини СРСР і цим вбити будь-яку думку про самостійність” [10, с. 572]. Голоду зазнали в основному селяни: їм було заборонено покидати місце проживання, а спеціальні військові загони примусово вилучали в них продукти харчування. Звичним явищем став канібалізм – найжахливіший наслідок голоду [14, с. 167].

© Матвійшин Є. Г., 2017

У містах діяла карткова система розподілу продовольства. Такі обставини зумовили різні умови і наслідки Голодомору в сільській місцевості та містах на українських землях, які на той час входили до складу Радянського Союзу.

Радянська влада зробила все, щоб стерти пам'ять про трагедію. Це зроблено різними способами, зокрема з використанням тактики залякування і заборони обговорювати тему голоду [13, с. 51]. Радянський перепис населення, проведений у 1937 р., засвідчив набагато нижчі цифри чисельності, ніж очікувалося. Організаторів перепису було заарештовано або розстріляно, а результати перепису – знищено [16]. Сьогодні в Україні архівні документи, зокрема, документи колишніх радянських служб безпеки, що стосувалися політичних репресій, Голодомору, інших злочинів тоталітарних режимів, а також будь-яка інформація, що міститься в них, не належать до інформації з обмеженим доступом [9]. Важливим завданням сучасних дослідників є встановлення ймовірних наслідків Голодомору на окремих територіях країни за різноманітними достовірними даними.

Закон України від 28 листопада 2006 р. визначив Голодомор 1932–1933 рр. в Україні геноцидом Українського народу [8]. Скорочення чисельності населення через Голодомор відбулося не лише від смертності, але й від зменшення рівня народжуваності. Різноманітні дослідження публікують такі цифри: втрати населення становлять від 3,5 до 10 млн осіб, а скорочення народжуваності – 1,1 млн осіб [1]. Деякі дослідники присвятили увагу фрагментам інформації, яка залишилася після проведеного в 1937 р. перепису населення, і свідченням учасників та очевидців трагедії [3].

Американський демограф Ф. Лоример, спираючися на опубліковані в Радянському Союзі в кінці 1920-х рр. таблиці смертності і тривалості життя, розрахував дефіцит населення, викликаний підвищеною смертністю у 1932–1933 рр. в розмірі 4,8 млн осіб [15]. Запропонована ним методика згодом була використана британським дослідником С. Максудовим [5]. Підходи до розрахунку демографічних втрат від Голодомору 1932–1933 рр., що використовувалися перед відкриттям доступу до архівних фондів, репрезентував С. Кульчицький [4]. Зокрема, він навів деякі результати досліджень спричинених Голодомором демографічних втрат сільського і міського населення, проведених науковцями під керівництвом професора Університету Північної Кароліни (США) О. Воловини. Вони підтвердили те, що особливо важкими наслідки Голодомору були в сільській місцевості. Проте регіональний аспект наслідків Голодомору, пов'язаних зі значним зменшенням рівня народжуваності, є недостатньо дослідженим. Найбільш обґрунтованим можна вважати підхід, який запропонували Я. Валлін, Ф. Месле, С. Адамець і С. Пирожков [12]. За цим підходом порівнюють задокументовані показники, що характеризують вікову структуру населення, з очікуваними показниками (які б відбулися за умови відсутності радикального скорочення народжуваності).

У статті зроблено спробу оцінити зменшення рівня народжуваності в сільській місцевості і в містах у роки Голодомору, спираючись на дані офіційної статистики, на основі порівняння демографічних процесів на територіях, які в той час входили до Радянського Союзу, та на інших українських землях.

Сучасна Україна має інші кордони, ніж на початку 1930-х рр. мала Українська Радянська Соціалістична Республіка (УРСР). Тому наслідки Голодомору проявилися не в усіх регіонах сучасної території України.

На рис. 1 наведено мапу, де відображено тодішні й сучасні кордони; столицю УРСР до 1934 р. було місто Харків.

Методика дослідження ґрунтується на аналізі вікової структури населення різних областей України. Зокрема, порівнюється вікова структура областей, території яких входили до складу Польщі, Румунії і Чехословаччини, та областей, що входили до складу УРСР. Основною інформаційною базою дослідження є офіційні дані Державної служби статистики України.



Рис. 1. Сучасні кордони України і кордони на початок 1930-х рр.
 Джерело: <http://sumy.net.ua/History/map/18!.php>

Люди, які народилися в 1932–1934 рр., у 2016 р. мали б 82–84 роки. Через скорочення народжуваності утворився брак чисельності цієї вікової групи. Його видно, зокрема, на діаграмі вікової структури міського і сільського населення віком понад 75 років Харківської області станом на 1 січня 2016 р. (рис. 2). Для того щоб порівнювати вікову структуру населення різних областей, запропоновано використовувати не абсолютні значення чисельності населення, а відсоткові. Демографічна яма більш виразна для сільської місцевості. Це свідчить про важчі наслідки Голодомору саме для сільського населення.

Оцінити вплив Голодомору на скорочення народжуваності в Харківській області дає змогу порівняння результатів аналізу тієї ж вікової структури населення західних областей України – воно не зазнало голоду в ті роки. Зокрема, на рис. 3 наведено вікову структуру міського і сільського населення Львівської області віком понад 75 років станом на 1 січня 2016 р.

Відсоток населення

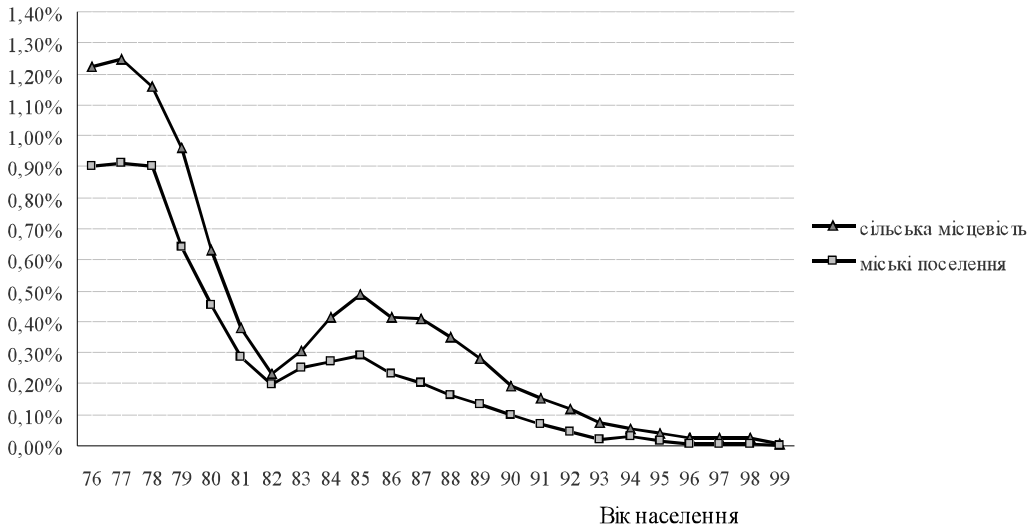


Рис. 2. Вікова структура населення Харківської області віком понад 75 років станом на 1 січня 2016 р.

Джерело: розраховане автором

Відсоток населення

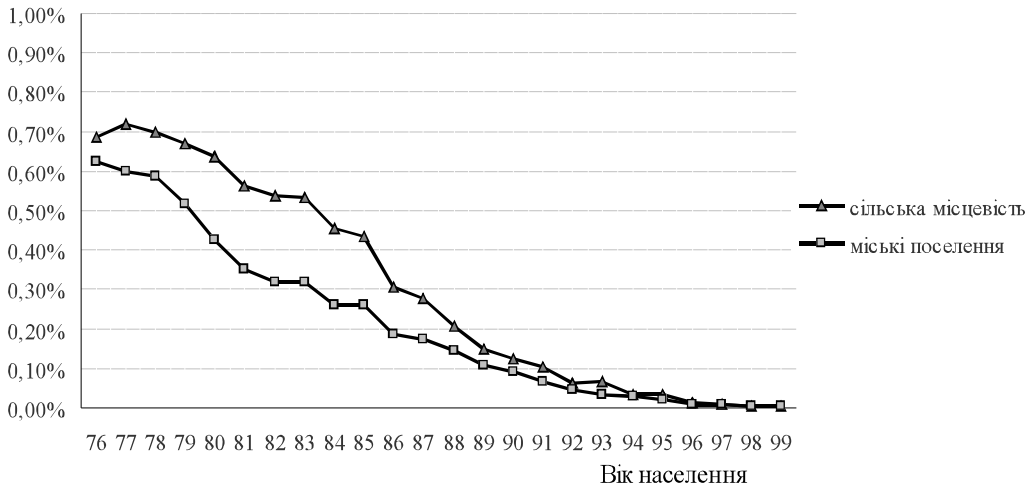


Рис. 3. Вікова структура населення Львівської області віком понад 75 років станом на 1 січня 2016 р.

Джерело: розраховане автором

Розрахунки свідчать, що населення у віці 82–84 роки в Харківській області приблизно на 38 % (100 % – 62 %) менше, ніж могло бути, коли б не скоротилася народжуваність у роки Голодомору (табл. 1). У міських поселеннях Харківської області це скорочення становить 26 % (100 % – 74 %), а в сільській місцевості – 44 % (100 % – 56 %).

Таблиця 1

Розрахунок відношення часток населення, народженого у 1932–1934 рр., у Харківській та Львівській областях на базі даних про вікову структуру населення в 2016 р.

Вік (рік народж.)	Частка населення відповідного віку, % (м. – міське, с. – сільське населення)						Відношення, % (Харківська/ Львівська)		
	Харківська область			Львівська область					
	м. і с.	м.	с.	м. і с.	м.	с.	м. і с.	м.	с.
82 (1934)	0,31	0,29	0,38	0,44	0,35	0,56	70	82	67
83 (1933)	0,20	0,20	0,23	0,41	0,32	0,54	50	62	43
84 (1932)	0,26	0,25	0,31	0,40	0,32	0,53	65	79	58
Середнє							62	74	56

Для порівняння з Харківською областю взято Львівську область, оскільки серед західних областей України вона найбільш урбанізована. Для Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Одеської областей теж виконано порівняння з Львівською областю через відносно високий рівень урбанізації. Інші області України (з нижчим рівнем урбанізації), територія яких на початку 1930-х рр. входила до складу Радянського Союзу, порівняно з узагальненими даними про інші західні області України: Волинську, Івано-Франківську, Закарпатську, Рівненську, Тернопільську, Чернівецьку. Їм притаманний нижчий рівень урбанізації, тому таке порівняння є більш обґрунтованим.

Для отримання достатньо обґрунтованих результатів проаналізовано не найсвіжіші дані (на час підготовки статті) станом на 1 січня 2016 р., а станом на 1 січня 1989 р. (це найвіддаленіші дані, які наведено в ресурсі “Населення України” [6]). Такий підхід дає змогу зменшити вплив міграційних процесів та інших причин зміни вікової структури населення в областях України, які відбувалися після 1989 р. Люди, які народилися в 1932–1934 рр., у 1989 р. мали б 55–57 років. Результати розрахунків, виконаних за описаною вище методикою, за даними про вікову структуру населення у 1989 р. наведено в табл. 2.

У переважній більшості областей України скорочення населення 1932–1934 рр. народження було відчутнішим у сільській місцевості. Вплив Голодомору в Донецькій та Луганській областях меншою мірою проявився в отриманих значеннях скорочення населення цієї вікової категорії (у міських поселеннях зовсім не проявився) через те, що значну частину їхнього населення було на той час залучено у промисловості (переважно вугільній), і вона користувалася картковою системою забезпечення продовольством. Крім того,

до цих та інших областей України пізніше було переселено велику кількість людей з інших частин Радянського Союзу (переважно з Білорусі та центральних регіонів Росії), що змінило вікову структуру населення [2]. Відносно невеликі значення скорочення (17 %) в Одеській області можуть бути пояснені значними змінами структури населення регіону в роки Другої світової війни. Зокрема, там у сільській місцевості до Другої світової війни було багато німецьких поселень, які у 1950-х рр. було заселено сім'ями з інших (переважно західних) областей України. Крім того, єврейське населення Одеської області у воєнні роки масово емігрувало та зазнало значних втрат під час німецько-румунської окупації [11]. Насправді наслідки Голодомору на Одещині були важкими, особливо в сільській місцевості [7].

Загалом у сільській місцевості тодішньої УРСР зменшення рівня народжуваності оцінено за результатами проведеного дослідження в розмірі 17–53 %, у містах – до 41 %.

Таблиця 2

Результати розрахунку відносного скорочення народжуваності від Голодомору в областях України на базі даних про вікову структуру населення у 1989 р.

Області України	Відсоток зменшення народженого у 1932–1934 рр. населення	
	Міські поселення	Сільська місцевість
Вінницька	35	33
Дніпропетровська	18	35
Донецька	-2	28
Житомирська	33	36
Запорізька	23	31
Київська	38	40
Кіровоградська	39	50
Луганська	-1	38
Миколаївська	24	31
Одеська	17	17
Полтавська	39	53
Сумська	41	46
Харківська	26	44
Херсонська	26	45%
Хмельницька	39	24
Черкаська	39	50
Чернігівська	36	31

Незважаючи на те, що після Голодомору відбулося багато подій, які суттєво змінили структуру населення України (репресії, Друга світова війна,

примусове переселення, зовнішня міграція тощо), у віковій структурі населення більшості областей країни зберігся “карб” дефіциту населення, яке народилося у 1932–1934 рр. Використовуючи загальнодоступну інформацію, що міститься в банку даних “Населення України”, зроблено спробу оцінити зменшення рівня народжуваності в сільській місцевості й містах України в ті роки. Як показали розрахунки, найбільше скорочення чисельності населення, народженого в ті роки, у сільській місцевості мали Полтавська, Кіровоградська, Черкаська, Херсонська, Харківська та Київська області.

Перспективами подальших розвідок є дослідження демографічних наслідків від зменшення народжуваності через Голодомор у містах і сільській місцевості регіонів України на основі більш ранніх офіційних даних, ніж використано в цій статті.

Список використаних джерел

1. Гудзь В. В. Проблема демографічних наслідків голодомору 1932–1933 рр. в Україні у сучасній світовій історіографії // Наукові праці іст. фак. Запоріж. нац. ун-ту. 2015. Вип. 43. С. 263–268.
2. Єфіменко Г. Г. Переселення та депортації в постголодоморні роки (1933–1936): порайонний зріз. URL: history.org.ua/JournAll/pro/pro_2013_22/8.pdf.
3. Кульчицький С. В., Єфіменко Г. Г. Демографічні наслідки голодомору 1933 року в Україні. Всесоюзний перепис 1937 року в Україні: док. та матеріали. Київ: Ін-т історії НАНУ, 2003. 192 с.
4. Кульчицький С. Український Голодомор: оцінка втрат // Краєзнавство. 2013. № 4. С. 37–54. URL: http://history.org.ua/JournALL/kraj/kraj_2013_4/6.pdf.
5. Максудов С. Демографічні втрати населення України в 1927–1938 роках / С. Максудов // Сучасність (Мюнхен). 1983. № 10. С. 32–42.
6. Населення України. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/MULT/Dialog/staffile_c.asp.
7. Правда про Голодомор на Одещині. Березівський район / упоряд. Ніточко І. І. // Праці Держ. архіву Одес. області. Т. XXI. Одеса: Астропринт, 2008. 220 с. Дост. також у PDF: http://www.archives.gov.ua/Archives/Reestr/Kniga2_Berezivskij.pdf.
8. Про Голодомор 1932–1933 років в Україні: Закон України від 28 листоп. 2006 р. № 376-V. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/376-16>.
9. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 9 квіт. 2015 р. № 317-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/317-19>.
10. Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ-НКВД. 1918-1939: док. и материалы: в 4 т. Т. 3: 1930–1934 гг. Кн. 2: 1932–1934 гг. / под ред. А. Береловича, [В. Данилова]. М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2005. 840 с.
11. Сугацька Н. В. Геноцид проти єврейського населення Півдня України в роки німецько-румунської окупації (1941–1944 рр.): дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / Миколаїв. держ. ун-т ім. В. О. Сухомлинського. Миколаїв, 2006. 189 с.
12. A new estimate of Ukrainian population losses during the crises of the 1930s and 1940s. / Jacques Vallin; France Meslé; Serguei Adamets; Serhii Pyrozshkov. Population Studies, Vol. 56, No. 3. (Nov., 2002). P. 249–264.
13. Holodomor studies / Editor Roman Serbyn, 2009. Idyllwild: Charles Schlacks, Publisher. 142 p.
14. Kuśnierz, Robert. Ukraina w latach kolektywizacji i Wielkiego Głodu (1929-1933). Toruń: Wydawnictwo Naukowe “GRADO”, 2005. 336 s.
15. Lorimer F. Population of the Soviet Union: History and Prospects. Geneva: League of Nations, 1946. 293 p. URL: <https://www.marxists.org/history/ussr/government/1946/population.pdf>.
16. Microform Collection: The all-union population census, [1937 and] 1939. URL: <http://www.library.yale.edu/slavic/microform/census3739.html>.
17. The 1933 Ukrainian Famine Genocide. URL: <http://strangebtrue.blogspot.com/2015/11/the-holodomor-aka-1933-ukrainian-famine.html>.

Надійшла до редколегії 07.07.2017 р.

ІННОВАЦІЙНІ СЕРВІСИ ВІДКРИТИХ ДАНИХ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ е-УРЯДУ

Клімушин П. С.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Спасібов Д. В.,

*к.т.н., заступник начальника відділу – начальник інформаційного сектора
відділу “Комп’ютерне програмне забезпечення” Харківської міської ради,
м. Харків*

Проаналізовано принципи проектування пов’язаних даних для забезпечення їхньої семантичної інтероперабельності. Визначено проблеми щодо відкриття державних даних в Україні та наведено перспективні напрями розвитку сервісів відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-уряду.

Ключові слова: відкрити дані, пов’язані дані, сервіси відкритих даних, семантична інтероперабельність, словник метаданих, інтерфейс програмування додатків, хмарні обчислення, великі дані, е-уряд.

Klimushyn P. S.,

*PhD of Technical, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Information Technology & Management Systems,
KRI NAPA;*

Spasibov D. V.,

*PhD in Technical, Deputy Head of Section - Head of Information Sector
of Computer Software Department, Kharkiv City Council,
Kharkiv*

INNOVATIVE OPEN DATA SERVICES FOR EFFECTIVE FUNCTIONING OF e-GOVERNMENT

The principles of designing linked data have been analyzed to ensure their semantic interoperability. The problems related to opening public sector data in Ukraine are identified, and promising areas of developing open data services for effective functioning of e-government are presented.

Key words: open data, linked data, open data services, semantic interoperability, metadata dictionary, application programming interface, cloud computing, big data, e-government.

Відкриті дані стали не тільки модним терміном, а й трендом стратегічного розвитку концепції відкритої держави (е-уряду). *Відкриті дані* – це дані, подані в машиночитаних форматах і придатні для повторного використання без будь-якого контролю з боку публікатора. Зазвичай це досягається за рахунок використання відкритих ліцензій, якими супроводжуються набори відкритих даних.

Основним джерелом відкритих даних є портали відкритих даних міжнародних організацій, офіційні державні портали, портали громадських організацій. Прикладами таких джерел є безліч міжнародних організацій, таких як Консорціум W3C, Всесвітній банк, Організація Об’єднаних Націй, Європейський центр журналістики, які надають сервіси на основі відкритих даних за сферами своєї діяльності. На державному рівні у багатьох країнах світу відкриваються і продовжують удосконалюватися портали відкри-

© Клімушин П. С., Спасібов Д. В., 2017

тих державних даних, такі портали існують на рівні як держав, так і міст. Звичайно ж, для аналітиків і розробників програмного забезпечення на відкритих даних найбільшу цінність мають деталізовані дані. Це відноситься до різних сфер людської діяльності: кримінальної статистики, системи освіти, екологічної обстановки тощо [1].

Дослідженням відкриття державних даних присвячено багато праць зарубіжних і вітчизняних вчених. До таких досліджень належать роботи А. Газіна, І. Бегтіна, А. Сакояна, П. Малкова, І. Радченко, В. Старовероватощо. Найбільший внесок до цієї теми зробили: Тім Бернерс-Лі – запропонував п'ятизіркову схему розгортання для відкритих даних, Е. Саммерс – розвинув візуалізацію відкритих даних, К. Гаттерідж – розробив курс відкритих даних для програмістів, К. Форсберг – запропонував підсвічування відкритих даних тощо.

Однак у багатьох випадках дані, як і раніше, “замкнено” в інформаційних системах і базах даних, а для подання їх використовуються різні, зазвичай не узгоджені між собою (“не вирівняні”) словники і схеми. Тобто актуальним завданням є запровадження інноваційних сервісів узгодження відкритих даних.

Наше дослідження має на меті сприяти розвитку інноваційних сервісів відкритих даних для забезпечення ефективного розвитку е-уряду.

Для зручності класифікації відкритих даних Тім Бернерс-Лі розробив п'ятизіркову модель відкритості даних [2], відповідно до якої ступінь відкритості даних зростає від першої зірки до п'ятої залежно від формату подання даних: одна зірка – необов'язкове машиночитання даних (наприклад, подання у форматі PDF); дві зірки – додається вимога машиночитання даних (наприклад, таких форматів, як XLS і XLSX); три зірки – додається вимога відкритих форматів (наприклад, таким форматом даних є формат CSV); чотири зірки – додається вимога до форматів, щоб вони задовольняли відкритим стандартам RDF; п'ять зірок – присвоюються даним, поданим за моделлю RDF і включеним у світову хмару пов'язаних відкритих даних.

Історія розвитку відкритих даних поділяється на етапи відповідно до публікації інформації державного сектора у вигляді: документів, датасетів (каталогізованих наборів даних), пов'язаних даних. Тобто Всесвітня павутина еволюціонує від “Веба пов'язаних документів” у бік “Веба пов'язаних даних” [7].

В Європі доступ до урядових даних, разом із можливістю їхнього вільного використання, розглядається як необхідна умова реалізації концепції Відкритого уряду і як неоціненне джерело нерозкритого економічного потенціалу [6].

Разом із тим розміщення даних, наприклад на порталах відкритих даних, має вузькоспеціалізований характер, і в багатьох випадках тисячі наборів даних публікуються без опори на загальновизнані стандарти даних і метаданих, а також без повторного використання єдиних ідентифікаторів.

У результаті створюється надмірно фрагментоване інформаційне середовище, у якому завдання виявлення, повторного використання, інтеграції та осмислення даних із різних джерел стають надзвичайно складними.

Пов'язані дані можуть з'явитися як відповідь на ці виклики і стати інструментом перетворення концепції е-уряду, спрямованого на те, щоб зробити послуги та програми державних органів ефективнішими, тим самим стимулюючи творчість і новаторство цифрової економіки.

Ситуація у сфері відкритих даних в Україні характеризується низькою готовністю уряду та бізнесу і відсутністю або низькою якістю ключових наборів даних. Про підзвітність уряду, використання даних у процесі ухвалення рішень, залучення до цього процесу громадськості, розроблення соціально корисних сервісів не могло бути й мови.

Єдиний державний веб-портал відкритих даних було створено на вимогу Закону України “Про доступ до публічної інформації” та Постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 “Про затвердження положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”. Нині на ньому постійно зростає зберігання як кількості наборів даних, так і кількості розпорядників інформації.

Попри значну кількість даних цього порталу не задоволено найпершу вимогу – машиночитаний формат. На порталі велика кількість документів у форматі DOC, PDF, JPG, PNG, розпорядники інформації не розрізняють текстові та структуровані дані й публікують структуровані дані у форматі для текстових, що не дає змоги оперативно їх опрацювати.

Концепція відкритих даних органічно лягає на концепцію е-уряду та базується на таких принципах: співпраця публічних органів і громадян, прозорість функціонування публічних органів для громадян і залучення громадян до процесу прийняття рішень [3].

Процес відкриття даних забезпечує реалізацію цих принципів е-уряду, але при цьому він не є самоціллю. Викладання даних у відкритий доступ – це лише перший крок, тому що дані не мають ніякої цінності в разі, коли їх не може використовувати кінцевий користувач (громадянин). З цією метою розробляються зручні програми, що надають кінцевим користувачам сервіси на основі відкритих даних.

Таким чином, кінцевий користувач може не тільки самостійно аналізувати відкриті дані, але й використовувати відкриті дані за допомогою реалізованого на їхній основі програмного забезпечення.

Останнім часом концепція відкритих даних стрімко розвивається – з суто спеціальної та вузьконаправленої теми вона перетворилася на гостроактуальну і прикладну, стала об'єктом пильного інтересу бізнес-структур, державних інститутів, громадських організацій, простих громадян. Для кожного з цих гравців відкриті дані надають велику кількість ресурсів, можливості використання яких різноманітні. Відкриті дані все частіше використовуються у процесі розроблення соціально-економічних програм розвитку держави або її окремих сфер. Для бізнесу відкриті дані допомагають створити більш прозоре середовище ринкової конкуренції. Громадянам відкриті дані дозволяють отримувати масу інформації (причому ідеологічно неангажованої) про державний устрій, про те, як працюють ті чи інші державні сервіси, про обсяг власних соціальних і політичних повноважень [4].

Просуваючи концепцію відкритих даних, необхідно мати на увазі такі моменти: непрямий ефект відкритих даних (наприклад, поява нових доступних та інноваційних послуг) дуже часто перевищує прямий економічний зиск; відкриті дані привертають нових користувачів і ведуть до створення нових бізнес-моделей; самі по собі дані значної цінності не становлять; важливе поєднання їх з іншими факторами, наприклад інноваційними ідеями або новими технологіями; ефект відкриття даних проявляється не відразу.

Завдання держави – розкривати, “чистити” і готувати дані для використання в пов'язаних форматах, підказувати основні, коректні можливості

їхнього застосування. Пошук форматів, каналів і аудиторій споживачів, розвиток ідей, створення конкретних продуктів – завдання ентузіастів або бізнесу, який в будь-якому разі краще за всіх уявляє собі потреби масового користувача, тому що саме на них з самого початку орієнтовано всі його ресурси. У цілому відкриті дані забезпечують принципово нову віху взаємодії між державою і суспільством.

У Хартії відкритих даних, що була підписана лідерами країн “Великої сімки” на саміті у 2013 р., викладено такі ключові принципи відкриття державних даних [5]: відкриті дані за умовчанням, дотримуючись при цьому норм національного та міжнародного законодавства у сфері захисту прав інтелектуальної власності, конфіденційної або таємної інформації; якість та кількість (актуальність, максимальна деталізованість, точність); використання всіма (відсутність обмежень на доступ); опублікування даних для підвищення ефективності управління; опублікування даних для розвитку інновацій.

Нині в Європі з широким фронтом тривають процеси ефективного управління відкритими даними у форматі пов’язаних даних.

Пов’язані дані – це набір основних принципів проектування засобів спільного використання машиночитаних даних в Інтернеті органами публічного управління, комерційними структурами та окремими громадянами. Чотири *принципи проектування пов’язаних даних* були сформульовані Тім Бернерс-Лі ще в 2006 р.: застосовуйте уніфіковані ідентифікатори ресурсів (URI) для однозначної ідентифікації об’єктів (елементів даних); використовуйте стандартні HTTP URL-адреси цих URI, щоб можна було здійснювати інформаційний пошук; додавайте метадані відповідно з такими відкритими стандартами, як RDF; давайте посилання на відповідні URI, щоб користувачі змогли виявити більше інформаційних об’єктів.

Принципи пов’язаних даних допускають поширення даних як у машиночитаному, так і в людиночитаному вигляді. Відкриття доступу до урядових даних через Інтернет означає більш високий ступінь прозорості та підзвітності, а також робить вибір більш усвідомленим.

Пов’язані дані дозволяють органам публічного управління визначати зв’язки між відповідними наборами даних інших джерел. Розміщення даних у такому контекстному оточенні створює нові знання і стимулює створення інноваційних послуг. Тепер уряди можуть пропонувати суспільству більш ефективні послуги та програми, а комерційні структури і окремі громадяни отримують можливість розробляти нові інструментальні засоби і сервіси для роботи та аналізу даних.

Парадигма пов’язаних даних не торкається права власності на вихідні дані. Хоча встановлюються нові відносини між даними, усі учасники цього процесу зберігають повний контроль над своїми вихідними даними [6].

Передбачається, що ініціативні програми упровадження відкритих даних посилять прозорість, активізують співпрацю всередині урядових структур та поза ними, дозволять створювати інноваційні послуги з доданою вартістю й підвищувати якість прийнятих рішень.

Пов’язані дані забезпечують гнучку віртуальну інтеграцію урядових даних, без необхідності реінжинірингу інформаційних систем і централізованого збору даних з вихідних баз даних. Це спрощує співпрацю різних структур публічного сектора у процесі надання ними спільних послуг.

Нині більшість інформаційних систем зберігають дані в *реляційних базах даних*, а інформаційний обмін можливий тільки при чітко визначеній

структурі, зазвичай з використанням схем XML. Спільне використання даних відповідно до якоїсь схеми (XML) служило технічною парадигмою в останні десятиліття, тому що такий принцип дозволяє комп'ютерним програмам ефективно обробляти дані.

Однак у міру розвитку таких схем необхідно відповідним чином адаптувати інформаційні системи, що використовують їх. У тривалій перспективі технічна підтримка цих схем вимагає значних зусиль і може бути абсолютно негнучкою – особливо в тих випадках, коли темпи змін високі. Це є головною причиною появи нової парадигми обміну даними, заснованої на схемі опису ресурсів RDF. Згідно з думкою авторів цієї схеми – Консорціуму W3C, “схема RDF має властивості, які полегшують злиття даних, навіть якщо лежать в основі схеми різні; зокрема вона підтримує еволюцію схем з плином часу, не вимагаючи модифікації у всіх споживачів даних”.

У RDF дані організовано в графах, побудованих на виразах “суб’єкт-предикат-об’єкт”, і пошук у них може бути організовано за допомогою мови запитів SPARQL. Ці та інші пов’язані з ними стандарти є основою пов’язаних даних.

Наприклад, у програмах Єврокомісії враховано таку зміну парадигми, і в них передбачено роботу з реалізації семантичної інтероперабельності. Ця робота об’єднує розглянуті стандарти і технології з метою поліпшення е-уряду в масштабі ЄС. Її результати будуть використані органами публічного управління держав – членів ЄС для реалізації політики відкритих даних, надання доступу до своїх інформаційних архівів і спрощення міжнародного обміну даними.

Семантична інтероперабельність тягне за собою досягнення згоди за смисловим значенням елементів даних і відносин між ними. Вона вимагає розроблення базових словників для опису елементів даних і гарантує, що ці елементи будуть однаково розумітися сторонами взаємодії. Тобто пов’язані дані – це інструмент реалізації семантичної інтероперабельності. Вони застосовуються для інтеграції даних, розміщених у різних типах джерел, що мають різні формати, як структурованих, так і неструктурованих.

Базовий словник – це спрощена розширена модель даних, що допускає багаторазове використання, яка фіксує фундаментальні характеристики інформаційного об’єкта нейтральним по відношенню до контексту чином. Базові словники можуть застосовуватися в спільних проектах для забезпечення інформаційного обміну між різними, незалежно один від одного розробленими системами, дозволяючи тим самим переміщатися інформації, пересікаючи кордони держав і предметних сфер.

Робочою групою з питань пов’язаних урядових даних (GLD WG) Консорціуму W3C виконана розробка *чотирьох базових словників*: “Люди”, “Місцезнаходження”, “Зареєстровані організації”, “Послуги”. Ці словники допомагають описувати інформаційні об’єкти, даючи визначення їхніх компонентів. Їх спроектовано в такий спосіб, щоб вони послужили основою для нових, контекстно орієнтованих словників, що застосовуються для обміну інформацією публічного сектора. Вони також можуть слугувати опорними словниками для перенесення й вирівнювання інших словників.

Базові словники підкоряються принципам організації пов’язаних даних і забезпечують сумісність стандартів та специфікацій під час надання багатьох транскордонних урядових послуг у країнах ЄС. Розширюючи доступність семантичних ресурсів і пропагуючи їхнє повторне використання,

Єврокомісія сприяє досягненню семантичної інтеперабельності інформаційних систем, розроблених у різних державах-членах. Існує сервіс – *стандартизований словник метаданих для опису інформаційних ресурсів ADMS* (<https://joinup.ec.europa.eu/asset/adms/description>), який визначає єдиний метод опису семантичних ресурсів. Цей сервіс застосовується органами публічного управління, організаціями зі стандартизації та іншими учасниками для документування їхніх семантичних ресурсів в єдиному структурованому форматі. Семантичні ресурси являють собою метадані і довідкові дані багаторазового користування, що застосовуються в інформаційних системах органів публічного управління для обміну інформацією.

Базовим засобом, здатним забезпечити автоматичне створення додатків, що працюють на базі пов'язаних відкритих даних, є концепція сприйняття *даних як сервісу* (Data-as-a-Service – DaaS) для віртуалізованого доступу до даних. Сервіс DaaS ґрунтується на ідеї, що полягає в тому, що дані можуть бути надані користувачеві на його вимогу незалежно від географічної та організаційної приналежності провайдера і споживача. За допомогою сервісу DaaS публічні органи, компанії та громадські організації можуть пов'язувати відкриті дані з різних джерел із власними даними і використовувати отримані результати для поліпшення своєї роботи.

Дослідження і розробки технології DaaS зосереджено на напрямках [7]:

1. *API (інтерфейс програмування додатків – application programming interface)* – набір готових класів, процедур, функцій, структур і констант, що надаються додатком (бібліотекою, сервісом) або операційною системою для використання в зовнішніх програмних продуктах. Стандартні API дозволяють додаткам інтегрувати дані в режимі реального часу за допомогою новітніх способів управління версіями і форматами відкритих даних.

2. *Хмарні обчислення* – надання обчислювальних служб (серверів, сховищ, баз даних, мережевого устаткування, програмного забезпечення, аналітики тощо) через Інтернет. Брокери даних, що мають велику кількість збережених наборів даних, отримують суттєву вигоду за допомогою хмарних обчислень та використання інфраструктури, яку може бути легко встановлено та розширено в міру необхідності, залежно від потреби в обсязі та пропускну здатності. Подібна ефективна модель розміщення надає фінансовий прибуток як брокеру, так і споживачеві даних.

3. *Методологія семантичного Веб* (пов'язані дані – linked data, великі дані – big data) знаходить відгук серед Веб-компаній, що лідирують. За допомогою schema.org Google, Yahoo! і Bing звертаються до сценарію семантичного Веб з метою отримання більшої кількості даних, поліпшеної функціональної суцільності та потужної ринкової сили, які можна використовувати в роботі.

Ці технології застосовуються для інтеграції даних, розміщених у різних типах джерел, що мають різні формати, як структуровані, так і неструктуровані. При цьому перший крок полягає в розробленні постійних URI, призначенні їх даним і описі цих даних у вигляді RDF з використанням загальноприйнятих метаданих. У разі структурованих даних (наприклад, даних, що зберігаються в реляційних базах; файлах CSV, Excel або XML), RDF-оболонки, модулі експорту і API адаптуються для перетворення цих даних у RDF із подальшою публікацією в Інтернеті. Для публікації неструктурованих даних (наприклад, новинні статті або бізнес-звіти) у вигляді пов'язаних даних необхідно спочатку залучити засоби вилучення сутностей і поглибленого аналізу текстів з метою виявлення інформаційних об'єктів.

Коли дані подано в RDF-форматі, їх слід пов'язати із іншими даними, що надходять і надійних джерел, щоб сформувати їхнє контекстне оточення і збагатити смисловий зміст. Після публікації пов'язаних даних будь-яка система, що здатна обробляти семантичні запити, зможе видобувати і повторно використовувати релевантну інформацію.

Створення конкретних DaaS-сервісів залишається дорогим і витратним за часом завданням. На цьому шляху можна позначити три основні проблеми: відсутність однорідності між різними наборами даних та різноманітність нових форматів даних та мов запитів, що викликає необхідність створення різних нових систем баз даних і інструментів зберігання, оброблення і доступу до несхожих даних; використання переваг пов'язаних даних вимагає динамічного виявлення доступних ресурсів даних, плавної інтеграції пов'язаних даних із різних джерел, інформації про походження, а також оцінювання якості інформації; створення інтерфейсів для кінцевих користувачів на принципах універсальної візуалізації, аналізу і взаємопов'язаності даних.

Застосування сервісів і додатків відкритих даних відбувається за схемою: виявлення джерела даних, що їх може бути вивчено, розсортовано та відфільтровано відповідно до їхніх метаданих, таких як сфера застосування, розташування, творець, час створення, доступних заходів щодо забезпечення якості та ін.; інтеграція й використання даних для семантичного зв'язування відповідних даних; використання багатофункціонального користувацького інтерфейсу для забезпечення різних видів взаємодії з даними, включаючи візуалізацію даних, графічний браузер даних, а також візуальне вивчення й пошук; подальше розширення платформи за умови використання власних компонентів, (наприклад, застосування вбудованих API дозволяє писати власні та динамічні постачальники даних).

Оцінювання якості даних виконується за основними трьома критеріями: машиночитаність файлового формату, структурованість та чистота. Узяті разом ці критерії визначають, чи можливе автоматичне оброблення набору даних. *Критерій машиночитаності* файлового формату визначає, опубліковані дані у машиночитаному (наприклад, json, xml, csv) чи немашиночитаному (pdf, doc, jpg тощо) форматі. *Критерій структурованості* визначає, чи є дані добре структурованими, тобто зберігаються у вигляді ключ-значення. *Критерій чистоти* визначає, наявні чи відсутні в даних помилки, а також чи уніфіковано дані. Як додаткові критерії оцінювання якості даних можна використовувати: наявність метаданих, наявність опису структури даних, кодування файлу. Ці критерії дозволяють визначати основні проблеми в даних та шукати шлях вирішення цих проблем і підвищення якості даних [8].

Таким чином, одним із перспективних каналів комунікації держави і суспільства, породжених сучасною цифровою реальністю, виступають відкриті дані. Відкриті дані в Україні, як і в більшості інших країн, виникли як продовження проекту е-уряду.

Україна знаходиться на початковому етапі упровадження ініціативи з розвитку відкритих державних даних. Протягом останніх двох років в Україні було здійснено низку заходів щодо відкриття та оприлюднення в Інтернет державних даних. Зокрема, було внесено зміни до Закону України "Про доступ до публічної інформації", які зобов'язують розпорядників інформації надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному порталі

відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Нові положення Закону також визначають порядок подальшого використання та поширення публічної інформації у формі відкритих даних та надають визначення поняття публічної інформації у формі відкритих даних.

Серед інших проблем, що ускладнюють втілення ініціативи із відкриття державних даних в Україні, слід відзначити [5]: відсутність концептуального документа, який би визначав основні принципи, пріоритети та напрями втілення політики з відкриття державних даних; нерозвиненість культури відкритого врядування; відсутність єдиного підходу до збирання, зберігання та управління державними даними в електронній формі; недостатній рівень підготовки персоналу органів публічної влади для роботи із відкритими даними; недостатнє фінансування ініціативи з відкриття державних даних; низький рівень поінформованості населення щодо відкритих державних даних та переваг їхнього використання.

Подальшими дослідженнями розвитку сервісів відкритих даних для забезпечення ефективного функціонування е-уряду є: розроблення стратегії розвитку відкритих даних в Україні, у якій, зокрема, необхідно визначити основні принципи, пріоритети та напрями реалізації політики з відкриття державних даних; проведення соціологічних досліджень для визначення видів даних, що мають найбільший попит серед населення, та категорій запитів, з якими громадяни найчастіше звертаються до органів публічної влади; розроблення стандартів збирання, зберігання та управління державними даними в е-формі та стандартів якості відкритих державних даних; визначення переліку пріоритетних наборів відкритих державних даних, враховуючи 14 категорій, опублікування яких передбачене Хартією відкритих даних; визначення механізму формування та оприлюднення статистики запитів на дані; запровадження інтерактивних інструментів, що дозволятимуть відвідувачам спілкуватися на тематичних онлайн-форумах.

Список використаних джерел

1. Tim Berners-Lee. Linked Data. URL: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.
2. Анализ международных практик поддержки R & D по направлению "Открытые Данные" / Рос. офис Консорциума W3C при поддержке Центра семантических технологий НИУ ВШЭ. URL: <http://w3c.org.ru/wp-content/uploads/2013/06/Анализ-международных-практик-поддержки-работ-по-GLD.pdf>.
3. Газін А. Як покращити якість державних даних. URL: http://texty.org.ua/pdf/data_quality_policy.pdf.
4. Как связанные данные преобразуют электронное Правительство (eGovernment). Объединяя правительства Европы. URL: <http://w3c.org.ru/wp-content/uploads/2013/06/Европейская-Платформа-интероперабельных-Открытых-Данных.pdf>
5. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magіstr", 2016. 524 с.
6. Основні принципи використання та доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: зарубіжний досвід для України: аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2297/>.
7. Радченко И. А. Открытые данные: понимание, проблемы и мировые тенденции // Информационные ресурсы России. 2016. № 4 (152). URL: <https://www.researchgate.net/publication/307560386>.
8. Толпыгина О. А., Малаканова О. А. Открытые данные как новый формат взаимодействия государства и общества // Экономика и социология. 2016. № 3 (31). С. 17–23. Доступ. також у PDF: <http://esjournal.ru/files/pdf/201603.pdf>.

Надійшла до редколегії 27.03.2017 р.

ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВОВОЮ ОСВІТОЮ В МАТЕРІАЛАХ КОНФЕРЕНЦІЙ І ПЕРІОДИЧНИХ ВИДАННЯХ УКРАЇНИ: НАУКОМЕТРИЧНИЙ АНАЛІЗ

Полякова О. С.,

*к.ю.н., доцент кафедри військового права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Проведено дослідження динаміки масивів наукової інформації, у якій висвітлено проблеми організації та управління правовою освітою, правовим вихованням. Виявлено кількісні показники (чисельність учених, кількість публікацій, періодичних видань), що відбивають рівень розробленості проблеми та дають можливість оцінити продуктивність наукової діяльності вітчизняних учених у даному науковому напрямі.

Ключові слова: публічне управління, правова освіта, правове виховання, наукові дослідження, наукометричний аналіз.

Polyakova O. S.,

*PhD in Law, Assistant Professor at the Department of Military Law,
National Law Academy named after Yaroslav the Wise, Kharkiv*

PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT IN LEGAL EDUCATION IN THE MATERIALS OF CONFERENCES AND PERIODICALS OF UKRAINE: SCIENTOMETRIC ANALYSIS

The article investigates the dynamics of scientific information array, which covers the problems of organization and management of legal education, legal literacy. Quantitative indicators (number of scientists, publications, periodicals) which reflect the level of the problem development and give an opportunity to evaluate the productivity of Ukrainian scientists' activity in this direction are revealed.

Key words: public administration, legal education, legal literacy, scientific researches, scientometric analysis.

Для стимулювання розвитку науки необхідна підтримка її інформаційної складової, що забезпечує відкритість і поширення наукових знань у науковому середовищі та популяризацію наукових досліджень у світі. Масив наукової інформації складають дисертаційні роботи, монографії, наукові статті, тези доповідей і матеріали наукових конференцій. У своєму дослідженні зупинімося на висвітленні проблеми організації та управління правовою освітою, правовим вихованням у матеріалах конференцій і періодичних виданнях України. Зазначимо, що наукова стаття вважається одним з основних видів публікацій, де має міститися виклад проміжних або кінцевих результатів наукового дослідження; вона слугує кількісною та якісною оцінкою науково-дослідної діяльності, яку зобов'язані проводити науковці та науково-педагогічний персонал вищих навчальних закладів і наукових установ. Наголосимо, що для здобувачів наукового ступеня статті за темою дисертації є обов'язковим елементом наукового дослідження. Наукові результати, отримані здобувачами під час наукового дослідження, мають бути опубліковані у фахових наукових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України [1]. Зазвичай рукописи авторів подаються до редакції разом із рецензіями вчених за фахом видання, які мають засвідчувати їхню наукову цінність.

© Полякова О. С., 2017

Отже, одним із способів оприлюднення результатів наукового дослідження є наукова стаття, опублікована в періодичному науковому журналі або в неперіодичному збірнику наукових робіт.

Іншим способом висвітлення положень наукового дослідження є опублікування матеріалів попереднього характеру, де викладено основні аспекти наукової доповіді (тези), що свідчить про участь науковця в роботі наукових конференцій, конгресів, симпозіумів, семінарів, наукових шкіл, що проводяться як на території України, так і за її межами. Зазвичай їх публікують у спеціальних збірниках для конференцій. Ці матеріали не вважаються науковими статтями та є лише апробаційними матеріалами. Від інших видів наукових робіт їх відрізняє невеликий обсяг тез (від однієї до шести сторінок). Таким чином, у матеріалах конференцій і періодичних виданнях учені розміщують первинну наукову інформацію, сповіщаючи наукове товариство про появу наукового знання, і передають індивідуальний результат у загальне надбання.

Нині нагороджено значний масив такого роду наукових видань, присвячених організації та здійсненню правоосвітньої діяльності в Україні. Спробуймо виявити з усього інформаційного масиву наукові публікації за цією проблематикою та визначити продуктивність українських учених у розробленні цього наукового напрямку.

Узагальнення бази наукових джерел, що існує, дають підстави стверджувати, що в сучасній науковій літературі не приділяється належної уваги вивченню проблеми публічного управління правовою освітою в Україні як систематизованого аналізу цілісної системи. Лише деякі аспекти організації та управління правовою освітою, правовим вихованням розглядаються в наукових працях українськими вченими (І. Васильківська, А. Гетьман, О. Данильян, О. Дзьобань, О. Ковальська, В. Лозовий та ін.).

Мета статті – виокремити з інформаційного потоку наявні наукові статті й матеріали конференцій із правоосвітньою тематикою; за допомогою статистичного методу визначити кількісні показники наукової інформації (чисельність учених, кількість публікацій, періодичних видань), що відбивають рівень розробленості проблеми та дають можливість оцінити продуктивність наукової діяльності вітчизняних учених у даному науковому напрямі.

Перш ніж перейти до виявлення наукових видань із проблеми дослідження, хотілось би зазначити, що в Україні передача і засвоєння правових знань, умінь і навичок здійснюється в усіх навчальних закладах держави переважно як викладання правознавчих дисциплін. Разом з тим у практичній діяльності правове навчання і правове виховання дуже часто поєднують між собою і сприймають як один із напрямів навчально-виховного процесу. Такий підхід використовують багато закордонних країн, особливо у тих, де мовою для спілкування є англійська. Різниця у значенні понять “правова освіта” і “правове виховання” в цих країнах взагалі відсутня (англійською – *legal education*). Отже, у контексті нашого дослідження доцільним є розгляд публікацій, у яких розглядаються питання як правової освіти, так і правового виховання. Саме за цими ключовими поняттями здійснено пошук наукових праць українських авторів.

Обстеження доступних інформаційних потоків дозволило виявити 250 наукових публікацій (наукові статті, матеріали наукових конференцій) із визначеної теми дослідження, серед яких 101 публікацію присвячено правовій освіті та 149 – правовому вихованню. Усі тематичні публікації представлено у восьми наукових галузях. Найбільшу кількість їх виявлено в юридичній (85), філософській (78), педагогічній (59) та історичній (23) науках, що складає 98,0%

від усіх представлених наукових праць. Найменшу кількість – по одній роботі – виявлено в соціологічній, фармацевтичній і філологічній науках та дві публікації виконано в науковій галузі державного управління. Кількісні параметри публікацій за науковими галузями наведено в табл. 1.

Таблиця 1
Статистика наукових публікацій України за напрямками “правова освіта” і “правове виховання” (за науковими галузями)

Наукові галузі	Напрями дослідження		Усього
	Правова освіта	Правове виховання	
Юридична	28	57	85
Філософська	17	61	78
Педагогічна	35	24	59
Історична	17	6	23
Державного управління	2	-	2
Соціологічна	1	-	1
Філологічна	-	1	1
Фармацевтична	1	-	1
Разом	101	149	250

Із таблиці видно, що публікації за напрямками дослідження представлено практично рівномірно (лише незначну більшість публікацій (59,6 %) присвячено темі правового виховання), що є цілком логічним, оскільки сучасна педагогічна теорія розглядає навчання та виховання в єдності. Та якщо розглядати окремо наукові галузі, то в юридичній і філософській науках більшість публікацій присвячено дослідженню проблем правового виховання (118), а в педагогічній та історичній – правовій освіті (52).

Що стосується видів публікацій, то найбільше висвітлено питання правової освіти і правового виховання в науковій періодичній літературі – 222 публікації, найменше – у матеріалах конференцій (28), що наочно подано на рис. 1. Причому в періодичній літературі проблемам правового виховання присвячено публікацій на 23,4 % більше, ніж проблемам правової освіти. А в матеріалах конференцій навпаки – публікацій, у яких висвітлено питання правової освіти, на 14,3 % більше, ніж тих, у яких розглядаються питання правового виховання.

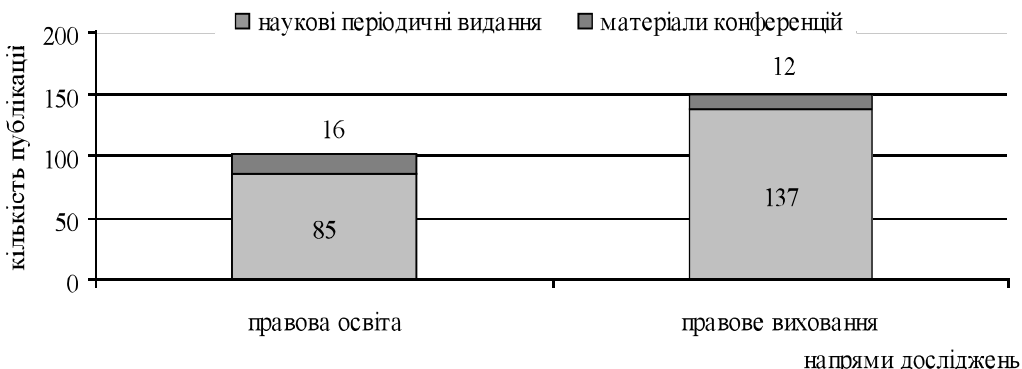


Рис. 1. Статистика наукових публікацій за напрямками “правова освіта” і “правове виховання” (за видами джерел)

Аналіз інформації, розміщеної в інтернет-мережі щодо тем наукових та науково-практичних конференцій, які проходять в Україні, дає можливість стверджувати, що є достатня кількість конференцій, присвячених розвитку вітчизняної юридичної освіти. Утім слід наголосити, що в нашому дослідженні правова освіта розглядається як цілісна система, у якій юридична освіта є її складовою, що забезпечує надання правових знань студентам та підготовку фахівців для викладання правових дисциплін. Тому ми виключили матеріали, які є вузькоспеціалізованими та стосуються лише юридичної освіти.

Систематизація виявлених наукових праць за ключовими поняттями “правова освіта” та “правове виховання” в періодичних виданнях дозволяє простежити динаміку їх за роками. Наприклад, нами були виявлені 46 періодичних видань, у яких було опубліковано результати наукових досліджень із проблеми становлення та розвитку правової освіти. Найбільше наукових статей було розміщено в наукових збірниках – “Гілея: науковий вісник” (10) і “Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого” в серії “Філософія, філософія права, політологія, соціологія” (9), що складає 22,4 % від усіх публікацій за цією тематикою.

Найменш активно питання правової освіти порушуються в періодичних виданнях із педагогіки, а саме в таких наукових збірниках:

- “Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання в підготовці фахівців: методологія, теорія, досвід, проблеми” – 4;
- “Актуальні питання корекційної освіти” – 3;
- “Педагогічний дискурс” – 3;
- Вісник Житомирського державного університету ім. Івана Франка (серія: Педагогічні науки) – 2;
- Збірник наукових праць Кам’янець-Подільського національного університету ім. Івана Огієнка (серія: Соціально-педагогічна) – 2;
- Науковий вісник Ужгородського національного університету (серія: Педагогіка. Соціальна робота) – 2;
- “Педагогіка вищої та середньої школи” – 2;
- “Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології” – 2;
- “Проблеми підготовки сучасного вчителя” – 2.

Також по одній статті розміщено в 27 наукових періодичних виданнях із різних наукових галузей та ненаукових виданнях. У цілому, аналізуючи лише кількісні показники наукових статей, можна стверджувати, що правова освіта є мало досліджуваною темою й не викликає особливого інтересу в українському науковому середовищі, тому розглядається неактивно і фрагментарно.

Проблеми правового виховання було висвітлено в наукових працях, опублікованих у 30 періодичних виданнях, переважно в юридичній, педагогічній, філософській, історичній, політичній науках. За кількістю поданих статей цього напрямку лідирує збірник наукових праць із юридичної науки – Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого” (серія: “Філософія, філософія права, політологія, соціологія”), у якому розміщено 94 статті, що складає 68,6 % від загальної кількості публікацій із цієї тематикою.

Зауважимо, що в різні періоди кількість публікацій варіюється, що певним чином може відбивати загальні тенденції здійснення правоосвітньої діяльності в державі. Практично однакові показники маємо в 2009, 2015 і 2016 рр. – 14, 12 і 14 статей, відповідно (рис. 2).

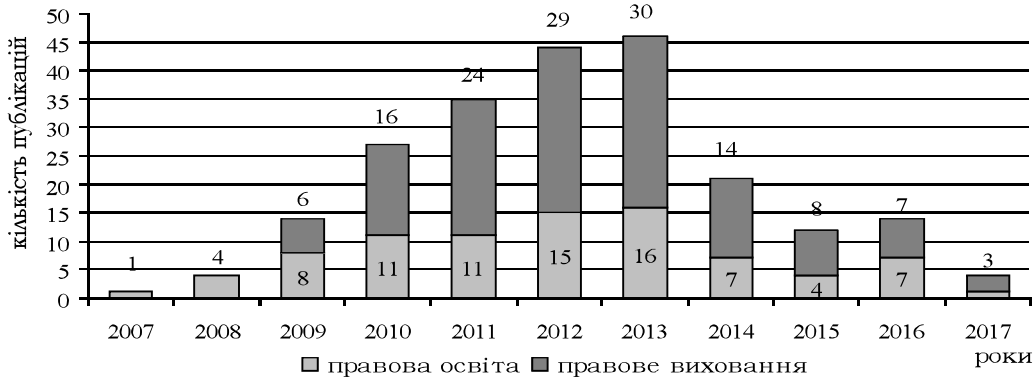


Рис. 2. Динаміка висвітлення питань правової освіти і правового виховання в періодичних виданнях України (за роками)

В 2007 і 2008 рр. статті з правовиховною тематикою взагалі відсутні, хоча і кількість статей із правосвітньою тематикою є дуже низькою – усього п'ять статей за два роки. Найбільш активно вітчизняні вчені вивчали проблеми правової освіти і правового виховання з 2010 по 2014 рр. За цей час було опубліковано 173 статті, з яких 113 присвячено правовому вихованню, а 60 – правовій освіті. У цілому це складає 77,9 % від усіх публікацій такого роду. Причому в 2012 і 2013 рр. було розміщено найбільшу кількість статей – 44 і 46, відповідно, що склало 40,5 % від загальної кількості всіх публікацій, розміщених у наукових і ненаукових періодичних виданнях України.

Вважаємо, що на таку підвищену публікаційну активність учених у правовому напрямі вплинув низький рівень правової захищеності громадян в країні, що виявився в порушенні особистих, економічних, соціальних прав і свобод людини, а також недостатня функціональність системи правоохоронних і безпекових органів. Подальше зниження інтересу дослідників до досліджуваної теми можна пояснити тим, що науковці також, як і все українське суспільство, вірять у кардинальні зміни в національній правовій системі, проголошені представниками нової політичної сили, яка прийшла до влади після революційних подій, що сталися в столиці країни в грудні 2013 – лютому 2014 рр.

У цілому публікації науковців відбивають системність (дві і більше праць) у проведенні дослідження проблем правової освіти і правового виховання, що притаманна, як правило, дисертаційному дослідженню. У табл. 2 наведено статистичні дані наукових праць авторів, які мають більш ніж одну публікацію з висвітленням питань правової освіти.

Таблиця 2

Статистика наукових праць авторів, які мають більш ніж одну публікацію з висвітленням питань правової освіти

Наукові галузі	Загальна кількість публікацій відповідно до наукових галузей	Питома вага, %
Юридична	10	14,7
Педагогічна	32	47,1
Філософська	15	22,1
Історична	11	16,1
Разом	68	100,0

Результати проведеного дослідження свідчать, що кількість наукових праць авторів, які мають більш ніж одну публікацію з висвітлення питань правової освіти, складає 68, із них 32 роботи – з педагогіки, що складає більшість, а саме 47,1 %, 15 – з філософської, 11 – історичної та 10 – з юридичної науки.

Серед авторів, які мають найбільшу кількість публікацій, можна відмітити: у філософській науці – О. Фатхутдінову (10); у педагогічній науці – Л. Рябовол (9); в історичній науці – А. Гуз (9). Публікації лише цих трьох науковців складають 41,2 % від загальної кількості наукових праць за цією тематикою. І це наведено лише ті наукові праці, які є доступними в інтернет-мережі. Зазначимо, що ці автори у другому десятилітті ХХІ ст. захистили докторські дисертації, а отже, відповідно до вимог, що висувуються до робіт такого роду, мають як мінімум по одній одноосібній монографії та по 20 статей, опублікованих у наукових фахових виданнях. Зокрема, у О. Фатхутдінової основні висновки дисертації викладено в одній одноосібній і двох колективних монографіях, підручнику й навчальному посібнику, а також у 22 статтях (з них 20 – у фахових виданнях з філософських наук) і чотирьох тезах доповідей [4]. Список опублікованих праць за темою дисертаційної роботи А. Гуза складається з однієї одноосібної монографії, 26 наукових статей (з них 24 – у наукових фахових виданнях), п'яти тез та трьох навчально-методичних посібників [1]. Результати дослідження Л. Рябовол відображено у 87 одноосібних публікаціях, з яких: одна монографія, три посібники, 39 статей, у тому числі п'ять – у наукових зарубіжних виданнях, 43 праці, які додатково відбивають наукові результати дисертації [3]. На жаль, не всі публікації науковців можна знайти в мережі Інтернет або в бібліотечній мережі, тому нами враховані лише ті, які є доступними для дослідження.

Загальна кількість наукових праць авторів, які мають більш ніж одну публікацію з висвітлення питань правового виховання, складає 137, із них більшість робіт представлено в юридичній (64) і філософській (53) науках, що складає 82,4 % від загальної кількості робіт цього напрямку. Лише 20 робіт представлено в педагогічній науці. Відповідні статистичні дані наведено в табл. 3.

Таблиця 3

Статистика наукових праць авторів,
які мають більш ніж одну публікацію
з висвітленням питань правового виховання

<i>Наукові галузі</i>	<i>Загальна кількість публікацій відповідно до наукових галузей</i>	<i>Питома вага, %</i>
Юридична	64	46,7
Філософська	53	38,7
Педагогічна	20	14,6
Разом	137	100,0

Дуже цікавим є той факт, що значна кількість учених із філософської і юридичної наук, які мають публікації з правовиховною тематикою, представляють одну й ту саму кафедру – кафедру філософії Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків). Це такі науковці, як О. Данильян (завідувач кафедри), О. Дзьобань, Ю. Калиновський, С. Максимов,

Є. Мануйлов, С. Жданенко, І. Коваленко, В. Трофименко, Ю. Мелякова, Н. Сатохіна. Хоча наукових праць із визначеної проблематики у кожного з авторів більше ніж одна, утім їхні дисертаційні дослідження не пов'язано з правовим вихованням або правовою освітою.

Загалом найбільше наукових статей із правовиховною тематикою мають:

– в юридичній науці – С. Максимов (5), В. Захарова (6), В. Трофименко (9), що складає 31,3 % від усіх наукових праць у цій науці;

– у філософській науці – С. Шефель (5), О. Дзьобань (6), О. Данильян (7), Ю. Кашиновський (8), І. Коваленко (10), що складає 67,9 % від усіх наукових праць у цій науці;

– у педагогічній науці – О. Попадич (10) – 50 % від усіх наукових праць у цій науці.

Серед перелічених авторів можна стверджувати, що лише О. Попадич займається системним дослідженням проблеми правового виховання. У 2013 р. вона захистила кандидатську дисертацію за темою “Педагогічні умови правового виховання майбутніх фахівців комп'ютерної галузі”.

Проведене наукометричне дослідження періодичних видань надало можливість отримати кількісну інформацію про публікаційну активність українських учених із проблем правової освіти та правового виховання. Узагальнення даних дозволяє виділити такі тенденції в розвитку дослідження наукового напрямку:

– публікації, присвячені даній проблемі, представлено у восьми наукових галузях, більшість із них виконано в юридичній науці;

– проблеми правового виховання і правової освіти висвітлено в наукових працях, опублікованих у 58 періодичних виданнях, переважно в юридичній, педагогічній, філософській, історичній і політичній науках;

– найбільше наукових праць за визначеною тематикою розміщено у збірнику наукових праць з юридичної науки – Віснику Національного університету “Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого” (серія: “Філософія, філософія права, політологія, соціологія”);

– більше зацікавленості вчені виявляють до проблем правового виховання, ніж до проблем правової освіти;

– зацікавленість учених проблематикою в різні періоди є нерівномірною, що певним чином може відбивати загальні тенденції здійснення правоосвітньої та правовиховної діяльності, а також стан самої правової системи в державі;

– науковці, які займаються системними дослідженнями, більш схильні до вивчення питань правової освіти.

Список використаних джерел

1. Гуз А. М. Становлення та розвиток шкільної правової освіти в Україні (1991–2007 рр.): історичний і теоретико-методологічний аспект: автореф. дис. ... д-ра іст. наук: спец. 07.00.01 “Історія України”. Київ, 2010. 40 с.

2. Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2013 р. № 567: станом на 6 верес. 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/567-2013-%D0%BF/paran39#n39>.

3. Рябовол Л. Т. Система навчання правознавства учнів основної і старшої школи: дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.02. Київ, 2015. 600 с.

4. Фатхутдінова О. В. Правова освіта як чинник формування організаційної свідомості особистості: теор.-методол. контекст: автореф. ... д-ра філос. наук: 09.00.10. Київ, 2012. 40 с.

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

КОМУНІКАТИВНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Чаплай І. В.,

к. держ. упр.,

*виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ*

Із науково-світоглядних позицій обґрунтовано комунікативну ефективність публічного управління. Розкрито роль рекламної комунікації в забезпеченні комунікативної ефективності публічного управління. Спираючись на твердження про визначальну роль комунікації в публічному управлінні, запропоновано модель рекламної комунікації для забезпечення комунікативної ефективності публічного управління.

Ключові слова: комунікативна ефективність, публічне управління, рекламна комунікація, органи державної влади, відкритість, публічність.

Chaplay I. V.,

PhD in Public Administration,

*Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization,
"Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration",
Doctoral Student at the Department of Public Administration
of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

COMMUNICATIVE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article on scientific and ideological positions substantiates the communicative effectiveness of public administration. The role of advertising communication in ensuring the communicative effectiveness of public administration is revealed. Based on the statement on the decisive role of communication in public administration, a model of advertising communication was proposed to ensure the communicative effectiveness of public administration.

Key words: communicative efficiency, public administration, advertising communication, public authorities, openness, publicity.

Комунікативна ефективність публічного управління є нагальною потребою сучасного суспільства, особливо, коли ми говоримо про зацікавленість громадян у сенсі їхньої взаємодії з державними установами як частини системи публічного управління.

Вивченню питань, пов'язаних із забезпеченням комунікативної ефективності, було присвячено чимало наукових досліджень зарубіжних та вітчизняних вчених із державного управління: Е. Афонін, М. Білинська, В. Бодров, О. Валевський, Р. Войтович, Н. Гончарук, А. Гонюкова, В. Голубь, В. Гошовська, Н. Грицяк, В. Гурковський, Н. Дніпренко, Ю. Кальниш, Ю. Ковбасюк, В. Козаков, В. Королько, Д. Неліпа, Н. Нижник, А. Мерзляк, Т. Пахомова, Г. Почепцов, В. Пухкал, Я. Радиш, А. Рачинський, В. Ребкало, В. Рижих, Є. Романенко, Є. Ромат, О. Руденко, А. Семенченко, С. Серьогін, Г. Ситник, О. Соснін, С. Телешун, В. Тертичка, В. Удовиченко та ін. Завдяки зусиллям багатьох науковців досліджено та оприлюднено основні принципи комунікаційної політики в діяльності органів державної влади. Проте поза увагою залишаються питання оцінювання й моніторингу комунікативної ефективності публічного управління у процесі реалізації загальної стратегії комунікаційної політики в Україні.

Мета статті – розроблення та реалізація питання забезпечення комунікативної ефективності публічного управління.

Сьогодні існує багато способів комунікації в публічному управлінні. Однак здатність до ефективної комунікації має вирішальне значення, коли є мета або необхідність досягти мети. Без засобів комунікації органи державної влади стають ізольованими від суспільства. Метою інституціональної комунікації в публічному управлінні є слугування громадським інтересам, а саме громадянам. Державні органи влади, що надають адміністративні послуги громадянам, повинні забезпечити чіткий комунікативний процес, організований простою та зрозумілою всім мовою.

У рамках громадських організацій комунікаційний зв'язок з органами державної влади все більше розвивається [3]. Що ж розуміється під комунікативною ефективністю публічного управління? Однозначного, загальноприйнятого визначення немає. На нашу думку, у даному разі ефективність доцільно розглядати з позиції досягнення як короткострокових, так і довгострокових цілей публічного управління. Здійснивши проміжний аналіз визначень комунікативної ефективності публічного управління, можна говорити про те, що вона являє собою форму організаційного спілкування, через який державна установа, у рамках своєї діяльності, прагне досягти своїх цілей, забезпечити імідж і створити навколо нього клімат довіри та взаєморозуміння громадян. Залежно від особливостей своєї діяльності орган державної влади розробляє та реалізовує інституційний план для забезпечення комунікативної ефективності, який має тенденцію стати частиною його організаційної структури.

Завдяки комунікаційному процесу державний орган прагне встановити близький зв'язок з громадянами, наближаючи їх до процесу прийняття державних рішень і починаючи діалог, що дає можливість зрозуміти потреби та запити громадян. Як і в будь-якому процесі спілкування, комунікація в публічному управлінні має певні перешкоди що ускладнюють її процес. Перешкоди, труднощі та бар'єри, пов'язані з процесом комунікації, роблять обов'язковим її регулювання, адаптацію та перетворення. Головний чинник ефективного комунікаційного процесу – це зворотний зв'язок, який дозволяє одержувачу, у даному разі громадянину, висловити свої міркування, побажання, а відправнику – державному службовцеві чи представникові державної установи – зареєструвати їх. У цьому процесі отриманий зворотний зв'язок може використовуватися як засіб захисту. Професіонали зі зв'язків із громадськістю відіграють важливу роль в отриманні довіри та підтримки від громадської аудиторії. Без цього може бути невизначеність щодо дієвості, прозорості, відкритості існування органу державної влади. Ідеальним моментом є досягнення такого консенсусу, коли задовольняються як інтереси громадян, так і інтереси державних установ. Ось чому інституційне спілкування та рекламні методи, реалізовані у процесі публічного управління, відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного державного управління.

Забезпечення комунікативної ефективності публічного управління стає можливим за рахунок використання широкого спектра рекламних засобів на рівні діяльності державних органів. Особливість рекламної комунікології як засобу забезпечення ефективності публічного управління полягає в тому, що це специфічна сфера масових комунікацій між державними органами та різними аудиторіями, у якій відбувається активне інформування, вираження та прагматичний вплив на них та яка повинна забезпечити вирішення основних, найбільш актуальних проблем розвитку суспільства, тим самим гарантуючи демократизацію системи публічного управління.

У межах цього дослідження насамперед доцільно чітко визначити роль рекламної комунікації в забезпеченні комунікативної ефективності публічного управління та у процесах реалізації політики демократизації.

Серед її основних функцій:

- соціальні (за допомогою реклами своєї діяльності державні органи впливають на більшість суспільства);
- психологічні (будь-яка форма інформації стратегічно впливає на психологію громадськості).

З огляду на це рекламна комунікація у сфері забезпечення комунікативної ефективності публічного управління включає в себе поширення інформації будь-яким способом через будь-які прийнятні засоби для громадськості з метою забезпечення максимальної уваги до діяльності державних органів у контексті вирішення певних проблем, а також підтримання інтересу до неї.

У зв'язку з цим П. Джонс визначає такі головні характеристики рекламної комунікації в забезпеченні комунікативної ефективності публічного управління:

- одностороння орієнтація (від державної влади безпосередньо до цільової аудиторії);
- невизначеність з точки зору ефекту (зворотний зв'язок у рекламних комунікаціях має ймовірнісний, невизначений характер);
- публічний характер (рекламну комунікацію спрямовано на велику аудиторію; механізми взаємодії чітко регулюються законом);
- видимість і здатність переконувати (рекламне звернення дозволяє ефективно висвітлювати об'єкт реклами, а повторення рекламних звернень сприяє кращому переконанню громадськості) [4]. Основними функціями рекламної комунікації в реалізації політики комунікативної ефективності публічного управління є:
 - інформація та комунікація для задоволення суспільних інтересів в отриманні відповідної інформації;
 - регулювання цінностей (формування та консолідація різних груп населення).

Виходячи з цього, важливо зазначити, що комунікативна ефективність публічного управління визначає водночас формування “стандартів, норм і стилів соціальної поведінки громадян”, що регулюють їхнє значення та семантичні аспекти стосовно держави.

Враховуючи наведене вище, досить логічним вважається те, що рекламна комунікація, “що займає нішу інформатора, регулятора соціальної взаємодії” [5, с. 259], спрямована на комунікативну ефективність публічного управління.

Рекламна комунікація як модель для забезпечення комунікативної ефективності публічного управління включає в себе такі основні елементи (рисунк) [1; 6; 7]:

1. Джерело, яким є відправна точка (державна влада), звідки поширюється реклама, що звертається до цільової аудиторії.
2. Повідомлення (звернення до органів державної влади) – сукупність інформації, що визначає зміст реклами та процеси її реалізації.
3. Канали комунікації – інформація від джерела до одержувача (цільової групи) передається через відповідні канали (види розповсюдження інформації) – радіо, телебачення, періодичні видання, плакати, екрани тощо.
4. Отримувач – аудиторія (цільова аудиторія – громадськість).
5. Адресат (громадськість).

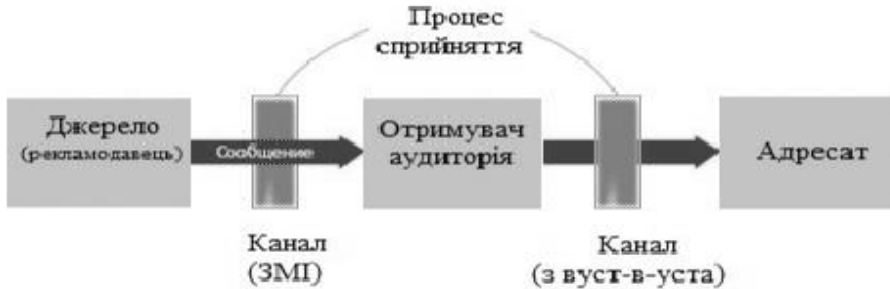


Рисунок. Модель рекламної комунікації як модель для забезпечення комунікативної ефективності публічного управління.

У зв'язку з цим рекламна комунікація як важлива частина формування комунікативної ефективності публічного управління покликана забезпечити різноманітні ефекти в громадянському суспільстві, серед яких [2]:

- формування усвідомлення громадянами окремих питань державної політики;
- поширення інформації громадянам про особливості та переваги органів державної влади у прийнятті рішень про державне управління;
- розвиток та зміна іміджу комунікативного сприйняття діяльності органів державної влади;
- об'єднання іміджу влади з особливими почуттями та емоціями;
- створення колективних норм підтримки або недовіра до установ державної влади;
- радикальна зміна типу поведінки громадян унаслідок отримання відповідної інформації.

Варто також вказати на те, що вплив рекламної комунікації має стратегічний характер, що проявляється через його наслідки, які мають довгостроковий характер. Здебільшого йдеться про той факт, що рекламна комунікація певним чином зміцнює громадську діяльність у напрямі участі її у процесах формування та реалізації державної політики.

Список використаних джерел

1. Інформаційний супровід соціальних ініціатив Президента України: навч.-метод. матеріали / Т. А. Гузенко, Т. В. Федорів, О. М. Руденко, В. В. Святненко. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.
2. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
3. Alexandru I., Matei L. (2000). Servicii publice. Economical Publishing House. Bucharest. P. 176.
4. Making an Internet news portal liable for the offensive online comments of its readers was justified: the European Court of Human Rights. ECHR 294 (2013), 10.10.2013. URL: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4529626-5466299#{"itemid":\["003-4529626-5466299"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4529626-5466299#{).
5. Park H., Blenkinsopp J. The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction // International Review of Administrative Sciences. 2011. № 77 (2). P. 254–274.
6. Perez Lapasaran H.-K. Principles and advantages of decentralization / H.-K. Perez Lapasaran // The General Notebook. 2006. №. 1 (36). P. 32–44.
7. Chichanovsky A. A. In the web of freedom: Political problems of interaction of power structures, mass media and society in new geopolitical conditions / A. A. Chichanovsky. M.: Slavic dialogue, 2009. 505 p.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Гончар В. В.,

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Висвітлено становлення сучасного українського парламентаризму та закономірності його розвитку. Вказано на шляхи подолання проблем.

Ключові слова: парламентаризм, український парламентаризм, проблеми становлення сучасного парламентаризму, громадянське суспільство.

Honchar V. V.,

Postgraduate Student at the Department of the Parliamentarism and Political Management, NAPA, Kyiv

PROBLEMS IN THE ESTABLISHMENT OF CONTEMPORARY UKRAINIAN PARLIAMENTARISM

The article reviews the problems in the establishment of contemporary Ukrainian parliamentarism, reveals the common factors of their development and denotes the ways for moving beyond them.

Key words: parliamentarism, Ukrainian parliamentarism, problems in the establishment of contemporary parliamentarism, civil society.

Актуальність дослідження проблем становлення сучасного українського парламентаризму пов'язано зі становленням європейської демократично розвиненої та правової Української держави.

Вивчення процесу становлення сучасного українського парламентаризму, позитивного й негативного досвіду функціонування представницьких форм урядування є важливим у межах сучасних політичних реалій, коли парламентська криза та постійні протистояння гальмують ефективний суспільно-політичний розвиток України. Тому на сучасному етапі важливо виявити причини, що гальмують процес становлення сучасного українського парламентаризму.

Серед науковців, які присвятили свої праці досліджуваному питанню: В. Воднік, В. Журавський, В. Звіркоvsька, Є. Мироненко, Х. Приходько, М. Цимбалюк, С. Яцентюк та ін.

Публікацій, що стосуються саме проблем становлення сучасного українського парламентаризму, обмаль, що говорить про його невивченість.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми є визначення проблем, що впливають на становлення сучасного українського парламентаризму.

Мета статті – виявити проблеми становлення сучасного українського парламентаризму та запропонувати шляхи їхнього розв'язання.

В основі сучасного розуміння парламентаризму – ознаки вільного демократичного ладу, якими стали визнання й гарантування права на самовизначення народу, народного суверенітету, демократія, свобода, повага до прав і свобод людини і громадянина (права на життя, свободу й особисту недоторканність), поділ влади, відповідальність уряду, дотримання законності в діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін. [2, с. 17].

© Гончар В. В., 2017

Особлива роль інституту парламентаризму в розв'язанні саме державно-політичних конфліктів та ефективність діяльності парламенту віддзеркалюють рівень здатності держави вирішувати соціальні, економічні та політичні завдання, що постають перед суспільством. Парламентаризм як суспільне явище і політичний інститут є вагомим здобутком цивілізації, ефективним інструментом державної політики, гарантом вирішення соціальних суперечностей. Значення парламентаризму, який скеровує ці суперечності в цивілізовані форми, значно зростає. Парламентаризм – це не тільки парламент, а й цілісна система державного управління. Парламенти об'єктивно відіграють роль стабілізаційного чинника державного розвитку, що запобігає радикально-революційним катаклізмам та пом'якшує їх [1, с. 156].

Розвиток парламентаризму прямо пропорційно залежить від розвитку демократії. У сучасних умовах для розвитку парламентаризму важливо чітко розмежувати гілки влади, їхні контроль та відповідальність за результат діяльності. У більшості демократичних держав світу можливість здійснення суспільного контролю діяльності уряду, як і функціональність інститутів парламентського контролю, індивідуальної та колективної відповідальності уряду, випливає зі свободи діяльності засобів масової інформації та демонополізованості інформаційного простору [5].

На сучасному етапі становлення українського парламентаризму виникає низка проблем, що гальмують демократичні процеси в суспільстві.

У нинішніх політичних умовах України це питання є особливо нагальним у світлі становлення її як демократичної, правової розвиненої країни. Основою сучасного становлення українського парламентаризму є визнання народу України носієм влади та її суверенітету (ст. 5 Конституції України), яку він здійснює через законодавчі органи, тобто парламент [4].

З парламентом ототожнюють демократичне начало будь-якої країни, і він має бути гарантом цієї демократії. Що стосується України, спостерігаємо тенденцію до демократизації суспільства вже понад 25 років, але лише задекларовану та штучну.

Тому необхідні пошук та реалізація нових підходів до розуміння й інтерпретації парламентаризму як процесу, що має глибоке історичне коріння, та як інституту, що реалізує низку важливих функцій у системі поділу влади [3].

Конституція України закріпила низку принципів, що складають аксіологічну основу національного парламентаризму – системи цінностей, ідеологій і практик позиціонування парламенту не тільки як єдиного законодавчого, а й як правозахисного органу державної влади, тобто такої установи, яка своєю діяльністю відтворює (або прагне до цього) демократичну (людиноцентристську) модель взаємин громадянина, суспільства і держави [7].

Український парламентаризм має велике історичне підґрунтя, що дає змогу говорити про традиції розвитку парламентаризму в Україні, а саме про утвердження демократичних інститутів влади, наявність представництва громадян в органах влади. Шлях, пройдений Україною, засвідчує про напружаний розвиток. Внутрішній потенціал парламентаризму ще не цілком розвинений в Україні: незначна роль в інтеграції населення й управлінських прошарків у загальну мережу правил і звичок, консолідація суспільства, врегулювання конфліктів між політичними акторами, зміцнення політичних систем за допомогою мобілізації населення на підтримку нових інститутів. Необхідне формування в суспільстві політичної культури, щоб населення ставилося до представницьких органів із довірою та розуміло свою відповідальність за якість влади.

Розвиток парламентаризму в Україні передбачає певні етапи. На макрорівні необхідне вдосконалення всієї політичної системи та підготовка всіх інститутів до парламентаризму. Має завершитися становлення парламенту для його адекватного сприйняття самою системою та мають відбутися серйозні зміни в суспільній свідомості, політичній і правовій культурі суспільства, коли населення за всіма недоліками парламентаризму усвідомлюватиме необхідність його функціонування в політичній системі як найважливішого каналу впливу на дії влади [5].

Досить привабливою для України як європейської держави є парламентська форма державного правління. Вона здатна створити найбільш сприятливі умови для політичного структурування суспільства, його політичної стабілізації, вдосконалення демократичних засад організації політичної системи суспільства, формування правової держави і громадянського суспільства.

Перехід до парламентської форми правління як стратегічного напрямку розбудови системи організації державної влади в Україні цілком перебуває в рідніщі європейських тенденцій, що спостерігаються в новітній історії Європи. Це більше відповідає також потребам запровадження демократичних процедур під час прийняття найважливіших державних рішень, уявленням щодо прозорого парламентського контролю дій виконавчої влади [2, с. 20–21].

Перехід до демократії в Східній Європі має свої переваги в питанні парламентаризму та вказує на таке:

- це більш широка система правління, що дає право (можливість) усім основним соціальним групам (включаючи значні етнічні меншини, які існують у більшості східноєвропейських країн), взяти участь в уряді;

- гнучкіша система управління, що дає можливість плавного переходу урядів і більш швидкої акліматизації до політичних і соціальних проблем, з якими зіткнулися неконсолідовані демократії та нерозвинений ринок економіки посткомуністичних країн;

- прийнятніша система управління для країн демократичного переходу, оскільки вона розширює простір для розвитку низки демократичних інститутів і процедур, таких як парламентська опозиція, політичні коаліції, переговори, компроміси, консенсус тощо [10].

З огляду на те, що в епіцентрі політичного протистояння перебуває Верховна Рада України, виникає об'єктивна потреба системного аналізу самого інституту парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Оцінка парламенту суспільною думкою засвідчує його порівняно невисокий рейтинг довіри та громадського авторитету. Проте без парламентаризму немає демократії, отже, якщо ми будемо демократичну систему влади, то осердям її має стати цивілізований парламентаризм [3].

У становленні українського парламентаризму особливе методологічне значення мають функціональна і процесуально-правова моделі організації діяльності Верховної Ради України. Функції Верховної Ради України – це основні напрями і види її діяльності, що віддзеркалюють сутність, зміст та призначення Верховної Ради України в державі та суспільстві як органу законодавчої державної влади, пов'язані з реалізацією компетенції, закріпленої Конституцією України та іншими конституційно-правовими актами, відповідно до її місця та ролі в механізмі Української держави для досягнення завдань та мети. Серед основних (пріоритетних) функцій Верховної Ради України

слід виділити такі, як представницька; законодавча; установча; контрольна (у т. ч. правоохоронна, правозахисна); фінансова; зовнішньополітична. Функції Верховної Ради України здійснюються завдяки функціонуванню суб'єктів механізму реалізації даної функції. Тобто функції реалізуються у формі роботи народних депутатів України; парламентських комітетів; тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради України; у формі функціонування депутатських фракцій та їхніх коаліцій та ін. Наявність таких форм діяльності функцій зумовлена компетенцією та місцем кожного з суб'єктів у механізмі реалізації функцій. Обсяг компетенції та призначення суб'єктів механізму зумовлює те, якими способами та завдяки проведенню яких заходів суб'єкти реалізують парламентські функції [7].

Важливий аспект, необхідний для розгляду інституту парламентаризму в Україні, – це конституційний розвиток. Конституція країни віддзеркалює, яких принципів дотримується країна (демократичних чи авторитарних), чи є держава правовою. В Україні парламент нині відіграє особливу роль у зв'язку з необхідністю створення законодавчої бази для нового суспільства. Українське суспільство вже пройшло перший етап свого становлення як громадянського. При цьому варто відзначити, що однією з проблем, що перешкоджає розвитку парламентаризму в Україні, є відсутність сталих традицій парламентаризму. Крім цього, є проблеми, пов'язані з кризовими явищами практично в усіх сферах життя. Тому Верховна Рада України змушена постійно вносити зміни до великої кількості законів, які було прийнято останнім часом, або взагалі змінювати їхню концепцію. Аналіз діяльності Верховної Ради України показує, що вона ще не стала справжнім парламентом у найвищому розумінні цього слова, тобто інституцією, яка була б незалежною та здійснювала б свою діяльність у найкращих традиціях народовладдя, законотворчості на благо розвитку всього суспільства. Необхідність проведення політичної реформи є метою скорочення трансформаційного періоду української політичної системи, оптимізації парламентської діяльності та недопущення розпаду Української держави [9].

У сучасний період Україна переживає кризу в політичному житті, недостатня обізнаність і мала згуртованість заважають суспільству активно брати участь у громадському і політичному житті держави. Щоб знайти важелі управління владними органами, вважаємо за потрібне в першу чергу стимулювати розвиток громадянського суспільства. За допомогою організованих груп громадян суспільство зможе налагодити ефективну співпрацю з державою. Громадські об'єднання є інструментом прямого впливу на владу, саме так громадяни можуть взяти відповідальність на себе і впливати на суспільство [8, с. 147–148].

Останнім часом у суспільній практиці непоодинокими є випадки, коли громадськість збурюється і блокує роботу державних органів (інколи й не з власної ініціативи), тим самим заважає їхньому нормальному функціонуванню, ефективній роботі. Очевидним стає, що більш доцільно замість цього налагодити співпрацю, зокрема й через громадські об'єднання, мирно і гідно дійти консенсусу і вирішити з державою всі спірні питання. Водночас слід відзначити, що хоча держава де-юре закріплює право кожної людини на створення й діяльність у складі громадських об'єднань, але де-факто часто сама ж гальмує ці процеси, не враховує громадської думки, не йде на співпрацю,

не дає реально діяти громадянському суспільству. Державним діячам бракує усвідомлення, що громадські організації для держави є головною сполучною ланкою з суспільством, так би мовити артерією взаємозв'язку, тому що через посередницьку участь громадських організацій держава може результативно й ефективно розв'язувати різного роду проблеми всіх соціальних груп, що стане альтернативою патерналістській політиці, котра все ще домінує, посилюючи бюрократичні засади функціонування держави, також через громадські організації держава оприлюднює свої інтереси та позиції. Головними засадами взаємодії держави і громадських об'єднань виступають: співпраця; взаємодопомога; координація; керівництво; нагляд; визначення меж правового простору [8, с. 149].

В Україні обмаль фактів співробітництва і взаємодії державних органів із громадськими об'єднаннями. Найчастіше абсолютно все контролюване з боку влади. Навіть громадські ради при державних органах здебільшого керовані, немов на "повідку" в державі. Ще одна проблема у взаємодії держави і громадських об'єднань полягає в тому, що кількість громадських об'єднань чим далі зростає, розширюється спектр їхніх напрямів діяльності, але, на жаль, кількість не дуже швидко переходить у якість. Є окремі випадки, коли громадські об'єднання створюються задля вирішення особистих інтересів чи для комерційної діяльності. Це все не сприяє побудові громадянського суспільства в Україні. Потрібно змінювати методи, типи відносин, сприймати і використовувати досвід інших держав у цій сфері. Також треба, щоб люди активізувались у громадській діяльності, групувались та об'єднувались, захищали свої інтереси в державних установах, домагались вирішення своїх питань. Плідна співпраця громадських об'єднань і держави є запорукою успіху ефективної взаємодії громадянського суспільства і правової держави [8, с. 150].

Український шлях становлення парламентаризму повинен бути шляхом до розвиненого громадянського суспільства і повноцінної демократії. Важливою рушійною силою в цьому є саме парламент. Необхідно зміцнювати його авторитет, підвищувати роль у державі та суспільному житті. Водночас сам парламент повинен ставати більш кваліфікованим, організованим, відображати більшою мірою у своїй діяльності інтереси та сподівання людей, які обирають чергову когорту парламентарів і чекають від них сумлінної праці на благо народу [6].

На жаль, події 2013–2014 рр. не принесли очікуваних громадянами України результатів. Вони не змінили мислення та світогляд усього народу, який занадто довго перебував в становищі "рабів комунізму", керованих жорстокими та несправедливими владарями. Доти, доки кожен українець не виросте в зрілого громадянина своєї держави, ми не зможемо насадити здорове суспільство з правильними цінностями та стандартами поведінки, яке живе в тісній співпраці одне з одним не для власних потреб, а для добробуту держави в цілому. Нам необхідні зміни в суспільстві, від одного індивіда до політичної системи загалом. Необхідно виробити такі цінності та принципи діяльності, взаємодії та співпраці, які принесуть конструктивні зміни для всіх, хто проживає на території України, не принижуючи жодної людини. Ми повинні навчитися керувати державою на зразок тих держав, де парламентаризм має постійний характер прояву, показує ефективність публічного управління та цінність людського фактору.

Отже, на нашу думку, на сучасному етапі існує низка проблем, що гальмують становлення українського парламентаризму: неефективність взаємодії влади з громадянським суспільством, необізнаність громадян у своїх правах та можливостях щодо співпраці з державними владними структурами, нерозуміння суті парламентаризму українцями, пасивність самого народу України в частині власних прав, недостатній рівень розвитку демократії, низький рівень політичної культури громадян, недовіра до представницьких органів, відсутність сталих традицій парламентаризму в Україні, недостатня обізнаність громадян, мала згуртованість суспільства, роз'єднаність.

Ефективна перспектива становлення парламентаризму в сучасній Україні нами вбачається в конституційному шляху загальноприйнятих основ парламентаризму. Цей шлях визначається в критичному розгляді стану власної демократії, впорядкуванні виборчого законодавства, формуванні дієвих урядових структур, впорядкуванні становлення парламентаризму на місцях, адекватному сприйнятті парламенту та його роботи, необхідності вибирати до парламенту особистостей, які володіють професійними якостями і є справжніми патріотами України, створенні такої політичної ситуації, за якої можливо провести реальні реформи в країні.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі мають стосуватися розв'язання проблем становлення сучасного українського парламентаризму.

Список використаних джерел

1. Воднік В. Д. Інститут парламентаризму у розв'язанні державно-політичних конфліктів: світовий досвід // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. 2011. № 7. С. 155–163. Доступ. також у PDF: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/soc_gum/Vnyua/2011_7/19Vodnik.pdf.
2. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01; 12.00.02 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2001. 36 с.
3. Звіркowska В. А. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку (політологічний аналіз): автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / НАН України. Ін-т політ. і етнонац. досліджень. Київ, 2002. 20 с.
4. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму: умови розвитку в сучасній Україні // Персонал: журн. інтелект. еліти. 2007. № 6. URL: <http://www.personal.in.ua/article.php?id=515>.
6. Плющ І. С. Парламентаризм в Україні – шляхи і тенденції розвитку // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 черв. 2001 р.) / за заг. ред. С. Б. Гавриша, В. Ф. Опришка. Київ: ВПУ. Ін-т законодавства, 2001. С. 3–12.
7. Приходько Х. І. Функціональний і процесуальний підходи дослідження українського парламентаризму (до проблеми парламентського процесу в Україні) // Актуальні проблеми держави і права. Одеса, 2011. № 61. С. 34–42. Доступ. також у PDF: <http://www.apdp.in.ua/v61/05.pdf>.
8. Цимбалюк М. Взаємозв'язок держави і громадських об'єднань // Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді: зб. тез допов. І Міжнар. студ. наук. конф. Тернопіль, 3–4 квіт. 2017 р. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/19698/1/Збірник%20ЮФ%20Ч1.PDF>.
9. Яцентюк С. Я. Еволюція становлення та тенденції розвитку парламентаризму в Україні // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-та. 2015. Вип. 5, т. 1. Доступ. також у PDF: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo05/part_1/24.pdf
10. Kasapovic Mirjana. Parliamentarism and Presidentialism in Eastern Europe // Politika misao. 1996. Vol. XXXIII, No. 5. P. 120–135. URL: <file:///C:/Users/Користувач/Downloads/918.pdf>.

Надійшла до редколегії 15.09.2017 р.

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВЛАДИ II РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕЛІГІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ

Копилова М. С.,

*аспірант кафедри державного управління,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
м. Київ*

Проаналізовано діяльність центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної релігійної політики щодо православної церкви у II Речі Посполитій (1918–1939 рр.). Стратегію державної конфесійної політики визначала Рада Міністрів, а її реалізацію забезпечувало Міністерство віросповідань і народної освіти, зокрема відділ православних віросповідань. Підпорядкування цьому міністерству двох різних сфер суспільного життя й структурна нестійкість негативно впливали на ефективність його діяльності. Доведено, що в реалізації конфесійної політики держави брали участь силові відомства та опосередковано МЗС, комітети і відділи Президії Ради Міністрів.

Ключові слова: Польща, православна церква, державна політика, уряд, міністерство.

Kopylova M. S.,

Postgraduate Student Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

CENTRAL GOVERNMENT BODIES OF THE II COMMONWEALTH OF POLAND AS SUBJECTS FOR IMPLEMENTING THE STATE RELIGION POLICY IN RELATION TO THE ORTHODOX CHURCH

The article analyzes central government bodies activities as subjects for implementing the state religion policy in relation to the Orthodox Church in the II Commonwealth of Poland (1918–1939). The strategic line of the state confessional policy was determined by the Council of Ministers, and its implementation was provided by the Ministry of Religious Affairs and Public Education, in particular by the Orthodox Religion department. Subordination of two different spheres of social life to the latter and structural instability had a negative impact on its effective work. We proved participation of the military and securities, mediate participation of the Presidium of the Council of Ministers in implementing the state confessional policy.

Key words: Poland, the Orthodox Church, state policy, government, ministry.

11 листопада 1918 р. до Варшави прибув звільнений із німецького ув'язнення Ю. Пілсудський, який, спираючися на своїх прихильників серед військових і лівих партій, проголосив відновлення Польської держави і став її тимчасовим керівником. Призначений ним уряд вже 22 листопада видав декрет “Про вищу представницьку владу Польщі”. Польська Республіка стала державою титульної нації, панівної римо-католицької конфесії та значної кількості національних меншин (українців євреїв, німців та ін.). Українські землі у складі II Речі Посполитої – Східна Галичина, Волинь, Холмщина, Підляшшя й частина Полісся – становили приблизно третину її території. За всепольським переписом 1931 р., на цих землях проживало 8,8 млн осіб, у т. ч. українців, за різними оцінками, налічувалося від 4,4 до 5,5 млн осіб, поляків – майже 2 млн, євреїв – 0,9 млн [1, с. 265]. Більшість “польських” українців залюднювали сільську місцевість і були православними або греко-католиками. Особливості конфесійної ситуації визначили одне із завдань владних структур – врегулювання відносин всередині держави.

© Копилова М. С., 2017

Метою статті є аналіз діяльності центральних органів влади як суб'єктів реалізації державної релігійної політики щодо православної церкви у Другій Речі Посполитій (1918–1939 рр.).

Окреслена проблема вже ставала предметом аналізу. Польські науковці (К. Гжибовський, А. Глазар, П. Лещинський, М. Папіржинська-Турек, В. Шлезінський, А. Хойновський, Х. Чалунцак, К. Яблонський та ін.) докладно вивчили функціонування та діяльність польських урядів, але двозначно трактували їхню роль у реалізації політики щодо православної конфесії. Українські автори (Я. Вовк, Т. Пащук, О. Турчак) висвітлювали лише історичні аспекти проблеми в обмежених хронологічних рамках чи вузькому територіальному вимірі. Діяльність же центральних органів у реалізації державної політики щодо православної конфесії спеціально не аналізувалася.

У січні 1919 р. відбулися перші вибори до Законодавчого Сейму, що пройшли лише на території Королівства Польського і Західної Галичини, у той час як у Східній Галичині тривала польсько-українська війна. Згодом до складу Законодавчого Сейму було кооптовано послів від Великопольщі, Східної Галичини і Тешенської Сілезії. Сейм зібрався 10 лютого 1919 р., а вже за десять днів ухвалив Малу Конституцію, або Закон про вищі органи влади Польщі [2]. Згідно з ним влади перейшла до сейму. Начальник держави, обраний сеймом, представляв її в зовнішніх зносинах, виконував рішення сейму і призначав уряд за згодою із сеймом. Обов'язки Начальника Держави було покладено на Ю. Пілсудського, а його постанови вважалися недійсними без підпису відповідного міністра. У Малій Конституції 1919 р. містилося лише поняття “уряд”, що трактувалося як Рада Міністрів (далі – РМ) [3, с. 186]. Основний закон і відповідні ухвали закріплювали виняткову позицію Голови уряду, під керівництвом якого міністри утворювали РМ, а її персональний склад за його поданням призначав і відхиляв Президент. Схвалення Малої Конституції відкрило шлях до міжнародного визнання Польщі.

Конституція Польської Республіки була схвалена більшістю депутатів Законодавчого Сейму 17 березня 1921 р. [4]. Основний закон складався зі 126 статей і визначав Польщу як республіку, у якій влада належить народу. Законодавча влада надавалася двопалатному парламенту, який складався з сенату і сейму, виконавча належала президенту (обирався Національними зборами строком на сім років і не мав права законодавчої ініціативи) та уряду, що був відповідальний перед сеймом. Судівництво ґрунтувалося на засадах незалежності від адміністрації. Конституція гарантувала всі демократичні права і свободи, а національні меншини отримали культурно-національні права. Римо-католицька церква визнавалася провідною серед інших рівноправних віросповідань. Назагал Конституція упроваджувала в Польщі демократичний парламентський устрій, характерний для стабільних і розвинених країн світу.

Встановлені Основним законом засади державного устрою мали багато перешкод у роздробленому багатонаціональному суспільстві. З одного боку, правлячі кола прагнули інтегрувати та зміцнити унітарність Польщі як національної держави, а з іншого – змушені були постійно обмежувати відцентрові та сепаратистські прагнення тих національностей, які компактно заселяли цілі регіони (українці, німці, литовці). Зокрема, ігнорувалися та знищувалися національні й адміністративні відмінності Галичини через ліквідацію крайового сейму і органів місцевого самоврядування. З державних установ було звільнено українців через відмову присягти на вірність Польщі й невизнання

її прав на Східну Галичину та Волинь. Водночас українці саботували розпорядження польської адміністрації [1, с. 264].

Конституція 1935 р. встановлювала в Польщі президентську форму правління [5]. Глава держави отримував величезні повноваження, за виконання яких відповідав тільки перед “Богом та історією”. Він зосереджував у своїх руках єдину і неподільну державну владу, йому підпорядковувались уряд, парламент, збройні сили і контрольні органи. Основний закон визначав державну адміністрацію як “суспільну службу”, що охоплювала всі адміністративні органи, зокрема територіального самоврядування. Нова Конституція завершила процес перебудови устрою Польщі на авторитарних засадах і запровадила надзвичайну роль держави та виконавчої влади, яким підпорядковувались усі громадські інститути та особи. Ідею суверенітету народу було замінено державною ідеологією, яка ґрунтувалася на засадах елітарності влади, що зближувало її з основними законами тоталітарних держав.

Система державного управління II Речі Посполитої складалася з центральних та місцевих органів, останні з яких створювалися на рівні адміністративних одиниць – воєводств, повітів, міських та сільських гмін. Відносини органів державного управління з церквами різних конфесій визначалися нормами “матеріального і формального права”. Термін “матеріальне право” в релігійній сфері позначає обов’язкові для конфесій закони і правила, а “формальне право” – практичні заходи уряду щодо адміністрацій церков. Утім у релігійному житті Польщі повсякчас здійснювалося адміністрування [6, с. 85].

Основним законом, що коригував галузі діяльності органів управління, стала Конституція 1921 р. Вона визначала, що виконавчу владу здійснює Президент через відповідальних перед Сеймом міністрів і підпорядкованих їм чиновників [7]. РМ як колегіальний центральний орган публічної адміністрації формувалася з міністрів на чолі з прем’єром, якого призначав Президент. Її функції реалізовувалися через видання правил, ухвалення рішень та інших адміністративних актів.

Допоміжним органом РМ була Президія [8]. Ще наприкінці 1917 р. було створено Президію Ради Міністрів Королівства Польського, а після припинення окупації Польщі в 1918 р. – уже як аналогічна інституція II Речі Посполитої на чолі із заступником Держсекретаря в ранзі заступника міністра, що повинна була звітувати безпосередньо перед прем’єр-міністром. Наприкінці 1918 – на початку 1920-х рр. сформувалася внутрішня структура цього державного органу, де було передбачено законодавчу та адміністративну секції, декілька відділів і бюро. Згодом структура Президії РМ змінювалася і реформувалася, як і назви та функції її відділів [9].

Вищі урядовці за своїми функціями неформально поділилися на групи. Галузеві міністри, які здійснювали керівництво відповідною галуззю в державній адміністрації, формували найвпливовішу з них. Дві інші групи утворювали відповідно міністри “без портфелів” (не були наділені компетенцією в жодній конкретній сфері) і керівники центральних управлінь (тотожних міністерствам). До РМ входили лише галузеві міністри та міністри без портфелів. Решта урядовців могли брати участь у засіданнях РМ під час обговорення питань, дотичних до сфери їхньої діяльності [10]. Зокрема, під опікою “міністра без портфеля” в уряді В. Грабського (1923–1925 рр.) С. Тургутта перебували адміністративні установи, спрямовані на стабілізацію ситуації у проблемних регіонах. Утім через погіршення політичної ситуації уряд зміцнив свої інституції та розширив участь військових у публічній адміністрації,

зокрема ініціював створення корпусу охорони пограниччя; посилив діяльність адміністративних установ, які віддавалися під керівництво цього міністра [11, с. 11].

Принцип солідарної відповідальності всіх членів РМ за колегіальні рішення став спробою забезпечити одностайність позиції всіх міністрів із ключових питань державного управління та відставку окремих міністрів у разі втрати довіри депутатів сейму. Натомість Конституція 1921 р. змінила цю норму, ввівши індивідуальну відповідальність міністрів за конкретний напрям політики, що забезпечило керівникам відомств автономію у прийнятті рішень із політичних питань у межах їхньої компетенції [12, с. 301, 304]. Ці зміни забезпечили міністрам більшу свободу для провадження власної міністерської політики [13, с. 278; 14, с. 99].

Для прийняття ефективних управлінських рішень важливе значення мала взаємодія керівників міністерств з апаратами відомств. У II Речі Посполитій була поширена внутрішня децентрація, що виключала самостійне прийняття рішень міністром без попередніх консультацій зі службовцями відомства. Кожне з міністерств мало розгалужену структуру: міністр, департаменти, відділи, референти. Міністр вирішував питання найвищої важливості (*resortowi*), але міг ухвалити рішення з інших питань свого відомства. Усі поточні питання, не зарезервовані за міністром, вирішував директор департаменту. Лише після 1926 р. всі адміністративні справи розглядали начальники відділів – основні підрозділи в організації діловодства. Це розвантажило директорів департаментів, які могли брати участь у підготовці політичних рішень міністерств. Отже, керівник відділу в основному відповідав за правову форму ухваленого рішення, а директор департаменту – за доцільність прийнятих ухвал, їхню сумісність із політичними директивами міністра і відповідність до “суспільного інтересу” [15, с. 186, 189, 191, 192].

Діяльність окремих комітетів, секцій і відділів Президії РМ передбачала їхнє опосередковане втручання в конфесійну політику держави в регіонах, де компактно проживали національні меншини. Зокрема, восени 1921 р. було створено Політичний комітет Президії РМ, що опрацьовував головні засади конфесійної політики держави. Секції цього комітету з питань східних воєводств і національних меншин не лише виконували дорадчі функції, але й проектували та узгоджували конкретні ухвали і розпорядження уряду [16, с. 264]. У 1924 р. при Президії РМ було створено Комісію для усунення розбіжностей законодавства, обов'язкового для Новгородського, Поліського та Волинського воєводств, Віленського та окремих повітів Білостоцького округів. Опрацювання нормативних матеріалів з урахуванням частоти їхнього застосування дозволило комісії ухвалити рекомендації окремим міністерствам і Президії РМ щодо усунення правових колізій [17, с. 57]. Водночас діяльність Бюро внутрішньої пропаганди і Департаменту польських справ на “східних територіях” Президії РМ, що активно пропагували покатоличення православних і вивчали настрої серед нацменшин, мали вплив на зміну віросповідання українцями східних регіонів Польщі [18, с. 411].

Відсутність підтримки уряду з боку політичних партій, які прагнули до проведення власних політичних програм, зумовлювала внутрішню нестабільність, яку Начальник Держави намагався усунути створенням позапарламентських урядів. Після відставки в червні 1921 р. уряду В. Вітоса і тривалих суперечок серед політиків Ю. Пілсудський сформував позапарламентський уряд із фахівців-технократів, який очолив ректор Варшавської політехніки

А. Поніковський. Цей кабінет було створено на тимчасовій основі до остаточного врегулювання проблем та вироблення консенсусу між політиками, але невдовзі позапарламентські уряди стали постійним явищем [19, с. 231].

Санаційні кабінети 30-х рр. теж надавали увагу національному і релігійним питанням. Для розроблення нової концепції національної політики і координації дій уряду в 1934 р. було утворено Комітет у справах національностей. Про важливість завдань, що покладалися на цей новий постійно діючий орган, свідчить його склад: прем'єр-міністр, міністри внутрішніх справ, військовий, віросповідань і народної освіти, а також сільського господарства. Перше засідання Комітету було присвячено державній політиці щодо Православної церкви, якій, за задумом учасників зібрання, відводилася роль осередка польської культури, на противагу центрам різних сепаратистських рухів [20, с. 208–209].

Незважаючи на суттєві трансформації устрою Польщі, релігійна сфера підпорядковувалася главі держави (Начальнику Держави, Президенту) та РМ. Остання здійснювала загальне керівництво релігійною політикою, а створене 7 грудня 1917 р. Міністерство віросповідань і народної освіти (далі – МВіНО) визначало напрями державної конфесійної політики. Ст. 26 Декрету “Про тимчасову організацію влади” від 3 січня 1918 р. закріплювала за ним усі права та опіку держави у справах релігії [21]. На думку деяких авторів, відсутність досвіду державотворення в авторів вищеназваного Декрету зумовила неточності в назві вищого органу влади у сфері віросповідань [22, с. 8–9]. Зокрема, у ст. 26 йшлося про Міністерство освіти і віросповідань (Ministrze Oswiaty i Wyznan), а в ст. 38 – про МВіНО (Ministrze Wyznan Religijnych i Oswiecenia Publicznego) [23]. Першим міністром МВіНО став А. Поніковський [24, с. 153].

Департамент віросповідань МВіНО на чолі з директором був виконавчим органом загальнодержавної релігійної політики, яку визначали вищі державні органи – Сейм, Голови держави та РМ. Ст. 38 Декрету “Про тимчасову організацію вищої влади” передбачала створення у МВіНО окремого Департаменту віросповідань [25], який відігравав ключову роль у реалізації державної релігійної політики – вирішував конкретні завдання, розглядав вхідну кореспонденцію тощо. У своїй діяльності він керувався Конституцією, законодавчими актами, внутрішніми нормативними документами – інструкціями, що регулювали повноваження менших структурних одиниць (бюро, відділів, секцій). Водночас інформаційний характер мали внутрішні акти, що видавалися у вигляді листів, рішень, замовлень, повідомлень тощо [26, с. 191]. Таким документом були “Правила діяльності співробітників нижчого рівня МВіНО” [27, с. 187–189].

Включення до Другої Речі Посполитої регіонів із чисельною перевагою національних меншин зумовило зростання кількості завдань та ускладнило роботу МВіНО. З урахуванням цього в 1921 р. було розроблено організаційний статут міністерства [28]. Було передбачено, що воно складається з п'яти департаментів, 18 відділів, реферату та архівного відділу. Зауважимо, що в департаменті віросповідань створювалися відділ католицького віровизнання та відділ інших конфесій, утім де-факто цей статут не набув чинності [29].

Нову реорганізацію МВіНО передбачав статут, виданий розпорядженням РМ від 26 червня 1924 р. Він регулював діяльність Департаменту віросповідань, у складі якого діяли відділи: міжконфесійний, християнських конфесій і нехристиянських вірувань [30]. У 1928 р. розпорядженням РМ

у Департаменті віросповідань вже було передбачено три відділи: римокатолицького вірування, християнських некатолицьких і нехристиянських віросповідань [31]. Справи Православної церкви в Польщі (далі – ПЦП) були підвідомчі відділу християнських некатолицьких віросповідань. У вересні 1931 р. було ухвалено новий організаційний статут МВіНО, що зберігав наявну структуру Департаменту віросповідань [32]. Невдовзі відбулися чергові зміни в структурі відомства, що, за спостереженням П. Лежинського, свідчило про структурну нестабільність відомства і низьку ефективність його діяльності [33, с. 157, 165]. Крім того, на заваді ефективній діяльності МВіНО у сфері релігії стояв кадровий склад Департаменту віросповідань, більшість службовців якого були католиками, подекуди й удеями чи лютеранами. Не дивно, що вповноважені особи не знали і не розуміли традицій, канонічного права й устрою ПЦП [34].

Слід відзначити, що певні організаційні зміни в діяльності МВіНО привнесло розпорядження РМ “Про організацію та управлінську діяльність міністерств” від 25 серпня 1926 р. [35]. Воно передбачало в структурі міністерств департаменти і відділи, кількість яких визначалася організаційним статутом (ст. 3). Міністр мав здійснювати загальне керівництво службовцями відомства й відповідав за його політику; керуючись публічним інтересом, видавав директиви, спрямовував правотворчу роботу, координував діяльність департаментів і всього відомства з підконтрольними йому спеціальними управліннями, вів листування (ст. 4). Директор департаменту здійснював керівництво відповідною структурною одиницею міністерства згідно з буквою закону, публічними та політичними інтересами і розпорядженнями міністра. Директор департаменту був уповноважений контролювати діяльність відділів і координувати роботу з іншими галузевим підрозділами міністерства. Директор департаменту, згідно зі ст. 11 урядового розпорядження, доручав вирішення поточних справ начальникам відділів за їхньою компетенцією, переглядав вхідну документацію, виносив на розгляд директиви задля врегулювання проблем і вирішення завдань. Він організовував наради з керівниками підрозділів, затверджував рішення, ухвалені начальниками відділів.

Безсумнівно, що МВіНО, на відміну від Міністерства внутрішніх справ (МВС) чи Міністерства закордонних справ (МЗС), не відіграло ключової ролі в державному управлінні, але, враховуючи вагомість сфери релігії та освіти, МВіНО відіграло дуже важливу роль. Зокрема, значущість церковних питань залежала від їхньої репрезентації міністром директорам департаментів, роз’яснення суті конкретного питання службовцям міністерства для налагодження конструктивної співпраці з апаратом Президента, прем’єр-міністром, депутатами Сейму. Крім того, пріоритет релігійних справ визначався їхнім зв’язком зі значущими сферами суспільного життя – народним господарством, культурою, військовою галуззю, а також набутим міжнародним резонансом [36, с. 155–156].

Для узгодження політичних аспектів релігійних питань, тісно пов’язаних із національним, МВіНО від початку своєї діяльності неодноразово організовувало міжкурядові конференції/наради за участю представників інших відомств. Зокрема, на міжкурядовій нараді 25 лютого 1920 р. за участю міністрів закордонних і внутрішніх справ, державного секретаря РМ, депутатів Сейму аналізували впливи Москви на православне населення Холмщини та Підляшшя, поширення українського руху, а також обговорювали державну політику і засоби її упровадження в східних областях Польщі [37, с. 30].

Зазначимо, що взаємовідносини центральної адміністрації з православною конфесією регулювали видані МВіНО у 1922 р. “Тимчасові правила про ставлення держави до Православної церкви в Польщі”, що залишалися чинними до 1938 р. [38]. Вони визначали засади діяльності відомства щодо Православної церкви. Так, єпископи мали складати присягу на вірність Польській державі та представлялись Екзархом міністру (ст. 2). Міністерство затверджувало зразки ведення актів цивільного стану в православних парафіях (ст. 7), як і наукових програм духовних семінарій (ст. 11). Без згоди органу адміністрації Собор єпископів не міг змінювати межі єпархій чи парафій (ст. 9). Також міністерство мало затверджувати Статут вищого теологічного православного закладу, його посадових осіб і професорський склад (ст. 12) [39].

У 1938 р. Президент видав Декрет “Про відношення Держави до Польської автокефальної православної церкви” [40], що значно розширив межі адміністрування МВіНО. Зокрема, згода відомства була необхідна в разі: включення до Польської Автокефальної Православної Церкви (ПАПЦ) іншої релігійної організації з власним внутрішнім устроєм (ст. 3); скликання Генерального та Елекційного соборів (ст. 10, 15); обрання заступника Митрополита ПАПЦ і кандидатів на посаду Митрополита ПАПЦ (ст. 17, 22); змін територіальних меж і кількості православних єпархій (ст. 24); зміни голів єпархій і призначення єпископів (ст. 25–28) тощо [41]. Для забезпечення постійного контакту запроваджувалося спеціальну посаду Делегата МВіНО при православному митрополиті [42].

Особливістю процесу реалізації релігійної політики було активна участь у ньому силових відомств. Хоча для МВС діяльність у сфері віросповідань мала “супутній” характер і була пов’язана з узгодженням певних рішень з МВіНО, у питаннях ведення актів цивільного стану, що було компетенцією церков і костелів, міністр внутрішніх справ мав вирішальний голос [43, с. 181]. Зокрема, відповідно до розпорядження Президента від 1 лютого 1927 р. “Про статус природного руху населення” міністр МВС визначав форму ведення актів цивільного стану для уповноважених органів (метричних книг, у яких реєстрували факти народження, шлюбу та смерті) [44]. Важливий вплив на релігійну політику мало Військове міністерство, що забезпечувало керівництво армією, яка об’єднувала вояків різних релігійних вірувань, зокрема православних. У червні 1919 р. у складі Департаменту мобілізаційно-організаційного було створено Бюро некатолицьких віросповідань, що підпорядковувалося безпосередньо міністру. Його поява зумовлювалася необхідністю задоволення пастирських потреб солдат некатолицьких обрядів [45]. Водночас при регіональній штаб-квартирі відомства функціонували окремі інформаційні відділи, що займалися збиранням даних про національну та релігійну ситуацію в області, котрі використовувалися для розроблення заходів з асиміляції населення східних регіонів Другої Речі Посполитої [46, с. 83–88].

Декрет Президента “Про відношення Держави до Польської Автокефальної Православної Церкви” від 1938 р. визначав низку повноважень військового міністра у взаємовідносинах із церквою [47]. Наприклад, військовий православний єпископ відповідав за зв’язки міністра з Митрополитом (ст. 65); Глава військового відомства призначав деканів і військових капеланів, їхніх заступників, визначав організацію і спосіб проведення богослужінь (ст. 68–69) [48].

У компетенції міністра МЗС були питання комунікації з Апостольським престолом через конфлікти на ґрунті виконання конкордату (справи про неоунію, про власність ПЦП, ревідикація тощо). Також МЗС опікувалося

польськими делегатами, яких направляли на засідання органів Ліги націй, де розглядалися питання порушення прав української меншини та Православної церкви. Водночас Міністерство фінансів забезпечувало фінансування релігійної політики, йому ж були підвідомчі питання стягнення податків із духовенства та церковного майна [49, с. 181, 182]. До компетенції Міністерства сільського господарства і реформ належали питання щодо нерухомого майна ПЦП, найпроблемнішим з яких були їхні земельні володіння.

Отже, стратегію релігійної політики у II Речі Посполитій визначала РМ, а її реалізацію забезпечувало МВіНО. Підпорядкування відомству двох різних сфер суспільного життя – релігії та освіти – негативно впливало на ефективність його діяльності. Устрій міністерства, ключовою ланкою якого був Департамент віросповідань, неодноразово змінювався, що свідчило про його структурну нестабільність. Адмініструванням взаємин з ПЦП займався окремий відділ департаменту. Особливістю процесу реалізації релігійної політики було активна участь у ньому силових відомств. Опосередковано в конфесійну політику держави в регіонах, де мешкали національні меншини, втручалися комітети, секції і відділи Президії РМ.

Список використаних джерел*

1. Національне питання в Україні XX – початку XXI ст.: історичні нариси / ред. рада: В. М. Литвин (голова), Г. В. Боряк, В. М. Даниленко та ін.; НАН України, Ін-т історії України. Київ: Ніка-Центр, 2012. 592 с.
2. Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa // *Dziennik Praw.* – 1919. – Nr 19. – Poz. 102.
3. Pietrzak M. Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926 / M. Pietrzak. Warszawa, 1969.
4. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. // *Dziennik Ustaw.* 1921. Nr 44. Poz. 267.
5. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. // *Dziennik Ustaw.* 1935. Nr 30. Poz. 227.
6. Вовк Я. О. Політика Польської держави стосовно християнських конфесій (1918–1926 рр.): рукопис дис. ... канд. іст. наук: 07.00.02 – Всесвітня історія / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2005. 222 с.
7. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 marca 1921 r. // *Dziennik Ustaw.* 1921. Nr 44. Poz. 267.
8. Glazar L. Geneza i status prawny Rady Ministrów. URL: <http://docplayer.pl/10128927-Geneza-i-status-prawny-rady-ministrow.html>.
9. Goclon J. Prezydium Rady Ministrów w latach 1918– 1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (Zarys problemu) // *Czasopismo Prawno-Historyczne.* 2012. T. LVIV, z. 1. S. 369–388.
10. Pietrzak M. Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926. Warszawa: Książka i Wiedza, 1969. 298 s.
11. Турчак О. В. Історико-правові засади становища національних меншин у Другій Речі Посполитій // *Часопис НУ "Острозька академія". Серія "Право".* 2011. № 1 (3). С. 1–20.
12. Komarnicki W. Polskie prawo polityczne (geneza i system) . Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008. 592 s.
13. Skotnicki J. Przy sztalugach i przy biurku. Warszawa, 1957. 378 s.
14. Goclon J. Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza, skład osobowy i działalność (16 stycznia 1919 – 9 grudnia 1919) // *Acta Universitatis Lodzientis, Folia historic.* Rocznik. 2011. T. 86, Nr. 1. S. 92–102.
15. Izdebski H. Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego. Warszawa, 1975. 357 s.
16. Chalupczak H., Browarek T. Mniejszości narodowe w Polsce: 1918–1995. Lublin: Wyd. Uniwersytetu Marie-Sklodowskiej, 1998. 323 s.
17. Uchwała Rady Ministrow z dnia 9 grudnia 1924 r. // *Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej AANW).* Zespol 14, Nr. serii 5.4, Sygn. 365.
18. Protokoły posiedzeń Komitetu Politycznego Rady Ministrów // *AANW. Collection Prezydium Rady Ministrow w Warszawie.* Zespol 4, Nr. serii 8. Sygn (01.X.1919–31.XII.1919).

19. Grzybowski K. O rządach parlamentarnych w Polsce w latach 1919–1926 // *Czasopismo Prawno-Historyczne*. 1970. Z. 1. S. 227–236.
20. Chojnowski A. *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*. Wrocław; W.; Kraków; Gdańsk: Zakł. Narod. im. Ossolińskich., Wyd-wo Pol. Akad. Nauk, 1979. 242 s.
21. Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim // *Dziennik Praw*. 1918. Nr. 1. Poz. 1.
22. Pollak M. *Rozwój organizacji Ministerstwa WRiOP a jego statut obecny* / M. Pollak // *Oświata i Wychowanie*. 1929. Nr. 1. S. 5–12.
23. Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim // *Dziennik Praw*. 1918. Nr. 1. Poz. 1.
24. Leszczyński P. *Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* / P. Leszczyński. –Warszawa: Semper, 2006. 300 s.
25. Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim // *Dziennik Praw*. 1918. Nr. 1. Poz. 1.
26. Leszczyński P. *Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* / P. Leszczyński. Warszawa: Semper, 2006. 300 s.
27. *Regulamin czynności funkcjonariuszów niższych Ministerstwa wyznaczeń Religijnych i Oświecenia Publicznego* // *AANW. Zespół 14*. Nr. serii 5.1. – Sygn. 305.
28. *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1921 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* // *Monitor Polski*. 1921. 1 kwietnia, nr. 74. Poz. 115.
29. Jablonski K. H. *Organizacja i zadania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w II Rzeczypospolitej* // b. d. i m. w., mps powielony, niepublikowany.
30. *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* // *Dziennik Urzędowy Kuratorium Okręgu Szkolnego Krakowskiego*. 1928. 31 października. Nr. 10.
31. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* // *Monitor Polski*. 1928. 14 września, nr. 212.
32. *Uchwała Rady Ministrów z dnia 9 września 1931 r. w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* // *Monitor Polski*. 1931. 15 września, nr. 213.
33. Leszczyński P. *Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* / P. Leszczyński. Warszawa: Semper, 2006. 300 s.
34. б/а. *На ложном пути* // *Наша жизнь*. 1930. 28 февр., № 405. С. 1
35. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i urzędowania Ministerstw* // *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu*. 1926. № 23.
36. Leszczyński P. *Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* / P. Leszczyński. Warszawa: Semper, 2006. 300 s.
37. *Protokół konferencji, odbytej w dniu 25-go lutego 1920 roku w Prezydium Rady Ministrów w sprawach narodowościowych ludności Ziemi Chełmskiej i Podlasia* // *AANW. Zespół 14*. Nr. serii 5.4. Sygn. 385.
38. *Tymczasowe przepisy o stosunku Rządu do Kościoła Prawosławnego w Polsce* // *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Rzeczypospolitej Polskiej*. 1922. № 7. Poz. 59.
39. Ibid.
40. *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. O stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego* // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1938. № 88. Poz. 597.
41. Ibid.
42. *Delegat ministerstwa W. R. i O. P. przy Metropolii prawosławnej* // *Dziennik Wileński*. 1926. 28 lipiec.
43. Leszczyński P. *Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* / P. Leszczyński. Warszawa: Semper, 2006. 300 s.
44. *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o statystyce ruchu naturalnego ludności* // *Dziennik Ustaw*. 1927. Nr. 10. Poz. 76.
45. *Dziennik Rozkazów Wojskowych*. 1919. 28 czerwiec, nr 71. Poz. 2313.
46. Śleszyński W. *Bezpieczeństwo wewnętrzne w polityce państwa polskiego na ziemiach północno-wschodnich II Rzeczypospolitej* / W. Śleszyński. Warszawa, 2007. 400 s.

47. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 listopada 1938 r. O stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1938. № 88. Poz. 597.

48. Ibid.

49. Leszczyński P. Centralna administracja wyznaniowa II RP: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego / P. Leszczyński. Warszawa: Semper, 2006. 300 s.

* Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 07.07.2017 р.

УДК 352 (477)

КАТЕГОРИАЛЬНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ГРОМАД ТА ЇХНІХ ОБ'ЄДНАНЬ

Попова К. Г.,

аспірант кафедри права та законотворчого процесу,

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Одеса

Проаналізовано природу місцевого самоврядування як досить специфічного управлінського сектора. Здійснено категоризацію класів, типів та об'єктів комунальної власності. Виходячи з принципу субсидіарності як основоположної ідеї процесів децентралізації в Україні, обґрунтовано думку про віднесення управління комунальною власністю до делегованих повноважень рад громад та регіонів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, комунальна власність, ресурси, повноваження, субсидіарність.

Popova K. G.,

Postgraduate Student at the Department of Law and Legislative Process,

ORI NAPA, Odesa

POSITIONS OF MANAGERIAL CATEGORIES BY THE MUNICIPAL PROPERTY OF COMMUNITIES AND THEIR ASSOCIATIONS

The article shows the study of sources of local government management as a specific sector. Categories, classes, types and communal property is shown. The principle of subsidiarity identifies and suggests the idea of delegated management of municipal property. The fundamental idea of decentralization in Ukraine is the principle of subsidiarity, it is important for councils of local communities and regions.

Key words: local government, municipal property, resource, powers, subsidiarity.

Важлива проблематика, на яку спирається сучасна вітчизняна доктрина державного розвитку, полягає в наданні повноважень, більших за обсягом, номенклатурою ресурсних джерел та посиленні відповідальності влад муніципального рівня перед населенням, яке мешкає на їхній території. Досвід розвинених європейських країн переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві успішний соціально-економічний розвиток держави завжди базується на створенні сильних політичних та майнових основ самоврядування муніципального рівня [3, с. 102]. Інакше кажучи, ресурсна складова місцевого самоврядування визначає не лише цілі та ідеї реформаторства, вона програмує успіх чи провал будь-яких змін.

© Попова К. Г., 2017

Природно, що, ратифікувавши Європейську хартію про місцеве самоврядування, Україна має врегулювати інститут місцевого самоврядування відповідно до цього документа. Так само постає необхідність урегулювання основоположних засад управління його ресурсною базою, адже саме вона визначає стан, тенденції та динаміку розвитку процесів у середовищі системних змін.

Актуальність порушеної в статті теми зумовлена дискусійними позиціями комплексної реформи з децентралізації влади, яка проходить через елементи реформ, серед яких основні реформи адміністративно-територіального устрою, медична, освітня, правова, реформа системи надання адміністративних послуг тощо.

З маси досліджень та публікацій із цих питань, що з'явилися в 2016–2017 рр., можна дійти загального висновку про те, що Україна стоїть на шляху нового цивілізаційного етапу. Він віддзеркалює рух України до європейських цінностей, показує вектор її суспільного, соціального та політичного тяжіння, ідентифікує національну свідомість Українського народу з гуманістичними цінностями Європи. Найбільш вагомими та комплексними є праці таких вітчизняних вчених, як О. Голинська, О. Матвеева, Ю. Молодожен, О. Молодцов, В. Роман, Н. Струк та ін. Значна зацікавленість цими питаннями викликана новизною подій та процесів, що їх породжує реформа з децентралізації на тлі проблемного середовища в нашій державі. Природно, що така системна реформа має безліч аспектів як теоретичного, так і практико-прикладного характеру. Тож, незважаючи на спільну, на перший погляд, тематику, усі наукові дослідження є присвяченими різним сторонам цього питання та, відповідно, розглядають широке коло актуальних проблем, що системно та ситуативно виникають у ході реалізації реформи.

Проблематика ж ресурсного забезпечення життєдіяльності територіальних громад останнім часом все більш актуалізується, а отже, вимагає нових наукових теоретичних та практичних підходів.

Метою статті є обґрунтування категорій комунальної власності, як майнової основи місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та їхніх об'єднань в Україні. Із виконанням цієї мети ставляться завдання: щодо з'ясування природи місцевого самоврядування як суб'єктного сектора управління комунальною власністю, з аналізу стану нормативного регулювання управлінських процесів, групування об'єктів комунальної власності, з'ясування специфіки її функціонування в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу слід розпочати з того, що нинішня реформу ресурсної складової місцевого самоврядування найбільшою мірою розгорнуто у фінансовому секторі. У майновому ж секторі наразі реформи фактично не розпочалися. Не внесено довгоочікуваних змін до Земельного кодексу щодо відведення громадам земель поза межами населених пунктів, не внормовано перелік питань з управління об'єктами та цілісними майновими комплексами, що перебувають у комунальній власності. Навіть не надано нормативного визначення комунальної власності як такої, відсутня класифікація її структури, немає розмежування суб'єктів управління. Таким чином, говорити хоча б про початок процесів децентралізації у сфері майнового компонента поки що не є можливим.

У річищі системної реформи з децентралізації влади в Україні ми нині фактично підходимо до необхідності конкурентної боротьби за обмежений ресурс. Сформована багаторічним патерналізмом суспільства думка про

“дармовість” та “нечийність” державних коштів та коштів муніципальних утворень зазнає краху. Їй на зміну приходить розуміння ресурсів як цільових фондів, що фіскальними засобами акумулюють приватні кошти платників податків. Кожна людина, яка сплачує податки до бюджету, природно починає цікавитися: на що ж конкретно витрачаються “мої гроші”, що їх вилучила держава? І не завжди в межах традиційного підходу можна знайти на це відповідь.

Отже, сьогодні суттєво зріс суспільний запит на упровадження досконалого управління ресурсами з точки зору прозорості їхнього витрачання на рівні держави та самоврядних органів, що здійснюють представництво територіальних громад. Використанню його методів та інструментів фактично немає альтернативи, і всі управлінські методики, спрямовані на планування та виконання використання ресурсу, повинні враховувати ключові принципи та опції ефекту й результату.

Особливий інтерес у цій царині викликає думка В. Абрамова, який наводить більше 30 відомих у сучасному науковому середовищі визначень місцевого самоврядування. Вчений зазначає, що основною проблемою реального становлення інституту місцевого самоврядування є низький рівень громадянської активності з боку населення [1, с. 121–123]. Інакше кажучи, вчений стверджує, що сьогодні немає єдиного розуміння природи місцевого самоврядування. Від себе доповнимо, що, виходячи з його позицій, ця природа в сучасному світі є досить мінливою, ситуативною та нестійкою. Асоціювати місцеве самоврядування з громадськими утвореннями є неправильним та нелогічним. Більш того, місцеве самоврядування має чи не протилежно іншу природу, ніж громадянське суспільство як таке, адже основною рисою громадянського суспільства є саме активність. Тобто сутність місцевого самоврядування слід шукати в інших, ніж суспільні та соціальні, джерелах.

Частково дає відповіді з цих питань відомий український правознавець В. Кампо. Характеризуючи місцеве самоврядування, він формує досить поширене (хоча й не загальноприйняте) в Україні розуміння цього інституту й зазначає: “...за своєю природою воно [місцеве самоврядування] виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від об’єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад...” [5, с. 36]. Ця думка є досить цікавою з декількох точок зору. Дослідник, по-перше, виділяє місцеве самоврядування як окремий сектор управління; по-друге, дає підстави до наближення природи місцевого самоврядування до природи економічних інтересів специфічного колективу, сформованого за ознакою спільності місця проживання; по-третє, говорячи про корпоративність, дослідник наділяє такий колектив можливостями ставити спільні цілі й будувати власну стратегію (адже це притаманне корпоративним утворенням).

У механізмі здійснення місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування на перше місце поставлено “ради або збори”, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім – територіальну громаду, що використовує “збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян”, дозволені законом [7].

Таке бачення Хартією ролі органів місцевого самоврядування свідчить про те, що вона, по-перше, базується насамперед на концептуальних положеннях державницької теорії місцевого самоврядування, а по-друге, дозволяє деяким вченим стверджувати, що “участь територіальної громади (через

форми прямої демократії), громадян у здійсненні самоврядування має “фактативний” характер” [4, с. 243].

Останнє положення, на нашу думку, є дискусійним, адже саме громада (шляхом виборів) формує представницькі органи місцевого самоврядування, які функціонують за її “дорученням” та в її інтересах, що зумовлює значення територіальної громади як первинного, основного суб’єкта системи місцевого самоврядування.

Незважаючи на різноманіття визначень місцевого самоврядування, можемо дійти висновку про те, що основу місцевого самоврядування складають: людина, місцевий господарський комплекс та вільна діяльність членів територіальних громад; об’єднання громадян за інтересами для спільної діяльності; комунальна власність; відповідна фінансова база, що формується здебільшого з власних джерел, частково – з державних дотацій; спільні дії громадян та обраних ними органів; законодавчо закріплені функції та повноваження місцевого самоврядування; залежність місцевого самоврядування від населення [3, с. 98].

На основі зазначеного сформулюймо ознаки, що є традиційними для місцевого самоврядування. По-перше, це корпоративний економічний інтерес. Він формується на тлі законодавчо закріпленого обмеження ієрархії. Тобто відсутня повна та безпосередня (вертикальна) підпорядкованість. Така підпорядкованість є частковою, лише стосовно реалізації державної політики на місцях – так звані делеговані повноваження, що їх передає держава муніципальним утворенням.

Крім того, М. Корнієнко та М. Потіп визначають такі риси:

- визнання за кожною територіальною громадою власних повноважень;
- самостійність місцевої влади в межах власних повноважень;
- організаційна відокремленість місцевої влади в системі управління державою і взаємодія з органами державної влади у здійсненні спільних завдань і функцій;
- відповідальність органів і посадових осіб самоврядування перед територіальною громадою;
- відповідність матеріальних і фінансових ресурсів повноваженням місцевої влади;
- державна гарантія місцевого самоврядування [6, с. 129].

З усіма цими позиціями комплементується факт існування комунальної власності, земельних відносин, місцевих бюджетів та інших місцевих ресурсів. Їхнє раціональне використання вимагає відповідного управлінського впливу, а також наявності певного самостійного режиму регулювання відносин ресурсного характеру на територіальному рівні.

Таким чином, комунальна власність є матеріальною основою та джерелом забезпечення життєдіяльності місцевого самоврядування. При цьому ми спостерігаємо жакливу ситуацію, коли величезна частина власності, делегованої державою територіям та регіонам у вигляді комунального майна, залишається поза державним регулюванням. Закон України “Про власність” втратив чинність уже досить давно, натомість немає жодного більш-менш системного нормативного акта, який би комплексно регулював позиції управління комунальним майном.

Особливо чітко це проявилось в ході добровільного об’єднання громад, що відбувається протягом 2015–2017 рр. Ліквідаційні комісії (а в 2016 р. – комісії з реорганізації) рад, що пішли на об’єднання, повсякчас стикалися з

невирішеними проблемами, що нагромаджувалися десятиріччями. Це в першу чергу стосується безгосподарного майна, об'єктів державної власності, що їх не було передано в комунальну власність. За відсутності будь-яких реєстрів обліку, актів технічного стану, результатів реального оцінювання залишкової вартості таких об'єктів тощо їх розкрадали та вони руйнувалися.

У цьому зв'язку є потреба структурувати зазначене питання. Ми знаємо, що комунальна власність розрізняється за двома підтипами:

- комунальна власність територіальних громад;
- комунальна власність об'єднань територіальних громад.

У 2015 р. розпочався процес формування нового законодавчого пакета, пов'язаного з положеннями реформи децентралізації. Проте, зважаючи на досить малий проміжок часу, що минув, а також тривання процедури внесення конституційних змін (наразі існує лише проект, погоджений Верховною Радою України в першому читанні), вітчизняний інститут місцевого самоврядування досі не підійшов до врегулювання питань, пов'язаних з управлінням комунальною власністю.

Якщо звернутися до внутрішніх аспектів проблематики, то, наприклад, невирішеними взагалі залишаються питання, пов'язані з функціонуванням такого підвиду комунальної власності, як власність громад районів у містах. До системи місцевого самоврядування входять і районні в місті ради (у разі їхнього створення). Складність організації влади в містах із районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами його складників. Відтак, і проблематика розподілу функцій управління комунальною власністю міста з районним поділом є на сьогодні досить гострою. Наприклад, у чотирьох районах м. Одеси функціонує вісім комунальних підприємств житлово-комунального сервісу (ЖКС). До 2015 р., незважаючи на те, що ради в місті не обиралися і, відповідно, існував єдиний міський бюджет, їхню фінансову підтримку було здійснювано через районні державні адміністрації. На думку експертів, це призводило до щорічних втрат міським бюджетом 12–15 % видатків за відповідними статтями [2, с. 41].

Між тим ключова роль комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування полягає в тому, що саме вона формує його другий за значенням ресурсний складник – фінансову основу. Таким чином, сьогодні можна стверджувати, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” редакції 1997 р. хоча і є першим кроком у розумінні фінансової основи для становлення і розвитку місцевого самоврядування в нашій державі, водночас не регулює його матеріальної бази, тобто питання управління комунальною власністю.

Розроблення нових сучасних концепцій фінансового забезпечення місцевого самоврядування передбачає серед інших невідкладних завдань, вирішення проблеми оновлення принципів, форм, методів організації діяльності та фінансування місцевого самоврядування. Розкриття їхньої природи, характеру взаємозв'язків має важливе значення для науки та практичної діяльності.

На основі структурного аналізу матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування ми можемо запропонувати порядок співвідношення елементів його ресурсного складника.

Зокрема, основним класом ресурсів місцевого самоврядування, що визначають стан його життєдіяльності в ринковому середовищі є майнові ресурси. Це майно уособлене двома типами комунальної власності. Умовно назовімо їх класами:

клас I – комунальна власність територіальних громад, управління якою здійснюють сільські, селищні, міські ради;

клас II – комунальна власність об'єднань територіальних громад, управління якою за дорученнями громад сіл, селищ та міст здійснюють районні та обласні ради. Зауважимо, що комунальна власність сіл і міст є первинним майновим джерелом. Громади лише передають в управління це майно району та області. Тобто в аспекті повноти управлінського права район і область фактично є найнятими контракторами, які здійснюють корпоративне управління та в будь-який момент, за бажанням громад, зобов'язані передати ці об'єкти їхнім природним володарям.

Обидва класи комунальної власності можуть включати в себе такі групи об'єктів:

1. Землі сільськогосподарського призначення. Зазвичай ця група більш характерна для власності класу I, оскільки в її межах здійснюється пряма господарська діяльність однієї окремо взятої громади і передавати її в корпоративне управління району чи області.

2. Природні ресурси. Ідеться, по-перше, про природні ресурси, що перебувають у публічній сфері (поза приватною), по-друге – про ті об'єкти, що не перебувають у державній власності (а таких у нашій країні переважна більшість).

3. Окремі об'єкти (та землі під ними). Ідеться про об'єкти капітального характеру. У свою чергу, ці об'єкти можна поділити на об'єкти соціально-культурної сфери, господарські, виробничі тощо.

4. Цілісні майнові комплекси (та землі під ними). Фактично це ті ж об'єкти власності, але більші. Вони включають у себе декілька окремих об'єктів і обліковуються за реєстром як єдине ціле.

Групи 2–4 можуть як перебувати у власності окремої територіальної громади, так і передаватися в управління районної чи обласної ради.

Говорячи про впорядкування системи управління комунальною власністю, слід згадати, що останніми роками (а особливої актуальності це набуло в 2014–2017 рр., коли інтеграція України в європейський простір набула цілком конкретних рис) органи влади Європейських співтовариств наполегливо пропагують принцип субсидіарності. Відповідно до нього будь-яка громадська функція повинна здійснюватися на найбільш низькому рівні територіальної організації – у селі та місті, де реально мешкають люди. Щоправда, серед вітчизняних нормативно-правових актів принцип субсидіарності декларують лише Бюджетний кодекс України та Закон України “Про місцеве самоврядування”.

Запроваджуючи цей системотворчий принцип у всі галузі функціональної діяльності, можна впорядкувати недосконалу традиційну схему організації владних повноважень та розподілу ресурсів. Адже за принципом субсидіарності не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а навпаки, вони самі повинні передавати державі те, з чим не можуть упоратися самотужки, і те, що відповідно до Конституції України не належить і не може належати до їхніх повноважень. Відповідно, передаючи будь-яке з конституційних повноважень місцевому самоврядуванню, держава обов'язково

повинна передати їй ресурс для його повнофункціонального виконання. Це стосується в першу чергу такого основоположного елемента державної економічної політики, як власність. Передаючи частину організаційно-економічних повноважень з управління власністю, держава не повинна відмовлятися від їхнього фінансового забезпечення.

Тож, ключовою позицією є негайне передання до міст та сіл реально-го фінансового ресурсу для здійснення управління комунальною власністю. Звідси випливає й реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестає бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій. З погляду системності бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральної влади поліпшити систему управління державою, влада намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина. Водночас спостерігається стремління відокремити фінанси делегованих державою повноважень та фінанси власних повноважень місцевої влади шляхом включення делегованих асигнувань до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади.

Тобто об'єкти власності, що передані місцевим радам у комунальне управління повинні фінансово забезпечуватися так само, як і будь-яка інша державна програма за делегованими повноваженнями. Це дасть змогу поліпшити стан об'єктів комунальної власності, аби вони могли, у свою чергу, працювати на економіку територій – чим сильнішими є території, тим сильніша держава. І тоді децентралізація в Україні матиме більш глибокий і реальний характер.

Загальними висновками є кілька концептуальних позицій. Оскільки сьогодні немає єдиної наукової точки зору щодо сутності місцевого самоврядування, то ми схилиємося до думки про його економічну природу. Воно виступає окремим сектором управління, об'єктом якого є колективний (корпоративний) інтерес людей, поєднаних за ознакою природної спільності території проживання. Основою задоволення цього економічного інтересу є ефективність функціонування ресурсної основи. Водночас їй притаманний майновий характер із двома підтипами комунальної власності (класами), один з яких перебуває в управлінні сільських, селищних та міських рад, а для управління іншим залучаються районні та обласні ради. Перший клас є джерелом формування системи управління комунальною власністю в цілому. Ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидіарності зобов'язує віднести комунальну власність до делегованих повноважень. Це тягне за собою зобов'язання з передавання ресурсу на її утримання та ефективне функціонування. В умовах децентралізації така позиція дасть змогу поліпшити економічний потенціал територій, а також налагодити системне регулювання цього управлінського складника.

До перспектив подальших наукових розвідок у цьому аспекті слід віднести детальний аналіз структури комунальної власності на рівні регіонів. Зокрема, слід детально дослідити обмеження, що не дозволяють перетворити цю структуру на дієвий інструмент ринкового відтворення та започаткувати ідею формування децентралізованої моделі управління комунальною власністю як найбільш перспективним у довгостроковому періоді матеріальним активом.

Список використаних джерел

1. Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и зарубежный опыт // Социс. 2007. № 1. С. 120–125.
2. Голинська О. В. Антикорупційний моніторинг витрат бюджету міста Одеси на діяльність та утримання КП “ЖКС”: аналіт. звіт / за заг. ред. А. С. Крупника. Одеса: Євродрук, 2015. 104 с.
3. Голинська О. В. Добровільне об’єднання територіальних громад: чинники спротиву, об’єктивні позиції та переваги // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України / голов. ред. М. М. Іжа. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (63). С. 98–105.
4. Калиновський Б. В. Принцип субсидіарності, його місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та національних правових системах // Вісник Акад. держ. управління. 2014. № 1. С. 243–248.
5. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. 2008. –№ 1/2 (9). С. 35–38.
6. Потіп М. М., Корнієнко М. В. Адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Право і суспільство. 2014. № 5. С. 128–134.
7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97–ВР // ВВР України. 1997. № 38. Ст. 249.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

УДК 35:002.8

**МЕХАНІЗМИ, ПРИНЦИПИ, КРИТЕРІЇ
ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ САМОВПОРЯДКУВАННЯ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Родченко І. Ю.,
аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом,
м. Київ*

Виділено та стисло охарактеризовано механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі державного управління. Усі вони є складовими елементами такого самовпорядкування, що суттєво впливають на його результати.

Ключові слова: державне управління, критерії, механізми, принципи, пріоритетні напрями, самовпорядкування, система.

*Rodchenko I. Yu.,
Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kiev*

**MECHANISMS, PRINCIPLES, CRITERIA AND PRIORITY DIRECTIONS
OF SELF-ORDERING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The article highlighted and briefly describes the mechanisms, principles, criteria and priorities of self-ordering in the public administration system. They are integral elements of the self-ordering that significantly affect the results.

Key words: public administration, criteria, mechanisms, systems, objects, self-ordering system.

У вітчизняній галузі науки “Державне управління” останнім часом посилилася увага до синергетичного підходу, зокрема до досліджень процесів самоорганізації та самовпорядкування. У цьому контексті, на нашу думку, заслуговує на увагу питання розгляду механізмів, принципів, критеріїв та пріоритетних напрямів самовпорядкування у вітчизняній системі державного управління.

© Родченко І. Ю., 2017

Різні аспекти та засоби самовпорядкування в системі державного управління висвітлено в роботах як зарубіжних, так і вітчизняних вчених [1–6].

Метою цієї статті є виділення та стисла характеристика механізмів, принципів, критеріїв та пріоритетних напрямів самовпорядкування в системі державного управління.

У попередніх статтях нами були виділені сучасні парадигми розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління. Механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями віднесено, відповідно, до п'ятого, шостого, сьомого та восьмого рівнів сучасної парадигми самовпорядкування в системі державного управління України.

Механізми самовпорядкування є практичними заходами, засобами, важеями, стимулами, що переводять питання самовпорядкування в системі державного управління з теоретичної у практичну площину.

Принципи самовпорядкування є положеннями або правилами, дотримання яких веде до кращого результату в державному управлінні чи у процесах самореалізації будь-якої соціальної системи.

Критерії самовпорядкування дозволяють оцінювати управлінські рішення та дії з точки зору досягнення запланованих результатів.

Пріоритетні напрями самовпорядкування, окрім чіткого плану дій, ще й задають упевненість працівників у досягненні запланованих результатів без зайвих ресурсних та часових витрат.

Насамперед стисло охарактеризуємо основні, на наш погляд, механізми самовпорядкування.

Механізм “законодавчого та нормативно-правового забезпечення самовпорядкування” охоплює всі правові акти та документи, що забезпечують створення та регулювання правового поля самовпорядкування в системі державного управління України. Зокрема, ті з них, якими затверджуються і вводяться в дію стратегії розвитку, програми діяльності уряду, державні політики в галузях економіки та інших сферах суспільної життєдіяльності, загальнодержавні та інші цільові програми, національні проекти, бюджети розвитку тощо, використовувані в усій площині та в часі у процесах самовпорядкування – цільового, функціонального, структурного, еволюційного.

Механізм “стратегічного планування” приводить до розроблення численних державних, галузевих, регіональних, місцевих стратегій розвитку, стратегій діяльності центральних органів виконавчої влади тощо. Він передбачає визначення місії на довгостроковий (п'ять і більше років) період планування, пріоритетних напрямів і цілей, обґрунтування їхнього вибору, розроблення відповідних цілей, аналіз переваг і загроз, сильних і слабких позицій розвитку, визначення основних етапів реалізації.

Механізм “розроблення та упровадження державної політики” передбачає розроблення узгоджених планів дій уряду в різних суспільних сферах, галузях, відносинах, як правило, на середньостроковий період часу. Він також визначає цілі та основні напрями діяльності, підходи до реалізації цієї політики.

Механізм “програмно-цільового проектування розвитку (національне, загальнодержавне, державне, регіональне, місцеве)” зорієнтовано на виділення різномірівневих пріоритетних проблем державного управління та вирішення їх за допомогою відповідних програм. Він охоплює великий набір засобів.

Серед них:

- програми дій уряду, які схвалюються парламентом та якими визначаються основні цілі та завдання кожного нового складу уряду, а також засоби їхньої реалізації;

- загальнодержавні довгострокові цільові програми, які приймаються законами та якими гарантується виконання важливих проблем держави, наприклад: забезпечення якості питної води, збереження та раціональне використання лісових масивів тощо;

- інші середньострокові цільові програми, які приймаються постановами уряду та якими забезпечується пріоритетне вирішення низки важливих проблем, як державних, так і галузевих, регіональних;

- національні проекти як засіб вирішення проблем, що мають міжрегіональний чи міжгалузевий характер.

Механізм “державного та місцевого бюджетування” є головним ресурсним механізмом розвитку в системі державного управління. Його можна впевнено віднести до політичних рішень, оскільки невключення до бюджетів має наслідком призупинення виконання завдань розвитку держави, регіону, галузі, міста, села щонайменше на рік. Тому цей механізм достатньо довго формується та приймається рішеннями рад відповідного рівня. Державний бюджет завжди є результатом великих компромісів різних парламентських груп і приймається на рівні закону України.

Механізм “функціонально-структурного проектування” в системі державного управління є класичним засобом формування та розбудови різних інститутів та органів влади. В основу його покладено відповідність форми (структура) та змісту (функціональне поле). Правильне його застосування ґрунтується на стратегії розвитку держави, тобто на визначенні довгострокових цілей та відповідних функцій держави для досягнення тих цілей.

Отриманий набір функцій держави має бути раціонально розподілено між низкою органів державної влади так, щоб не було їхнього дублювання. Це є класикою функціонально-структурного проектування в системі державного управління. Відхилення від цієї схеми функціонально-структурного проектування, як правило, призводить до появи функціональної та структурної неорганізованості, а відтак, і до необхідності вирішення цих проблем знову ж із застосуванням механізму “функціонально-структурного проектування”.

Механізм “державного регулювання” визначає та підтримує певні умови функціонування системи державного управління в цілому та її окремих елементів зокрема. Зазвичай він реалізується у формі закону (наприклад, Закон України “Про державну службу”, який урегулює всі відносини в системі державної служби, та ін.).

Механізми “державного контролю” (з’ясування стану виконання завдань і вирішення проблем) та “державного моніторингу” (збирання й первинне оцінювання релевантної інформації) вкупі забезпечують реалізацію функцій контролю в системі державного управління. Державний контроль має багаторівневий характер. На рівні гілок влади існує президентський, парламентський, урядовий та судовий контроль. На рівні центральних органів виконавчої влади – низка контрольних органів виконавчої влади, що спостерігають за станом довкілля – радіаційним, екологічним, санітарним, протипожежним, за станом певних видів суспільної, насамперед економічної, діяльності тощо.

На всіх рівнях застосовується контроль витрачання бюджетних коштів, що здійснюється Рахунковою палатою та Контрольно-ревізійним управлінням Міністерства фінансів України. На рівнях органів влади – це внутрішній контроль та аудит. Поширеним є фінансовий (стану використання коштів) та адміністративний (стану виконання завдань) види контролю.

Механізм “забезпечення сталого розвитку” спрямовано на дотримання розвитку держави, її регіонів та галузей економіки, інших територій за концепцією сталого розвитку, тобто, з одного боку, забезпечення компромісу між інтересами людини, економічного та екологічного розвитку, а з іншого – розвитку без криз (антикризового розвитку).

Механізм “упровадження найкращого зарубіжного досвіду” завжди був актуальним і набуває особливої актуальності в контексті європейської інтеграції України. Існує те, що необхідно суттєво змінити, і те, на що потрібно орієнтуватися. Не сліпо копіювати зарубіжний досвід, а під час його запровадження враховувати національні інтереси, можливості, традиції. Доцільність цього вбачаємо хоча б у тому, що за показниками оцінювання системи державного управління, запропонованими Всесвітнім банком та широко використовуваними у світі, Україна значно поступається країнам Європейського Союзу. Вітчизняній системі державного управління необхідно в найстиглиший час у межах своїх сучасних можливостей суттєво наблизитися до пропонуваного значень цих показників.

Механізм “європейська інтеграція” саме покликаний гарантувати таке наближення, оскільки передбачає суттєву допомогу передових країни світу на цьому шляху. Цей механізм є широким, бо стосується не тільки системи державного управління, але й усіх сфер і галузей суспільного життя, його демократизації, подолання корупційних явищ, боротьби з тероризмом, гендерного аспекту тощо

Механізм “упровадження моделі доброго врядування” Good Governance фактично є засобом сучасного оновлення моделі системи державного управління в Україні. Така модель є компромісом між централізацією цієї системи та її децентралізацією в напрямі збільшення централізації з метою отримання більшого обсягу коштів – на рівні, що найкраще забезпечує розвиток інформаційного суспільства в Україні, до того ж веде до зменшення рівня корупційності порівняно з повністю децентралізованою системою державного управління. Окрім цього, така модель супроводжується запровадженням 12 принципів демократизації та підвищення ефективності системи державного управління.

Поки що ця модель навряд чи буде реалізовуватися в Україні у зв'язку з її курсом на максимально можливу децентралізацію. Останній, на нашу думку, помилково пов'язується з можливістю вирішення питання ментальної розбіжності населення сходу та заходу. Цей курс, як відомо з матеріалів ООН, відповідає моделі “державного менеджменту” та виявився не самим ефективним через більший рівень корупції на місцевому рівні державного управління порівняно з центральним.

Механізм “адміністративне реформування” є класичним засобом приведення структури державних органів виконавчої влади у відповідність до функціональних потреб суспільства, а також підвищення ефективності системи державного управління. Широко використовується в усіх країнах на певних етапах їхнього розвитку. Популярними заходами такого реформуван-

ня є скорочення кількості органів державної влади та державних службовців, а також заходи з децентралізації системи влади за принципом субсидіарності – закріпленні функцій за тими рівнями системи державного управління та місцевого самоврядування, на яких вони будуть виконуватися в найкращий спосіб.

Часто разом з адміністративним реформуванням розглядається й адміністративно-територіальне реформування, що покликане покращити територіальний устрій держави в такий спосіб, аби покращити життєдіяльність населення, при цьому зазвичай стає необхідним внесення зміни й до системи органів державної влади.

Механізм “реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування” є окремим елементом адміністративного реформування й покликаний, з одного боку, привести систему таких служб у відповідність до потреб системи державного управління, а з іншого – підвищити ефективність та результативність діяльності цих служб. Перше, з чого зазвичай розпочинається, а іноді чим і закінчується таке реформування, – це суттєве скорочення чисельності зазначених служб на всіх або на певних рівнях управління. Ми маємо вітчизняні приклади скорочення апарату в 1999, 2006, 2010, 2014 рр. Для певного захисту від впливу наслідків реформаторських змін у 2012 р. було створено президентський резерв посад вищого рівня.

Завжди слід пам’ятати, особливо під час зміни державної влади після чергових виборів Президента України, що суттєві зміни складу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування призводять до зменшення інституційної пам’яті відповідних органів. Тому на Заході під час таких змін завжди дотримуються принципу збереження працівників на всіх адміністративних посадах. Звільнення досвідчених працівників, особливо кадрових, юридичних та економічних служб, як правило, призводить до погіршення на певний період показників діяльності відповідних органів та установ.

Принципам самовпорядкування в системі державного управління України нами відданий шостий рівень парадигми-матриці сучасного стану розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління. Таких принципів багато. Охарактеризуємо деякі з них.

Принцип “стратегія визначає структуру управління” – це правило, за яким стратегія, тобто місія та певна система цілей з її реалізації, передбачає формування напрямів та відповідних функцій із досягнення цих цілей. А вже за визначеними функціями формується або переформатовується структура, яка їх буде реалізовувати. Цей принцип часто подають схемою: цілі – функції – структура.

Принцип “необхідного різноманіття” – це правило, що проголошує необхідність досягнення відповідності різноманіття суб’єкта управління, тобто функцій управління, та об’єкта управління, тобто функціонального поля об’єкта управління. Якщо останнє не перекривається функціями управління, то маємо більше різноманіття об’єкта управління. Якщо маємо надлишок функцій управління, то це свідчить про більше різноманіття суб’єкта управління.

Принципи “формування дерева проблем” – це набір правил під час побудови такого дерева. Наприклад, слід включати до цього дерева тільки проблеми, що є суттєвими з точки зору державного управління на будь-якому з його рівнів у певний термін часу проектування.

Принцип “визначення проблемних пріоритетів” проголошує необхідність встановлення пріоритетності вирішення проблем, що зумовлено певним порядком їхнього виникнення, їхньою масштабністю та можливими наслідками, а також реальними можливостями системи державного управління.

Принципи “формування та оптимізації дерев цілей” – це набір правил, що передбачають розгляд різних альтернативних варіантів цілей; вилучення неважливих, недостатньо ефективних та не забезпечених достатніми ресурсами заходів; перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня [5, с. 103].

Принципи “визначення цільових пріоритетів” – це набір правил до структурування дерева цілей. Наприклад, принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем за рахунок кращого розуміння їх та якісного вирішення. Він орієнтує на досягнення найбільш можливої ефективності в деякій обмеженій сфері, і тільки потім – на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень [3, с. 11].

Принципи “визначення функцій та функціональних пріоритетів” – це набір правил до функціонального проектування. Основним принципом є визначення функцій відповідно до місії та довгострокових цілей розвитку, які, у свою чергу, визначаються, виходячи з суспільних потреб на момент проектування.

Принципи “формування та дотримання критеріїв самовпорядкування” – це набір правил з оцінювання процесів та результатів самовпорядкування. Наприклад, принцип конкретності та вимірюваності мети потребує наявності для кожної мети певних критеріїв, які б давали змогу оцінити ступінь її досягнення. Як зазначав російський вчений Б. Литвак, якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління – контролю. Порушення цього принципу позбавляє управління певної гарантії досягнення визначених цілей. Тому навіть для неструктурованих проблем, що трапляються в соціальних системах, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії [5, с. 3].

Принцип “орієнтації на європейські моделі систем державного управління” – правило, що викликане в Україні вибором її шляху розвитку і передбачає подальшу розбудову вітчизняної системи державного управління за найкращими зразками країн Європейського Союзу. Такі зразки різні, оскільки в ЄС є країни з різними формами правління (президентські, парламентські, напівпрезидентські, напівпарламентські). Це потребує виваженого підходу до вибору найкращих рис моделей систем державного управління, не нехтуючи власними традиціями та досягненнями, щоб не було, як з адміністративною реформою в 1998 р., коли в ній було закладено положення, що не відповідали формі правління в Україні, наприклад посилення ролі уряду в президентській республіці.

Організаційні принципи – це набір правил щодо організаційного проектування. Можна навести такі загальні принципи раціональної структури управління: відповідність ланок управління до його функцій; мінімізація кількості щаблів (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному щаблі

всіх необхідних функцій управління; концентрація функціональних ланок у функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; уникнення дублювання функцій; мінімізація потоків команд з кожної ланки управління; мінімізація ланок, скорочення часу прийняття рішень та ін. [6, с. 339].

Принципи раціонального планування – це набір правил з реалізації функції планування в системах державного управління. Серед них такі: планування має бути чітко ув'язано з контролем, інакше не буде реальної можливості перевірити заплановані результати; використання всіх способів планування (попереднього, поточного та заключного); використання всіх видів планування (фінансового, адміністративного, функціонального); планування має охоплювати діяльність всіх складових елементів системи державного управління (ланок, процесів, їхніх взаємозв'язків); широке застосування електронних технологій планування; планування не має бути надмірним; дотримання стандартів планування та ін.

Принципи “організації моніторингу” – це набір правил до спостереження та первинного аналізу інформації, що надходить до суб'єкта державного управління з об'єкта державного управління. До таких принципів можна віднести: продуманість та чітку спланованість такого моніторингу; фільтрацію тільки релевантної інформації, тобто тієї, що має пряме відношення до проблем, що їх моніторять; первинний відбір суттєвої інформації, відкидання малозначущої та неперевіреної; спеціалізація моніторингів для спостереження різноманітних суспільних процесів; широке застосування соціологічних та експертних опитувань для оцінювання результатів моніторингу тощо.

Принципи контролю – це набір правил контролю в системі державного управління. Серед них маємо принципи: об'єктивності, що пов'язана з правдивим висвітленням дійсного стану справ; системності, що проявляється в періодичному проведенні контролю згідно з визначеними термінами; компетентності, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями; гласності, що передбачає ознайомлення з результатами контролю всіх компетентних організацій та осіб, зокрема і громадськості; комплексності, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності; дієвості, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення [4].

Принципи комунікації – це набір правил щодо організації та здійснення комунікацій в системах державного управління. Серед них можна зазначити: розроблення та реалізацію комунікативних стратегій шляхом проведення комунікативного аналізу та застосування певної комунікативної тактики; забезпечення поінформованості зацікавлених органів, установ та осіб; залучення їхньої підтримки; подолання недовіри та невпевненості тощо.

Принципи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень – набір правил з формування та виконання зазначеної функції. Такі принципи ґрунтовно розглянуто в роботі відомого українського вченого В. Бакуменка. Серед них такі: відмова від прийняття рішень є вдалим вибором, якщо обмаль інформації або якщо ці рішення не буде забезпечено ресурсами; модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації; необхідно виділяти достатню кількість альтернатив, бо якщо немає, з чого вибрати, то фактично немає й рішення; процес прийняття рішень може бути інтуїтивним, таким, що ґрунтується на судженнях, або раціональним, найчастіше

він поєднує всі ці способи; у процесі прийняття рішень мають використовуватися стратегії, програми або плани вирішення завдань з урахуванням ризику; способи прийняття керівниками рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних; до успіху приводить точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією; вибір стратегії прийняття рішень визначає суб'єктивна ймовірність; необхідне досягнення компромісу, тобто прийняття рішення з урахуванням усіх факторів, у тому числі небажаних, та ін. [2, с. 62].

Принципи управління персоналом – це набір правил при роботі з кадрами. Їх дуже багато. Наведемо деякі з них: увага до проблем, а не до особистостей; активне використання методів посилення впливів у разі отримання бажаних результатів, і, навпаки, зменшення впливів у разі отримання небажаних результатів; підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків із підлеглими; підтримка в підлеглих почуття самоповаги; заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника; формулювання зрозумілих та обґрунтованих вимог; приведення завдань у відповідність до інтелектуальних та фізичних можливостей виконавця; досягнення балансу повноважень та відповідальності виконавця, а також мотивації та внеску [4, с. 62].

Принципи управління розвитком соціальних систем – це набір основних положень такого розвитку. Серед них: поступовість; послідовність; безперервність; досягнення нових станів із найкращими показниками за попередні періоди; приділення першочергової уваги вирішенню економічних та соціальних проблем; демократизація; забезпечення сталого розвитку та багато іншого.

Принципи функціонального управління – це набір правил з організації та здійснення функцій у системі державного управління. Серед найбільш поширених із них є такі: обов'язкове планування, звітність та контроль виконання функцій (квартал, рік); безперервність; комплексність (одночасне виконання декількох функцій); системність (урахування не тільки виконання функцій, але і взаємозв'язків між ними); урахування можливих ризиків; досягнення ефективності, результативності та економічності; мінімізація часу та коштів для досягнення результату; застосування нових технологій та ресурсів (технологічність, ресурсоемність); мотивація праці та ін.

Принцип випереджувального стану в державному управлінні має на меті перехід в управлінні від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Випереджувальний стан у державному управлінні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців із відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку [1, с. 379].

На сьомому рівні парадигми-матриці сучасного стану розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління України розташовано критерії самовпорядкування в системі державного управління. Можуть застосовуватися будь-які перевірені часом системи критеріїв самовпорядкування для оцінювання ефективності державного управління. Широкого використання набула система сучасних критеріїв оцінювання систем державного управління, запропонована Всесвітнім банком. Існують також інші визнані системи критеріїв оцінювання таких систем, зокрема й вітчизняні.

На восьмому рівні парадигми-матриці сучасного стану розвитку механізмів самовпорядкування в системі державного управління України виділено пріоритетні напрями модернізації механізмів самовпорядкування в системі державного управління.

Серед них наведено основні, а саме:

– удосконалення механізмів законодавчого та нормативно-правового забезпечення самовпорядкування, виходячи з євроінтеграційного вектора розвитку;

– удосконалення механізмів прогнозування та планування економічного та соціального розвитку країни, виходячи з євроінтеграційного вектора розвитку;

– удосконалення механізмів прогнозування та планування розвитку системи державного управління, виходячи з євроінтеграційного вектора розвитку;

– забезпечення переходу до нової моделі системи вітчизняного державного управління, виходячи з євроінтеграційного вектора розвитку;

– продовження вирішення основних завдань концепції адміністративного реформування щодо розвитку його механізмів (децентралізація, адміністративно-територіальне реформування, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, спрощення надання адміністративних послуг, державно-приватного партнерства, демократизації тощо), виходячи з євроінтеграційного вектора розвитку;

– запровадження та систематичне використання системи сучасних критеріїв оцінювання системи державного управління), виходячи з євроінтеграційного вектора розвитку.

Принциповим для всіх вищезазначених напрямів модернізації механізмів самовпорядкування в системі державного управління є те, що вони мають наповнюватися конкретним змістом не тільки на основі власного передового досвіду, але й на основі вивчення та врахування досвіду передових та найбільш розвинених країн Європейського Союзу.

У статті виділено та стисло охарактеризовано механізми, принципи, критерії та пріоритетні напрями самовпорядкування в системі державного управління. Усі вони є складовими елементами такого самовпорядкування, що суттєво впливають на його результати.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 320 с.
3. Бруязкий Е. В., Смирнов Л. П. Математические методы в задачах управления наукой. Київ: Наук. думка, 1973.
4. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
5. Литвак Б. Г. Управленческие решения. М.: Ассоциация авторов и издателей "Тандем"; ЭКМОС, 1998.
6. Щекин Г. В. Теория социального управления: монографія. Киев: МАУП, 1996.

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

КОНСОЛІДАЦІЙНА ДІЯ “ХЛІБОРОБСЬКОГО КЛАСУ” В КАПІТАЛІСТИЧНІЙ КОНСЕРВАТИВНІЙ ТРАДИЦІЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В. ЛИПІНСЬКОГО

Слободян В. Я.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Досліджується місце і роль українських суспільних класів періоду Української революції 1917–1919 рр. у процесі державотворення крізь призму ідеології українського консерватизму. Проаналізовано соціально-економічні й політичні передумови консолідаційної дії консерватизму як ідеологічної ідейно-ціннісної доктрини В. Липинського, що мала на меті забезпечення захисту і реалізацію національних об'єднаних класових інтересів суспільства. Виділено центральний політичний суб'єкт українського консерватизму – “хліборобський клас” – деміург традиціоналістсько-капіталістичного світогляду і мислення. Розкрито зміст ідеї Свободи як засадничого принципу міжкласової консолідації та взаємодії класу хліборобів, духовенства, інтелігенції, військових, промисловців, купців і фінансистів, робітників в ідеологічній інтерпретації консерватизму. Розглянуто соціальну роль і значення суспільних класів у процесі державотворення.

Ключові слова: державотворення, капіталізм, ідеологія, консерватизм, суспільні класи.

Slobodyan V. Ya.,

*Postgraduate Student at the Department of the Humanities and Social Policy,
NAPA, Kyiv*

CONSOLIDATION EFFECT OF “THE LANDOWNER CLASS” IN THE CAPITALISTIC AND CONSERVATIVE TRADITION OF STATE BUILDING OF V. LYPYNSKY

In the research article, the author examines the place and role of the Ukrainian social classes in the Ukrainian Revolutionary period of 1917 – 1920-ies during the state building through the prism of the ideology of Ukrainian conservatism. The article analyses the social, economic and political conditions of consolidation as ideological conservatism and ideological values of V. Lypynsky's doctrine that intended to ensure the protection and implementation of integrated national class interests of society. Furthermore, the paper highlights the central subject of Ukrainian political conservatism, which is a “landowner class” -- a demiurge of traditionalist and capitalist ideology and thinking. The article demonstrates the backbone of the idea of freedom as a fundamental principle of interclass consolidation and interaction of landowners, clergy, intellectuals, soldiers, industrialists, merchants, financiers, and workers in the ideological interpretation of conservatism. The paper substantiates an important role of social classes in the process of state building.

Key words: state capitalism, ideology, conservatism, social classes.

Рух до демократії, що з різною інтенсивністю триває протягом новітньої історії української незалежності, наштовхуючись на культурні бар'єри, в суспільно-політичній свідомості народу набуває все досконалішої концептуальної та громадянсько-політичної якості. Розбудова власними силами і власним розумом національної української держави на демократично-легітимній основі вимагає від українців активної участі в громадсько-політичному житті країни та достатньо глибокого рівня свідомості цінностей культури і переваг відкритого суспільства. Світоглядно-аксіологічне розуміння демократії крізь призму національної культури і традицій стає можливим для суспільства в концептуальній площині ідеології українського консерватизму. Реалізація тисячолітньої національної ідеї української нації, життєдайним осердям якої є

© Слободян В. Я., 2017

утвердження на власних, історичних землях національної української держави, яка б стала міцним фундаментом для розвитку висококультурного, освіченого і заможного українського суспільства, є справою національної гідності кожного українця.

Українська капіталістично-консервативна традиція державотворення, що була започаткована видатним політичним мислителем В. Липинським, послуговує для кожного українського державника цінним дороговказом і орієнтиром на шляху відновлення й відбудови національної моделі демократичного врядування в Україні.

Особливість історичного етапу сучасного українського державотворення полягає в необхідності зміцнення ідейно-ціннісного зв'язку між поколіннями української політичної еліти задля забезпечення стабільного і сталого розвитку української державності. Цієї мети може бути досягнуто лише шляхом відновлення історичного українського державотворчого мислення й політичної пам'яті.

Процес формування капіталістичної національної свідомості і відповідного їй політико-правового укладу, через який проходить Україна, зумовлює необхідність осягнення цілісного історичного шляху української нації задля утвердження сильної національної держави і українського ідеалу демократії. Зазначеним зумовлюється актуальність цього наукового дослідження, що має на меті прояснити зміст капіталістичної консервативної традиції українського державотворення і тим самим здійснити її наукову реставрацію й повернення до сучасного державотворчого наукового дискурсу.

Серед науковців, теоретиків і практиків українського державотворення, які присвятили свої дослідження зазначеній проблематиці, такі вчені, як І. Гирич, К. Галушко, В. Карлова, В. Купрійчук, Ф. Кирилюк, В. Лісовий, Т. Осташко, Я. Пеленський, О. Проценко, М. Пірен, П. Ситник, В. Троцинський, Ю. Терещенко та ін.

Дослідити місце і роль українських суспільних класів періоду Української революції 1917–1919 рр. у процесі державотворення крізь призму ідеології українського консерватизму, проаналізувати соціально-економічні й політичні передумови консолідаційної дії консерватизму як ідеологічної ідейно-ціннісної доктрини В. Липинського, здійснити обґрунтування провідної політичної ролі у відтворенні ідеології консерватизму “хліборобського класу” – деміурга традиціоналістсько-капіталістичного світогляду і мислення, розкрити зміст ідеї Свободи як засадничого принципу міжкласової консолідації і взаємодії класу хліборобів, духовенства, інтелігенції, військових, промисловців, купців, фінансистів і робітників, розглянути соціальну роль і значення суспільних класів у процесі державотворення.

Розробляючи політичну теорію ідеології українського консерватизму, В. Липинський закономірно виділяє в ній два політичних полюси: хліборобський клас і провідну верству, динаміка взаємодії яких є одним із показників розвитку політичної системи суспільства [5].

Поняття “хліборобський клас”, яке вводиться ідеологом у теорію консерватизму, наповнене більше політичним, ніж економічним змістом. Однак використання ним поняття “клас” є свідченням того, що Липинський намагався розробити таку ідеологічну концепцію державотворення, яка б відповідала фазі соціально-економічного розвитку і тим самим віддзеркалювала інтереси широких народних мас [16]. Враховуючи той факт, що станом на початок 20-х рр. ХХ ст. 74,5 % населення українських земель займалося сіль-

ським господарством і було домінантним економічним класом суспільства, В. Липинський за видом їхньої землеробсько-хліборобської праці дає назву цілому класу і визначає його як “хліборобський клас” [9].

В. Липинський, вводячи поняття “хліборобський клас”, окреслює хліборобський класовий інтерес і формує реальну соціальну базу ідеології українського консерватизму. З цієї точки зору ідеології консерватизму надається свого роду політичний двигун – рушійна сила, в основі якої соціально-економічні і політичні інтереси хліборобського класу [11]. “Земельний клас хліборобський – люди, зв’язані органічно між собою однакою способом існування, – єсть одинокою групою людей на Україні, яких будучина залежить від того, чи буде, чи не буде Україна” [6, с. 82].

Чітко окреслюючи національний, соціально-економічний і політичний інтерес хліборобського класу як основу ідеології українського консерватизму, Липинський водночас виводить механізм узгодження інтересів хліборобського класу з інтересами інших класів суспільства через інститут громадянства за формулою “міжкласового компромісу во ім’я ідеї держави і нації і жертви кожного класу для спільної ідеї нації” [6, с. 109]. З цієї формули ідеолог виводить і принцип легітимності політичної влади в Гетьманській Українській Державі, який передбачає право на рівноправну участь усіх класів українського суспільства у формуванні системи органів державної влади. Такі світоглядні підходи В. Липинського до принципів побудови соціально-політичних систем засвідчують його високу культуру мислення, що на тлі революційних подій 1917–1919 рр. різко контрастує з панівними соціалістичними і комуністичними ідеями представників демократичної української інтелігенції [21].

Імплементуючи в доктринальне тіло ідеології консерватизму соціально-економічний термін “клас” для позначення роду занять соціальної групи і відображення особливостей соціальної культури українського суспільства, Липинський намагається вивести соціальний закон не “класової боротьби”, а “класової консолідації і взаємодії” як єдину умову створення незалежної Української Держави.

Відводячи в соціальній структурі українського суспільства центральне місце хліборобському класу, вчений розглядає його як “клас землі, що у всіх націй і у всіх країнах світу є носителем традиції цієї землі” [6, с. 107] і є “класом, репрезентуючим історичну, культурну й національну українську традицію” [6, с. 107], і через це класом, єдино здатним забезпечити міцну політико-економічну основу і фундамент для Української держави.

Політична складова в аналізі внутрішньої структури хліборобського класу полягає в національно-культурній свідомості та ідентичності, що зумовлюється духовними зв’язками із соціально-культурним і природним середовищем існування. Хліборобський клас – це клас, який історично перший закладає культурні основи національної ідентичності, ретранслює культурно-генетичний код народу протягом століть від покоління до покоління, у національному колориті традицій, звичаїв і вірувань безперервно відтворюється у своїй духовній сутності. Політично це один із класів суспільства, у якому зосереджується найчисельніша однорідна етнографічна маса вільно народжених громадян держави, що національно пов’язані з Краєм і Землею проживання, предківським правом первородства. Відповідно, цьому класу належить повнота влади на політичне управління й розподіл національних багатств [8].

Економічно хліборобський клас слід розглядати як економічну одиницю, основним засобом виробництва і створення доданої вартості якої виступає право власності на землю [4]. Великі запаси земель сільськогосподарського призначення, які зосереджено в географічних межах території України, визначили особливості й специфіку розвитку національної економіки, а з нею і соціально-економічне становище хліборобського класу в соціальній структурі суспільства [17].

Основне національне багатство України – земля в період буремних 1917–1919 рр. виступає сильним катализатором революційних подій і політичної боротьби між силами соціалістичного і капіталістичного векторів розвитку земельних відносин як економічної основи життєдіяльності переважної більшості українського суспільства [10]. У цьому контексті можна дійти висновку про державоствердний капіталістично-демократичний характер ідеології українського консерватизму, адже вона основний економічний ресурс нації розглядає у площині інституту приватної власності і цим дає хід розвитку капіталістичних економічних відносин.

Таким чином, хліборобський клас у перехідних феодално-капіталістичних умовах розвитку національної економіки періоду 1917–1919 рр. у концептуальній структурі ідеології українського консерватизму виступає головним економічним суб'єктом змін і перетворень, а земельне питання – наріжним каменем економічної політики уряду П. Скоропадського [18].

Аналізуючи внутрішньокласову структуру хліборобського класу, В. Липинський виділяє в ній “два стани цього класу: хліборобів шляхтичів та дворян і хліборобів селян” [6, с. 82]. Використання ідеологом терміна “стан” як складової частини “класу” є закономірним, адже, за словами М. Ковалевського, для таких двох соціальних ієрархій тогочасного суспільства, як станова та класова, характерне взаємопроникнення одна в одну [19].

Такі привілейовані стани, як шляхта і дворяни, які за назвою походять із соціальних ієрархій держав, під юрисдикцією яких перебувала Україна, розглядаються ідеологом як частина соціальної структури українського суспільства, що за походженням “так чи інакше всі вирости на українським фундаменті колишньої старшини шляхетсько-козацької” [6, с. 82]. Остання обставина – спільність предківського коріння має слугувати “спільним фундаментом об'єднання ... для урятування себе і для будови Української держави” [6, с. 82]. Говорячи про об'єднання представників шляхетського і дворянського станів, Липинський порушує одвічне питання поділу України по Дніпру на дві частини: Правобережну і Лівобережну, західну і східну, який, як не раз нам засвідчувала історія, також є причиною і наслідком політично-протистояння українських регіональних еліт [15].

Особлива увага в розробленні методологічної структури хліборобського класу приділяється стану хліборобів селян. Економічне становище селян, малих, середніх і великих землевласників, а також безземельних селян залежало від результатів проведення аграрної реформи, що мала визначити і закріпити правове становище сільськогосподарських угідь. Дві тенденції в підходах до вирішення земельного питання в Україні, соціалістична і капіталістична, представлені урядами УНР і Української Держави, відповідали революційній фазі зміни соціально-економічної формації та мали на меті закріпити якісно новий тип соціально-економічних суспільних відносин із відповідною їм правовою формою державно-політичного устрою [22]. Політична боротьба між партіями соціалістичного і капіталістичного спрямування спиралася на

широкі верстви населення, та оскільки найчисельнішим класом у соціальній структурі українського суспільства періоду першої чверті ХХ ст. був хліборобський клас – жителі сіл, безземельні й ті, які володіли землею, господарства, то вони і розглядалися як головний суб'єкт і соціальна база політичних перетворень [7].

В. Липинський з політичною далекоглядністю і державницькою мудрістю з цього приводу зазначив: “Сини селянські, господарські! Ви, до кого пересунулось фактично все, що зрушила з місця революція. Ви, в руках яких лежить вся будучина України” [6, с. 82].

Добре відчуваючи і розуміючи внутрішню соціальну механіку революції і те, яку роль у ній відіграє українське село – неоднорідне за матеріальним становищем, далеко не завжди достатньо освічене, щоб оцінити політичну ситуацію, і спрагле соціальної справедливості [3], ідеолог виводить поняття “хліборобського класу”, наповнюючи його консолідаційним духом і об'єднавчою філософією демократичного суспільного порядку.

Такий підхід українського консерватизму якісно відрізняє його від решти ідейно-політичних альтернатив того часу. Отже, хліборобський клас в ідеології українського консерватизму є політико-соціологічна категорія, яка дає змогу працювати з вагомою частиною суспільства – малими, середніми, великими землевласниками і безземельними селянами, у термінології ідеології консерватизму “хліборобами”, на рівні врахування динаміки розвитку і узгодження їхніх духовних, політичних і економічних інтересів [20].

Розглядаючи соціальну структуру українського суспільства, Липинський, крім хліборобського класу, виділяє в ній: духовенство, інтелігенцію, військових, промисловців, купців, фінансистів, пролетаріат, яким поруч із хліборобським класом відводить важливу політико-економічну роль у процесі розбудови Української Держави. “Нашу ідею Українську переховуймо і поширюймо кожний в своєму класі. Хай українство – боротьба за політичне і культурно-національне унезалежнення Української Землі... в'яжеться чим раз міцніше з інстинктивними хотіннями класових органічних груп. Хай воно буде хотінням хліборобів, робітників, інтелігентів, військових, промисловців...” [6, с. 85].

Ідея української державності, в основі якої консенсус класових інтересів, має об'єднати суспільство на шляху розбудови правової і демократичної держави на засадах конституційного монархізму. Класова консолідація і взаємодія можлива лише на базі класократичної демократії – політичного режиму, який передбачає високу правову культуру і свідомість усіх верств суспільства у процесі розбудови національної економіки та інститутів держави [12].

Зазначений напрям думки простежуємо в Липинського у тлумаченні ним закону “класової консолідації і взаємодії”: “Любов до свого класу не означає у класократів зненависти до чужого класу. Ми (хліборобський клас. – Авт.) не хочемо нізащо бути рабами інших класів, але тому ми й не хочемо, щоб інші українські класи були нашими рабами” [6, с. 86]. Ця світоглядна позиція є спробою імплементувати в доктринальне тіло ідеології українського консерватизму ідею Свободи – духовний принцип, чинник і імпульс розвитку західно-європейських націй, пробудження якого в суспільній свідомості ознаменував період великих революцій [2] за визволення від рабства “плоті і духу” [1], за Гідність, Честь і Справедливість, за “В своїй хаті своя й правда, і сила, і воля” [13]. Ідеологу вдається не тільки доктринально закріпити

Ідею Української Свободи, але і передати її Дух, яким натхненна і просякнута вся теоретична спадщина мислителя.

Генетично виводячи з ідеї Свободи закон “класової консолідації і взаємодії”, Липинський звертається до “всіх Українців, що душаються в колоніальному розкладі України, що не одбились од свого класу і що всіма силами душі хочуть необхідної їм для життя Української Держави” [6, с. 86] із закликом про зупинення безплідної й руйнівної для держави політичної боротьби та загально-національне і всекласове об’єднання зусиль задля відновлення континуїтету гетьмансько-державної української традиції і втілення в життя тисячолітнього прагнення і поривання Українського Духу до Волі і Свободи.

Підсумовуючи, слід зазначити, що консолідація суспільства на базі ідеології консерватизму забезпечується через відповідні механізми узгодження соціально-політичних інтересів усіх класів суспільства, що знаходять втілення в системі державного управління Гетьманату і полягають у рівноправному представництві інтересів класів на всіх рівнях державної влади і самоврядування. Ідеологічна теоретико-доктринальна конструкція консерватизму вибудована В. Липинським так, щоб досягти загально-національного і всекласового консолідаційного ефекту через залучення до державотворення “всіх Українців, що хочуть Держави Української і мають Бога в серці і розум в голові”. Закон “класової консолідації і взаємодії” [6, с. 89], виведений Липинським із хаосу суспільно-політичних баталій Української революції 1917–1919 рр., є законом політичного розвитку і спасіння української нації і держави.

Хліборобський клас у концептуальній структурі ідеології українського консерватизму розглядається В. Липинським як політико-економічна основа української державності, ядро соціальної структури українського суспільства, що покликане відіграти роль консолідаційного центру багатогранних інтересів соціуму, його класів, груп і партій на основі свого місця і ролі в динаміці розвитку суспільного виробництва в політичній, економічній і гуманітарній сферах життєдіяльності. Під таким кутом зору “хліборобський клас”, з погляду термінології сучасної науки державного управління з прив’язкою до конкретно-історичних умов першої чверті ХХ ст., можна охарактеризувати як прототип українського середнього класу – “клас землі”, що у процесі перерваного органічного суспільно-політичного розвитку мав би забезпечити діалектичну взаємодію з “класом капіталу”, створивши в результаті такої взаємодії цивілізаційну капіталістичну економічну і політичну основу для виникнення модерного українського середнього класу [14]. Ця наукова екстраполяція вказує на перерваність органічного розвитку соціальної структури українського суспільства в період панування комуністичної ідеології та відновлення останнього з настанням незалежності України. Разом із тим важливою обставиною є розрив капіталістичної консервативної традиції державотворення, яку на теоретико-концептуальному рівні заклав В. Липинський. Комбінація “хліборобський клас – середній клас” вказує на відновлення континуїтету наукового державотворчого мислення, підґрунтям якого виступає сьгоднішня суспільно-політична дійсність України.

Список використаних джерел

1. Біблія. Книги Священного Писання Старого та Нового Завіту / пер. Патріарха Філарета. Київ: Вид-во Київ. Патріархії УПЦ КП; Преса України, 2009. 1407 с.
2. Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн. Київ: Центр навч. літ., 2004. 672 с.

3. Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. СПб.: Азбука; Азбука-Аттикус, 2016. 672 с.
4. Булгаков С. Н. О рынках при капиталистическом производстве. М.: Астрель, 2006. 528 с.
5. Липинський В'ячеслав. Суспільно-політичні твори (1908–1917). Т. 1 / перед. Р. Пеленський, І. Гирич, О. Проценко. –Київ: Укр. письменник, 2015. 784 с.
6. В'ячеслав Липинський та його доба / упор. Т. Осташко, Ю. Терещенко. Київ; Житомир, 2008. С. 66.
7. Етнонаціональна структура українського суспільства: довідник / Євтух В. Б., Трощинський В. П., Галушко К. Ю., Чернова К. О. Київ: Наук. думка, 2004. С. 7–29.
8. Євген Чикаленко. Щоденник (1918–1919): у 2 т. Т. 2. Київ: Темпора, 2004. – 464 с.
9. Злупко С. М. Економічна історія України: навч. посіб. Київ: Знання, 2006. 367 с.
10. Історія держави і права України: підручник / Чайковський А. С., Батрименко В. І., Зайцев Л. О. та ін.; за ред. А. С. Чайковського. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 512 с.
11. Кирилук Ф. М. Філософія політичної ідеології: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2009. 520 с.
12. Консерватизм. Антологія. 2-ге вид. / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. Київ: ВД “Простір”; Смолоскип, 2008. 788 с. (Політ. ідеології).
13. Кобзар. Київ: Всеукр. т-во “Просвіта” ім. Тараса Шевченка, 1993. 510 с.
14. Міф про середній клас // Український тиждень. 2017. № 16 (492). С. 15–21.
15. Політична історія України. XX століття: у 6 т. / редкол.: І. Ф. Курас (голова) та ін. Т. 5: Українці за межами УРСР (1918–1940) / кер. тому В. П. Трощинський. Київ: Генеза, 2003. 720 с.
16. Соціологія / Кондауров В. И., Страданченков А. С., Багдасарова Н. В. и др.; под ред. А. С. Страданченкова. М.: ИНФРА-М, 2008. 332 с.
17. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: пер. с англ. / предисл. В. С. Афанасьева. М.: Эксмо, 2009. 960 с. (Антология экон. мысли).
18. Скоропадський Павло Петрович. Спогади: кінець 1917 – грудень 1918 / упор. Ігор Гирич. Київ: Наш формат, 2016. 480 с.
19. Солнцев С. И. Общественные классы. М.: Астрель, 2008. 635 с.
20. Соціальна і гуманітарна політика / авт. кол.: В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. Київ: НАДУ, 2016. 792 с.
21. Трощинський В. П. Міжвоєнна українська еміграція в Європі як історичне і соціально-політичне явище / Трощинський В. П. Київ: Ін-т соціології НАН України, 1994. 260 с. (Бібліотека укр. діаспори. Ч. 2).
22. Терещенко Ю. Скарби історичних традицій. Київ: Темпора, 2011. 560 с.

Надійшла до редколегії 03.07.2017 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 321.01:338.45

ДЕРЖАВНА ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА: СУТНІСТЬ, ЗАСОБИ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Мельниченко О. А.,
д. держ. упр., проф.,
професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;
м. Харків

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “державна промислова політика”; конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання розвитку промисловості; виділено пріоритетні напрями такого розвитку.

Ключові слова: державна політика, промисловість, сутність, методи, засоби, пріоритетні напрями.

Melnychenko O. A.,
Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Full Professor at the Department of Economic Policy and Management, KRI NAPA, Kharkiv

STATE INDUSTRIAL POLICY: ESSENCE, MEANS, AND DEVELOPMENT TRENDS

Interpretation of the concept of ‘state industrial policy’ has found its further development; specific means (within the traditional methods) of state regulation of industrial development have been particularized; priority trends of that development have been identified.

Key words: state policy, industry, essence, methods, means, priority trends.

В останні роки Україна істотно збільшила обсяги виробництва та експорту сільськогосподарської продукції. Але попри збереження статусу аграрної країни Україна також володіє розгалуженою мережею промислових підприємств, чий ресурсний потенціал є одним із фундаментальних системоутворюючих елементів національної економіки. Промисловість також створює значну кількість кваліфікованих робочих місць, формує експортний та інвестиційний потенціал, визначає спрямованість НТП, забезпечує розбудову територій населених пунктів і підвищення рівня добробуту населення. За даними Державної служби статистики України, у структурі виробництва та експорту України значну частку займає продукція металургії та хіміко-лісового комплексу, тоді як негативні параметри й динаміку демонструє машинобудівний комплекс (тобто домінують галузі з порівняно низькою часткою доданої вартості). При цьому високий рівень зносу основних фондів, украй низький техніко-технологічний рівень виробництва, обмежені можливості щодо розширення ринків збуту, незахищеність прав власності на засоби виробництва й інші нагромаджені проблеми істотною мірою ускладнюють розвиток цієї галузі.

© Мельниченко О. А., 2017

Подібна ситуація, окрім іншого, стала наслідком недостатньо дієвої державної промислової політики, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Проблематика розвитку промисловості стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (Д. Андрієвський, І. Макаренко), а також з географічних (О. Гладкий), економічних (О. Дериколенко, О. Дудкін, О. Кліменко, С. Колосок, Г. Кошельок, І. Крейдич, А. Лабанько, І. Мельничук, І. Нижник, І. Педерсен, О. Птащенко, В. Ращупкіна, О. Резніков) та інших наук. Попри це зазначена проблематика залишається актуальною, про що свідчать публікації таких науковців, як Ж. Анпілогова, А. Дунська, Ю. Кіндзерський, О. Кондрашов, А. Кушнерук, В. Мазур, С. Матійко, М. Якубовський та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є розроблення рекомендацій з удосконалення методології розвитку промисловості. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “державна промислова політика”; 2) конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання розвитку промисловості; 3) виділити пріоритетні напрями такого розвитку.

Досліджувана проблематика не є новою для вітчизняних законодавців і науковців. Зокрема, у 1996 р. Постановою Кабінету Міністрів України “Про Концепцію державної промислової політики України” державну промислову політику витлумачено так: “...діяльність Уряду, спрямована на збереження, підтримку й розвиток вітчизняних товаровиробників у галузях і виробництвах, що забезпечують життєві інтереси країни, насамперед її економічну безпеку, а також соціальний та культурний рівень життя народу” [14]. Згодом (у 2003 р.) Указом Президента України “Про Концепцію державної промислової політики” було запропоноване інше тлумачення цього поняття, а саме: “...важлива складова загальнодержавної політики, яка спрямована на досягнення потенціалу держави, задоволення потреб населення, зростання обсягів виробництва й підвищення конкурентоспроможності промислової продукції” [15].

Попри його нормативно-правове закріплення науковці пропонують власні тлумачення поняття “державна промислова політика”. На окрему увагу заслуговують ті з них, що вирізняються достатньою змістовністю, як-от: “діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у формуванні й досягненні перспективних цілей соціально-економічного розвитку регіону за допомогою використання певних форм і методів впливу на промисловий комплекс адміністративно-територіальних утворень” [1, с. 7]; “складова частина стратегії суспільного розвитку, заснована на системі відносин між державними та муніципальними органами влади, що є суб’єктами господарювання, науковими й громадськими організаціями з приводу формування структурно збалансованої, конкурентоспроможної промисловості, інтелектуальне ядро якої представлено новітнім технологічним укладом” [12, с. 40–41]; “створення умов і набуття керованого характеру процесами розвитку виробництва та його адаптації до інституційних, структурних і технологічних змін в економіці країни та світу” [6, с. 151]; “ядро загальноекономічної політики” [11, с. 92; 16, с. 21] “пов’язана, в першу чергу, з проведенням інноваційної, інвестиційної та структурної перебудови промислового виробництва” [11, с. 92]

задля “забезпечення сталого зростання промислового виробництва, підвищення його ефективності та конкурентоспроможності, розширення й становлення ринків” [16, с. 21].

Слід зазначити, що тлумачення будь-якого поняття має чітко відбивати основні ознаки предмета, явища, процесу або об'єкта. Проте чимало вивчених варіантів недостатньою мірою відповідають цьому критерію. Зокрема, окремі науковці ототожнюють поняття “державна промислова політика” з “механізмами” [11, с. 371] та “засобами” [13, с. 78]) її реалізації. Також державна промислова політика не обмежується лише “діяльністю Уряду” [7; 14; 18], оскільки цю політику реалізує не лише Кабінет Міністрів України, а і галузеві міністерства, центральні органи виконавчої влади, обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Окремі твердження [10; 14; 17; 18] не передбачають орієнтування на розвиток промисловості, а тому рівною мірою можуть стосуватись інших галузей і сфер діяльності національної економіки. А. Кушнерук наголошує на “рівноправності участі у політиці бізнесу, науки, громадських організацій та високотехнологічних секторів економіки” [10, с. 92], хоча таке твердження є декларативним, а також таким, що відірване від реальності, оскільки кожний із цих суб'єктів має різні права та обов'язки.

Проведені узагальнення положень чинної нормативно-правової бази й напрацювань провідних науковців (Д. Андрієвський, Ж. Анпілогова, М. Бутко, Ю. Голляк, Н. Гончарова, А. Кушнерук, І. Макаренко, С. Матійко, Л. Пельтек, Р. Bianchi, Е. Cohen, S. Labory, Н. Pack, К. Saggi та ін.) та результати власних досліджень дозволили виділити такі ознаки поняття “державна промислова політика”:

1. *Приналежність*: складова частина стратегії суспільного розвитку; складник соціально-економічного розвитку держави та її регіонів; елемент національної політики; складник економічної політики; ядро загальноекономічної політики; напрям економічної діяльності держави.

2. *Масштаб*: світ, країна, регіони, адміністративно-територіальні утворення; галузі та сфери національної економіки; виробники; споживачі.

3. *Суб'єкт*: органи державного управління, органи місцевого самоврядування.

4. *Об'єкт*: промисловий комплекс і пов'язані з ним сектори; відносини між державними та муніципальними органами влади, що є суб'єктами господарювання, науковими й громадськими організаціями; відносини держави з промисловими підприємствами державного та приватного секторів.

5. *Цілі*: створення умов, набуття керованого характеру; економічна безпека; збереження, підтримка, розвиток (якісні й кількісні зміни), адаптація; формування структурно збалансованої, конкурентоспроможної промисловості; інституційні, структурні та технологічні зміни; освоєння виробництва принципово нових видів продукції і технологій; розширення ринків збуту вітчизняних товарів, підвищення їхньої конкурентоспроможності; зростання промислового виробництва та окремих галузей; імпорт, експорт; життєві інтереси; соціальний та культурний рівень життя.

Зазначимо, що в Україні донині триває полеміка стосовно необхідності визначення параметрів втручання держави в розвиток вітчизняної промисловості та національної економіки загалом. Відповідь на це питання, радше за все, може бути цілком прозаїчною – “належне”, тобто таке, яке дозволяє вирішити не лише нагальні проблеми, а й забезпечити сприятливі умови для сталих темпів розвитку вітчизняної промисловості та суміжних із нею галу-

зей і сфер діяльності національної економіки. Проте за видимою простотою приховується вся складність цієї проблеми, для вирішення якої необхідно щонайменше здійснити правильний вибір засобів і напрямів державного регулювання розвитку вітчизняної промисловості.

Що стосується вибору засобів (не кажучи вже про те, як саме забезпечити їхнє належне застосування), то більшість публікацій містять лише фрагментарну інформацію про їхній перелік. До того ж слід відзначити таке: 1) пропонувані “основні засоби впливу держави не лише виглядають дещо декларативними” [2, с. 84] (до речі, означене визнає і сама Ж. Анпілогова), а й є такими, що у своїй більшості вказують на напрями та цілі державного регулювання розвитку промисловості; 2) наведені “головні методи” [8, с. 24] фактично є напрямками та засобами такого впливу держави.

Однією з важливих умов підвищення результативності управлінських рішень у цій царині має стати покращання їхнього методологічного забезпечення, зокрема конкретизація переліку специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання розвитку вітчизняної промисловості, як-от:

– *адміністративні*: арбітраж конфліктів між учасниками ринку ресурсів, засобів виробництва та предметів споживання; аудит; визначення виключень і продовження термінів досягнення нормативних вимог; державні гарантії; державні закупівлі; державні замовлення; дозвіл (сертифікат) на введення в експлуатацію об’єкта господарювання; інструкції; квоти (споживання, виробництва та експорту промислової продукції); контроль обсягів використання ресурсів, їхнього обліку і достовірності звітних даних про обсяги використання цих ресурсів; ліміти (стратегічних запасів ресурсів); ліцензування; нагляд і контроль за режимами споживання ресурсів, а також за безпечним виконанням робіт і додержанням вимог технічної експлуатації на промислових підприємствах; нормативи (екологічні, збору й розмірів зборів за використання природних ресурсів); обмеження, тимчасове зупинення чи припинення діяльності підприємств та об’єктів у разі порушення ними чинного законодавства; реєстрація; розпорядження та приписи органів, що здійснюють державний контроль у цій сфері; стандарти (вимоги до якості товарів і послуг; санітарні норми, що гарантують продовольчу безпеку для людини) та метрологія на основі міжнародних норм; тендери; технологічні вимоги;

– *економічні*: бюджетні субсидії та субвенції (прямі асигнування з бюджетів); відшкодування збитків, заподіяних порушенням чинного законодавства; диференціація тарифів на енергоресурси для бізнесу та населення; кредитні ставки, митні тарифи, норми амортизації; плата за шкідливий вплив на довкілля; пільгові позички; податки та податкові пільги (звільнення від сплати ПДВ і мита на імпортовані матеріали, устаткування, обладнання, комплектуючі та сировину, якщо аналогічні товари не виробляються на території України; звільнення від сплати податку на землю; тимчасове (на 10 років) звільнення від податку на прибуток; відстрочка зі сплати податку на прибуток на суму авансових платежів, отриманих від замовників продукції), пільгове кредитування, компенсація кредитних ставок та інші пільги; створення стратегічного резерву вуглеводнів; фінансування НДДКР та умов економічної діяльності галузевих наукових установ; штрафи;

– *нормативно-правові*: Конституція України, кодекси України, закони України, укази Президента України, постанови та рішення Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;

нормативно-правові акти Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, Державної служби геології та надр України, Державної служби експортного контролю України, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Антимонопольного комітету України та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– *організаційні*: визначення порядку організації та діяльності органів публічного управління в сфері забезпечення економічної безпеки; визначення технологічних пріоритетів, пріоритетних галузей промислового комплексу для їхньої державної підтримки; включення питань розвитку промисловості до цільових програм (міждержавних, державних, регіональних, місцевих), а також їхній науковий, науково-технічний та фінансово-економічний супровід; гармонізація вітчизняних стандартів із міжнародними; державна система моніторингу тенденцій розвитку промисловості та суміжних із нею галузей і сфер діяльності; забезпечення стабільності податкової системи і зрозумілого для інвесторів порядку адміністрування податків; міжсекторальне партнерство та міжгалузева співпраця; організація проведення експертизи проектів створення технологічних парків та інноваційних структур інших типів, ефективності їхнього функціонування; порядок трансформації форм власності, злиття та поглинання; розгляд і підтримка реалізації пропозицій щодо створення технологічних парків та інноваційних структур інших типів; розмежування повноважень із формування й реалізації державної та регіональної промислової політики; сприяння формуванню організаційно-господарських структур (концернів, холдингів, фінансово-промислових груп), необхідних для вирішення індустріальних завдань; створення вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку; створення промислових кластерів; угоди між місцевими органами влади й підприємствами щодо контролю цін; управління державною промисловою власністю; участь країни в міжнародному співробітництві щодо руху засобів виробництва й предметів споживання (забезпечення реклами вітчизняних інновацій за кордоном, удосконалення виставково-ярмаркової діяльності, входження до міжнародних інформаційних систем для обміну інформацією з інноваційними проектами); фінансова підтримка загальнодержавних фондів і регіональних фінансових інститутів;

– *соціально-психологічні*: виховання; зауваження; ігнорування; листи з попередженням; переконання; соціальний діалог.

Залежно від ситуації (фактично результату оцінювання ресурсів, доступних для вирішення нагальних проблем) обирається не лише перелік засобів державного регулювання (більшість із яких, до речі, застосовується одночасно), а і пріоритетних напрямів розвитку вітчизняної промисловості, як-от:

– “використання енерго- та ресурсозберігаючих технологій та інших інновацій для створення конкурентоспроможної промислової продукції;

– нарощування експортного потенціалу;

– диверсифікація галузей промисловості, розширення номенклатури кінцевої продукції високої якості” [4, с. 97];

– підтримка виробників імпортозамінної продукції;

– “інноваційно-технологічна модернізація традиційних виробництв, з прискореним розвитком наукомістких і високотехнологічних видів діяльності V і VI технологічних укладів;

– реалізація енергозберігаючої моделі розвитку, з розширенням використання нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії” [3, с. 75];

– “оптимізація галузевої структури промислового комплексу для виправлення її деформацій, пов’язаних з високою питомою ваги галузей виробництв промислових товарів з невисокою створеною доданою вартістю (гірничо-металургійний комплекс, багатотоннажна хімія...), і забезпечення переважного розвитку наукоємних галузей (військово-промисловий та аерокосмічний комплекси, машино- і приладобудування...);

– виправлення деформацій територіальної структури промислового комплексу для забезпечення збалансованого відтворення виробничого, економічного, природно-ресурсного, соціального потенціалів, локалізованих на території, раціонального використання природних мінерально-сировинних ресурсів, підвищуючи ступінь їх переробки та обсяг створеної доданої вартості, а також зменшення техногенного навантаження на довкілля;

– формування повноцінної інноваційної інфраструктури підтримки інноваційних процесів з метою їх інтенсифікації, що включає технологічні та індустріальні (промислові) парки, центри трансферу технологій, інноваційні бізнес-інкубатори, мережу інформаційних, інжинірингових та консалтингових центрів” [9, с. 83–84] тощо.

Науковці та законодавці виділяють різні сутнісні ознаки поняття “державна промислова політика”, які можна поєднати в такі групи: приналежність, масштаб, суб’єкти, об’єкти, цілі. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “державна промислова політика”, яке слід тлумачити як цілеспрямовану діяльність органів публічного управління, спрямовану на збалансовані структурні зрушення у промисловості та суміжних із нею галузях задля подальшого розвитку національної економіки. Конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів – адміністративних, економічних, організаційних, соціально-психологічних, правових) державного регулювання, комплексне та зважене використання яких дозволить підвищити ефективність функціонування промислових підприємств на теренах України, а також створити сприятливі умови для розвитку вітчизняної промисловості та суміжних із нею галузей і сфер діяльності. Підвищити результативність державного регулювання в цій царині має спрямування зусиль і ресурсів усіх зацікавлених осіб передусім за тими пріоритетними напрямками, котрі вирізняються найкращими параметрами економічного, соціального та екологічного ефекту. Продовження наукових розвідок за цією проблематикою сприятиме подальшому розвитку вітчизняної промисловості, у т. ч. за рахунок удосконалення регуляторного впливу держави на цю галузь національної економіки.

Список використаних джерел

1. Андрієвський Д. Й. Формування і реалізація державної промислової політики на регіональному рівні: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Київ, 2011. 21 с.
2. Анпілогова Ж. Д. Державне регулювання розвитку промислового виробництва в передній економіці України // Економіка та держава. 2012. № 10. С. 83–85.
3. Анпілогова Ж. Д. Проблеми державної промислової політики та шляхи їх вирішення // Інвестиції: теорія та практика. 2012. № 18. С. 75–78.
4. Анпілогова Ж. Д. Промисловий комплекс України: стан та перспективи модернізації // Економіка та держава. 2012. № 7. С. 96–98.

5. Бутко М. П., Макаренко І. О. Ефективна промислова політика як фактор прискореного входження України в світогосподарський комплекс // Інвестування. 2011. № 3. С. 20–24.
6. Бутко М. П., Олефіренко Л. Д. Державна політика формування конкурентних переваг у розвитку вітчизняної промисловості в умовах кризи // Економіка та держава. 2009. № 11. С. 151–154.
7. Вишневецький В. Промислова політика: теоретичний аспект // Економіка України. 2012. № 2. С. 4–15.
8. Гончарова Н. П. Концептуальні положення щодо державного супроводження процесу формування промислової політики інноваційної орієнтації // Економіка та держава. 2009. № 2. С. 22–25.
9. Гусєв В. Інноваційна реструктуризація промислового комплексу України у форматі промислової інноваційної системи // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2008. № 3. С. 81–93.
10. Кушнерук А. С. Досвід реалізації державної політики промислового розвитку на закладах маркетингу // Актуальні проблеми економіки. 2012. № 9. С. 86–93.
11. Матійко С. А. Методи промислової політики за змістом і характером впливу на об'єкт // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. Серія “Управління”. 2012. № 1. С. 367–373.
12. Ортіна Г. В. Модернізація реального сектора економіки як стратегічний напрям промислової політики держави // Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 12. С. 40–43.
13. Пельтек Л. В. Державне регулювання розвитку промислово-інноваційного комплексу за пріоритетними напрямками // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. Серія “Управління”. 2010. № 1. С. 77–89.
14. Про Концепцію державної промислової політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 272. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/272-96-%D0%BF>.
15. Про Концепцію державної промислової політики: Указ Президента України від 12 лют. 2003 р. № 102/2003. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/102/2003>.
16. Якубовський М. Промислова політика: проблеми та перспективи модернізації // Економіка України. 2010. № 8. С. 21–29.
17. Bianchi P., Labory S. From “old” industrial policy to “new” industrial development policies. In: International handbook on industrial policy. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, “Edward Elgar Publishing”, 2006. P. 3–27.
18. Pack H., Saggi K. The case for industrial policy: a critical survey // World Bank Research Working Paper. 2006. № 3839. 51 p.

Надійшла до редколегії 05.07.2017 р.

УДК 352 (477)

БАЗОВІ ПІДХОДИ ТА КАТЕГОРІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ

Голинська О. В.,

*к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної та фінансової політики, докторант,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса*

Актуалізовано питання взаємозв'язку між обсягами бюджетного ресурсу та соціальним ефектом від його витрачання. Здійснено категоризацію параметрів оцінювання бюджетних програм. Запропоновано базові підходи до здійснення деталізованого (компонентного) та спрощеного оцінювання бюджетних програм за кожним із запропонованих параметрів. Окреслено правила прийняття управлінських рішень, заснованих на результатах комплексного оцінювання бюджетних програм.

Ключові слова: ефективність, оцінка, бюджетна програма, управлінське рішення, параметр, критерій.

Golynska O. V.,
*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Economic and Financial Policy, Doctoral Candidate,
ORI NAPA, Odesa*

THE BASIC CONCEPTS AND CATEGORIES FOR GOVERNMENT EVALUATING TO EFFECTIVENESS OF BUDGET PROGRAMS

The article explored interrelation of amounts of budgetary resources and the social effect on costs. Made categorization parameters of evaluation of budget programs. The proposed basic approaches to the implementation of detailed parametrial (component) evaluation and simplified evaluation of budget programs. The principles of management decisions. They depend on the results of a comprehensive evaluation budget programs.

Key words: efficiency, evaluation, budget program, management decisions, parameter, criterion.

Актуалізація питань результативності бюджетних видатків у сучасній Україні визначається двома основними чинниками: по-перше, це жорстка обмеженість бюджетних ресурсів, пов'язана зі складнощами економічного характеру; по-друге, прогнозна обмеженість, що виникла через суспільно-політичні процеси, які жорстко впливають на бюджетний складник.

З огляду на це оцінювання ефективності витрачання обмеженого бюджетного ресурсу сьогодні є одним із прогресивних трендів не лише у форматі управління бюджетними коштами, але й у форматі якісного управління розвитком громад в умовах децентралізації. Кожна бюджетна програма, що затверджується та виконується на рівні субсидіарного бюджету, ґрунтується на розумінні того, що таке оцінювання: а) послугове для прийняття зважених та обґрунтованих рішень щодо подальшої долі програми; б) сприяє якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми; в) у частині фінансового забезпечення реалізації заходів (завдань) здійснює прив'язку кількості витраченого ресурсу до ефективності виконання завдань соціального характеру; г) показує ступінь досягнення визначеної мети; д) у комплексному режимі може демонструвати тенденцію наслідування місії громади в цілому, органу влади як такого, конкретно головного розпорядника – тобто є універсальним інструментом з точки зору стратегічного управління.

До того ж, зважаючи на той факт, що бюджетна політика сьогодні є одним із найбільш ефективних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку країни, її метою є конкретний, максимальний та вимірюваний результат, більший від того, що вже існує, або такий, що сприяє поліпшенню, розвитку й підвищенню ефективності процесу або кінцевого продукту, послуги.

Останнім часом в Україні сформувалось досить широке коло дослідників, які присвятили свої праці вивченню питань оцінювання бюджетних коштів як засобу досягнення суспільного добробуту. До їхнього переліку можна віднести дослідження Л. Приходченко, І. Щербини, В. Зубенка, Н. Кузьминчук, Т. Мигович, С. Левицької, Ц. Огонь, Т. Бугай та ін.

Природно, що зазначена проблематика лежить на межі сучасних наукових інтересів відразу двох шкіл – економічної та державноуправлінської. Але з огляду на кінцеву мету її розв'язання, що полягає у встановленні чіткого взаємозв'язку витрат та суспільного ефекту від їхнього здійснення, науковий пошук є більш виправданим саме з позицій державного управління. Крім того, саме в цій галузі знань запит на такі пошуки значно підвищився в аспекті запровадження принципів бюджетної децентралізації.

Метою статті є обґрунтування підходів до оцінювання ефективності бюджетних програм з метою прийняття на основі його результатів обґрунтованих, неупереджених та об'єктивних рішень щодо функціонування, номенклатури та обсягів асигнувань за програмами, що затверджуються і виконуються на рівні бюджетів субсидіарного рівня в Україні. Із мети випливає низка завдань, основними з яких є: встановлення поля оцінного середовища; визначення параметрів комплексного оцінювання; пропозиції щодо реалізації кожного з них у частині деталізованого (компонентного) та спрощеного способів оцінювання ефективності бюджетних програм.

З прикладної точки зору опосередкованою інформаційною базою для оцінювання ефективності можуть слугувати такі документи, як бюджетний запит, паспорт бюджетної програми, відомча звітність тощо. Але найбільш придатним для цього джерелом є річний звіт про виконання паспорта бюджетної програми. Хоч як дивно, але сьогодні ефективність використання бюджетних коштів ми не можемо пов'язувати виключно з окремими обсягами витрат. Тим більше, не може слугувати для таких висновків просте порівняння планових асигнувань із касовими чи фактичними видатками, як це було раніше.

Лише застосування результативних показників дає змогу продемонструвати реальну картину співвідношення досягнутих результатів та витраченого ресурсу. Причому тривалість виконання бюджетної програми не відіграє жодної ролі. Зрозуміло, оскільки в Україні за бюджетний період прийнято один календарний рік, то звичним є аналізувати саме річну результативність. Листом Міністерства фінансів України від 19 вересня 2013 р. № 31-05110-14-5/27486 (який на сьогодні дає більш-менш зрозумілу методику здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, що виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів) також визначений термін в один календарний рік [3].

Це не зовсім правильно. Адже якщо простежити чинний бюджетний календар, то бюджетний процес не проходить в річному режимі. Лише одна його стадія – виконання бюджету – займає увесь рік. А загалом від моменту визначення планово-прогнозних показників до моменту затвердження звіту про виконання бюджету минулого року фактично проходить три календарних роки. Наприклад, бюджет на 2018 р. ми розпочинаємо формувати у травні 2017 р., а звіт про нього затвердимо лише на початку 2019 р. Отже, прив'язувати період оцінювання ефективності бюджетних програм до річного циклу є не зовсім доцільним.

Так чи інакше, але слід відштовхуватися від визначення складників (параметрів) комплексного оцінювання бюджетної програми. Вона має містити такі параметри:

- фінансову складову (план-факт-відхилення);
- результативність (відхилення фактичних індикаторів показників виконання від планових);
- якість адміністративного управління (індикацією такої якості може виступати, наприклад, кількість уточнень проекту бюджету за рік). Не секрет, що деякі органи місцевого самоврядування уточнюють свої бюджети по 30–40 разів. Це свідчить не про що інше, як про незадовільну якість планування як бюджету зокрема, так і своєї діяльності в цілому. Причиною часто є відсутність затверджених та детально опрацьованих стратегій розвитку, вони або мають формальний характер, або взагалі відсутні як такі;
- соціальну ефективність використання ресурсів. Цей параметр виступає підсумком попередніх складників і визначає подальшу долю програми.

Зважаючи на склад базового елемента, ефективність бюджетної програми також можна оцінити за декількома критеріями. У попередніх своїх публікаціях автор статті визначила їх у такий спосіб: виконання бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів; виконання бюджетної програми за джерелами надходжень спеціального фонду; виконання результативних показників бюджетної програми за напрямами використання бюджетних коштів; виконання показників бюджетної програми порівняно з показниками попереднього року [1, с. 198–199; 2, с. 24].

Але, зважаючи на комплексну природу оцінювання, названі критерії є досить примітивними. Крім того, вони не дають бажаної інформації про суспільну придатність програм. Ми запропонуємо більш поглиблений категоріальний підхід, за яким результати оцінювання утворюють чітку послідовність та виражаються в основних опціях управління. Таким чином, кожен параметр можна оцінити в розрізі завдань та окремих заходів, що конкретизують завдання. Обґрунтувати цей підхід можемо такими тезами:

- розв'язання завдань гарантує досягнення цілей;
- прийняті управлінські рішення й подальші витрати ресурсів, необхідні для розв'язання завдань, базуються на мірі досягнення цілей програми в попередні періоди.

З точки зору простої критеріальної шкали визначати ефективність бюджетної програми доцільно за трьома ступенями: висока ефективність програми; середня ефективність програми; низька ефективність програми. За наведеною шкалою можна здійснювати оцінювання в розрізі кожного завдання програми. Це дає змогу оцінити виконання кожного напряму реалізації програми та виявити, як вплинуло виконання кожного завдання на загальну ефективність бюджетної програми. У цьому разі ми маємо змогу провести *деталізоване (компонентне) оцінювання*.

Водночас така типологія дозволяє застосувати *спрощений варіант оцінювання* та оперативно отримати попередні результати. При цьому зменшується кількість програм, що потребують деталізованого оцінювання. Деталізоване оцінювання далі можна використати, наприклад, лише для бюджетних програм, які за результатами спрощеного оцінювання показали низьку ефективність. У цьому разі ми отримуємо можливість глибоко проаналізувати її причини та усунути негативні моменти.

Наприклад, програма показала низький ефект, але в ході деталізованого оцінювання з'ясується, що лише одне із завдань має різко виражений від'ємний результат, а інші завдання виконуються на допустимому рівні. Таким чином, лише з цього завдання ми прийматимемо відповідне рішення. Особливо актуальною ця система може бути для програм благоустрою населених пунктів. Як відомо, одна така програма включає множину різнопланових завдань – від озеленення та освітлення тротуарів до впорядкування кладовищ і берегозміцнювальних робіт. Отже, зробити за результатами спрощеного оцінювання висновок про ефективність програми в цілому взагалі не уявляється можливим, тут завжди треба застосовувати деталізоване компонентне оцінювання.

Фінансовий складник бюджетної програми є одним із найбільш простих параметрів оцінювання. Він віддзеркалює інформацію про результати діяльності бюджетної програми. Він є важливим, оскільки показує обсяг ресурсів, витрачених на виконання програми. Крім того, саме фінансові показники відбивають фактичне виконання бюджету. Система обрахунку фінансового складника здебільшого будується на основі аналізу фінансування бюджетної

програми за відповідний період (фактичний обсяг) та уточненого плану асигнувань, які було виділено у відповідний період на виконання бюджетної програми (плановий обсяг). При застосуванні касового методу сюди включаються залишки коштів на початок (у плюсі) та на кінець (у мінусі) періодів. За спрощеного варіанта оцінювання фінансовий складник бюджетної програми повинен базуватися на розрахунку, що включає такі дані: фактичний обсяг здійснених видатків на реалізацію бюджетної програми (за всіма завданнями програми разом); плановий обсяг видатків на реалізацію бюджетної програми (за всіма завданнями програми разом).

Застосування деталізованого (компонентного) оцінювання фінансового складника бюджетної програми є виправданим тоді, коли спостерігається недофінансування бюджетної програми. З метою деталізації показників розрахунку за цією методикою та оцінювання є сенс виконувати для таких типів програм:

- 1) тих, що мають фінансування з державного та місцевого бюджетів одночасно;
- 2) тих, що фінансуються із загального та спеціального фондів бюджету одночасно;
- 3) одночасно фінансованих із різних фондів бюджету (загальний та спеціальний) та з різних бюджетів (державного та місцевого).

Наприклад, якщо фінансування бюджетної програми здійснюється з державного та місцевого бюджетів, можна застосувати наступні правила. Для розрахунку фінансового складника такої програми треба використовувати складний індекс – коефіцієнт виконання плану фінансового складника бюджетної програми місцевого бюджету та коефіцієнт виконання плану фінансового складника бюджетної програми державного бюджету. При цьому до розрахунку включаються фактичний обсяг здійснених видатків на реалізацію бюджетної програми з місцевого (державного) бюджету та плановий обсяг видатків на реалізацію бюджетної програми з місцевого (державного) бюджету. Як додаткові коефіцієнти виступають частки державного та місцевого бюджетів у загальній сумі фінансування бюджетної програми (відповідно до плану) та коефіцієнти виконання плану фінансового складника бюджетної програми відповідного рівня бюджету.

Оцінка результативності – цей складник передбачає порівняння фактичних показників виконання програми із запланованими (показників витрат, продукту, ефективності та якості). У подальшому під час оцінювання результативності бюджетної програми важливим є також порівняння з відповідними показниками попередніх періодів [4, с. 88]. Оцінка результативності дає підстави для можливої оптимізації бюджетних коштів, тобто досягнення максимального ефекту від виконання бюджетної програми. З такої мети може виникнути економія бюджетних коштів протягом запланованого періоду, яку можна використати на фінансування додаткових заходів або інших пріоритетних бюджетних програм. Результативність бюджетної програми оцінюється за результативними показниками, що характеризують її виконання.

При застосуванні спрощеного варіанта оцінювання на першому етапі оцінюється результативність бюджетної програми в цілому, без розбивки на завдання та не відокремлюючи групи показників. Тут важливі планові та фактичні значення всіх показників, що характеризують виконання бюджетної програми, а також кількість показників, що характеризують виконання бюджетної програми. За показником результативності виконання бюджетної програми пропонується класифікувати за 100-бальною шкалою:

- показник дорівнює 100;
- показник лежить у площині від 80 до 100;
- показник становить від 50 до 80;
- бюджетна програма з незадовільним рівнем результативності (менше 50).

Якщо розрахунок свідчить, що бюджетна програма в цілому має низький чи незадовільний рівень результативності, є сенс застосувати деталізоване (компонентне) оцінювання. Тоді можна виявити, за рахунок яких завдань та груп показників це відбулось. Для цього потрібно виконати покроковий розрахунок за нижченаведеним алгоритмом:

а) розрахунок середнього коефіцієнта результативності за кожною з груп показників (витрат, продукту, ефективності, якості). Далі розраховуються середні коефіцієнти для кожної з цих груп за кожним завданням. Отримані значення вказують, які групи показників кожного завдання мали позитивний чи негативний вплив на результат програми в цілому;

б) розрахунок коефіцієнта результативності завдання програми, який враховує чотири середніх коефіцієнти показників витрат, продукту, ефективності, якості, що в сукупності показують спектр успіху надання бюджетної послуги, кількість показників, що увійшли до групи, а також кількість груп показників за кожним завданням. Отримані значення вказують на те, які завдання бюджетної програми було виконано, а які мали недовиконання;

в) розрахунок загального коефіцієнта результативності бюджетної програми проводиться за такою формулою:

$$K_p = \frac{K_{p1} \cdot m_1 + K_{p2} \cdot m_2 + K_{p3} \cdot m_3 + \dots + K_{p(n-1)} \cdot m_{(n-1)} + K_{p(n)} \cdot m_{(n)}}{n} \cdot 100,$$

де K_p – загальний коефіцієнт результативності бюджетної програми;

$K_{p1}, K_{p2}, K_{p3}, K_{p(n-1)}, K_{p(n)}$ – коефіцієнти результативності за кожним завданням програми;

$m_1, m_2, m_3, \dots, m_{(n-1)}, m_{(n)}$ – кількість груп показників за кожним завданням;

n – кількість завдань програми.

Цей коефіцієнт вказує на результативність виконання програми в цілому.

Оцінка параметру «Адміністративне управління бюджетною програмою» – показники цього виду можуть використовуватися для вдосконалення напрямів роботи розпорядника. Алгоритм оцінювання, який доцільно застосувати, наведений нами у вигляді таблиці критеріїв.

Критерії оцінювання параметра
«Адміністративне управління бюджетною програмою»

№ з/п	Критерії	План	Факт
1	Відповідність завдань бюджетної програми до загальної мети головного розпорядника коштів		
2	Відповідність завдань бюджетної програми до її цілей		
3	Наявність показників виконання бюджетних програм, що дозволяють виміряти ступінь досягнення цілей		
4	Наявність стратегії, якій відповідає бюджетна програма		
5	Виконання стратегії в частині бюджетної програми		
6	Здійснення моніторингу виконання бюджетної програми		
7	Застосування механізму коригування плану заходів за програмою залежно від результатів моніторингу		
Разом			

Для формалізації показників, що характеризують стан адміністративно-го управління бюджетної програми, використовуємо двобальну систему:

«Так» = 1; «Ні» = 0.

Наступним кроком розрахунку є підрахунок суми балів за планом і суми балів, нарахованих за фактичними даними. Відношення суми планових показників виконання до суми планових показників виконання визначає загальний коефіцієнт впливу адміністративного складника.

Оцінка ефективності використання ресурсів бюджетної програми – для цього параметра використовуємо такі складники:

1. Співвідношення показників якості й витрачених ресурсів.
2. Співвідношення показників продукту й витрачених ресурсів.

У разі якщо розраховані показники відповідають встановленим критеріям, нараховується 50 балів (для кожного складника); якщо є невідповідність до критеріїв, то бали не нараховуються. Після розрахунку всіх складників набрані бали додаються.

Кінцевий розрахунок загальної ефективності бюджетної програми складається з сумування балів за кожним параметром оцінювання (фінансовий складник, результативність, адміністративне управління, ефективність використання ресурсів):

$$E = K_v + K_p + K_a + I_1(0, \text{ або } \mathfrak{B}) + I_2(0, \text{ або } \mathfrak{B}),$$

де K_v – загальний коефіцієнт фінансового складника бюджетної програми;

K_p – загальний коефіцієнт результативності бюджетної програми;

K_a^p – загальний коефіцієнт адміністративного впливу;

I_1 – співвідношення показників якості й витрачених ресурсів (у балах);

I_2 – співвідношення показників продукту і витрачених ресурсів (у балах).

Отримана сума ідентифікується зі шкалою оцінювання ефективності бюджетних програм: висока – 380 і більше балів; середня – 340–380 балів; низька ефективність програми – менш як 340 балів.

Така підсумкова оцінка послугує для прийняття кінцевого управлінського рішення за програмою. За умов її виконання воно буде неупередженим та обґрунтованим, а сам процес внесення змін до опцій, індикаторів та переліку програм матиме об'єктивний та підтверджуваний характер.

Застосування запропонованих підходів до оцінювання дає змогу диференційовано показати суспільний ефект від використання бюджетних коштів за кожною бюджетною програмою. Він дозволяє визначити пропорційність між витратами і досягнутими суспільними цілями, оптимальний час виконання бюджетної програми як у розрізі бюджетних періодів, так і окремих календарних дат, її суспільну доречність та відповідність до стратегічної місії. Аналітичні можливості оцінювання дають змогу ідентифікувати результати виконання бюджетних програм та на цій основі простежувати динаміку за період, а також порівняти результати між головними розпорядниками. З точки зору реформатування номенклатури бюджетних програм ми можемо визначити найефективніші з них і за рахунок недовірих посилити фінансування тих, коефіцієнти за якими є найвищими.

До перспектив подальших наукових розвідок у цьому аспекті слід віднести поглиблення підходу, доведення його до рівня моделі з наступним розробленням формульного масиву, що дозволить автоматизувати зведення інформації щодо результатів оцінювання та уніфікувати процес її здійснення для всіх розпорядників бюджетних коштів, незалежно від рівня бюджетних одиниць.

Список використаних джерел

1. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: монографія. Одеса: ВМВ, 2013. 272 с.
2. Голинська О. В. Чи готова Україна до повного впровадження програмно-цільового методу формування та виконання бюджетів // Казна України: всеукр. наук.-практ. журн. 2014. № 6 (33). С. 21–25.
3. Методика здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів: лист Міністерства фінансів України від 19 верес. 2013 р. № 31-05110-14-5/27486. URL: <http://www.ibser.org.ua/legislation/zakonodavstvo-z-pmc/ocinka-byudzhetnyh-program>.
4. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посіб. / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко, О. В. Голинська та ін.; за ред. І. Ф. Щербини; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) упровадження”. 3-тє вид., випр. та допов. Київ: Нора-друк, 2012. 100 с.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

УДК 378.3:351

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ
ФІНАНСУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ
В УМОВАХ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ**

Савченко І. Г.,

*к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту,
Харківський торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Харків;*

Чумак О. В.,

*к. е. н., доц., науковий співробітник відділу аналітики і статистики
вищої освіти ДНУ “Інститут освітньої аналітики”,
м. Київ*

Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід фінансування вищої освіти та функції державних органів влади системи освіти. Визначено основні складові моделі фінансування в рамках реформування вищої освіти в умовах удосконалення державного механізму фінансування вищої освіти. Окреслено ймовірні умови й позитивні наслідки від реалізації їхнього упровадження в Україні.

Ключові слова: фінансування, вища освіта, механізм фінансування, модель, джерела.

Savchenko I. H.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department,
Kharkiv Trade and Economics Institute of Kyiv National University of Trade and Economics, Kharkiv;*

Chumak O. V.,

*PhD in Economics, Associate Professor,
Researcher of Statistics and Analysis of Higher Education Department,
SSI “Institute of Educational Analysis”, Kyiv*

**MODERNIZATION OF STATE MECHANISM
FOR HIGHER EDUCATION FUNDING UNDER REFORMS**

The paper analyzes the domestic and foreign experience of funding higher education and functions of state authorities of the education system. The main components of the funding model in the framework of the higher education reform in the conditions of improvement of the state mechanism for funding higher education are determined. The probable terms and positive results of their implementation in Ukraine are outlined

Key words: funding, higher education, funding mechanism, model, sources.

© Савченко І. Г., Чумак О. В., 2017

Вища освіта є важливою сферою державної політики, зумовлена станом низки споріднених складників (економічних, соціальних, суспільних тощо). Реформування освіти в Україні, що триває нині, ускладнюється відсутністю нового обґрунтованого механізму фінансування підготовки здобувачів вищої освіти. Зміна системи державного фінансування вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) III–IV рівнів акредитації передбачає поступову відмову від моделі фінансування закладів вищої освіти та перехід до моделі фінансування здобуття освітньої послуги студентом. Передбачається фінансування безпосередньо послуги зі здобуття студентом вищої освіти із державного та місцевого бюджетів. Зважаючи на рівень якості отримуваної сьогодні здобувачами освіти, диспропорційність у фінансуванні за різними спеціальностями, галузеву деформацію вищої освіти, не завжди обґрунтоване фінансування в розрізі навчальних закладів і спеціальностей, вбачається актуальним удосконалення системи фінансування вищої освіти. Водночас існування державного замовлення фахівців у ВНЗ та фінансування за моделлю на основі кошторисів вимагають суттєвої зміни та оновлення механізму фінансування у сфері вищої освіти. Тож, система фінансування навчальних закладів не відповідає вимогам часу й окремим нормам чинного законодавства у сфері вищої освіти, не сприяє досягненню цілей, поставлених перед навчальними закладами щодо підготовки фахівців, не забезпечує покриття витрат, необхідних для виконання відповідних функцій, що актуалізує тематику обраного напрямку дослідження.

Питанням фінансування навчальних закладів і підготовки здобувачів вищої освіти приділяється значної уваги з боку державних органів влади, наукових установ та вищих навчальних закладів. Наприклад, проблеми формування оновленого механізму фінансування системи вищої освіти тривалий час розглядаються колективом науковців Академії педагогічних наук України: В. Луговим, І. Грищенко, С. Калашніковою, Ю. Вітренком, О. Воробйовою, О. Слюсаренко та ін. Значної уваги приділяють удосконаленню механізму державного регулювання системи вищої освіти такі науковці, як В. Вікторова, Д. Дзвінчук, В. Луговий, В. Кремень, Т. Лукіна, С. Домбровська, С. Григанська, Н. Протасова та ін. Вітчизняні науковці все більше уваги приділяють удосконаленню механізму фінансування у вищій школі (В. Бахрушин, Т. Єфіменко, Ж. Таланова, Т. Боголіб, О. Співаковський, А. Касич, В. Малишко, О. Откаленко, Є. Стадний та ін.).

Мета статті – проаналізувати підходи до механізму фінансування підготовки здобувачів вищої освіти в Україні відповідно до оголошеної концепції реформування освіти.

О. Шаров зазначає, що наразі існує архаїчний концепт державного замовлення, що вимагає упровадження сучасного формульного підходу, який орієнтуватиме ВНЗ на досягнення [1]. Станом на листопад 2016 р. фінансова автономія ВНЗ реалізується лише на 5 %, що свідчить про втрату ефективності теперішньої моделі державного фінансування вищої освіти в Україні. Аналізуючи стан та умови фінансового забезпечення функціонування системи вищої освіти в Україні, можна дійти висновку про наявність певних диспропорцій у фінансуванні цього виду економічної діяльності як у частині залучення фінансових ресурсів, так і у процесі їхнього розподілу [2, с. 76], що вимагає перегляду переліку основних фінансово-економічних інструментів стимулювання розвитку освітньої діяльності. У проекті Стратегії реформу-

вання вищої освіти до 2020 р. ключовим для адміністрування фінансового забезпечення національної системи вищої освіти України було визначено питання оплати підготовки здобувачів вищої освіти. На сьогодні вартість навчання у закладах вищої освіти України доволі різняться в розрізі навчальних закладів, спеціальностей, джерел фінансування, адже вартість навчання за рахунок бюджетних коштів майже в усіх випадках є вищою, ніж за рахунок інших джерел [3]. Отже, зазначене зумовлює необхідність формування освітньої державної політики через нову модель фінансування, відповідно враховуючи найкращі зарубіжні практики.

В освітніх галузях різних країн світу існує декілька тисяч модифікацій моделей фінансування ВНЗ, що різняться між собою умовами організації та виділення фінансового забезпечення залежно від рівня автономії навчальних закладів, відбору студентів, отримувача фінансування тощо, проте основним інвестором залишається держава [2, с. 78]. В Україні основним джерелом фінансування є бюджетні кошти, а додатковими – здебільшого плата за надання освітніх послуг. Зокрема, середні витрати на навчання одного учня/студента в Україні розподіляються так: близько 85 % – кошти державного сектора, а 15 % – кошти недержавного сектора [3]. Фінансовий підхід, що існує, не дозволяє повною мірою здійснювати реалізацію окреслених напрямів реформування вищої освіти, зокрема в частині фінансової автономії. Одним із пріоритетних напрямів реформування національної системи вищої освіти України має бути реформування її економічних засад, спрямоване на оптимізацію використання таких коштів та створення прозорих фінансово-економічних механізмів цільового нагромадження та адресного використання коштів, необхідних для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на вищу освіту [3]. Для усунення проблем у частині фінансування вищої освіти робочою групою Міністерства освіти і науки України внесені такі ключові зміни в законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо фінансування вищої освіти”:

- 1) державні та комунальні ВНЗ можуть набувати статусу неприбуткової організації;
- 2) здобуття вищої освіти особою може здійснюватися за рахунок видатків державного бюджету і за рахунок місцевого бюджету в разі регіонального замовлення та на умовах пільгового кредиту;
- 3) розподіл коштів державного бюджету за ВНЗ розраховується за відповідною формулою;
- 4) ВНЗ самостійно розпоряджаються коштами на підготовку здобувачів освіти в межах їхнього цільового призначення.

Отже, упровадження зазначених оновлених норм законодавства зумовлює необхідність застосування нових підходів до фінансування вищої освіти, зокрема таких, які набули позитивної практики в зарубіжних країнах.

На нинішньому етапі системних суспільних змін і реформування державного управління в напрямі децентралізації значної уваги вчені, науковці і фахівці-практики приділяють питанням оптимального розподілу владних повноважень, у т. ч. у сфері освіти та її фінансового забезпечення [4]. Питання розподілу повноважень між усіма рівнями системи управління освітою та оптимізації управлінських повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері освіти, зокрема щодо фінансового забезпечення, є найбільш дискусійними на сьогодні й такими,

що потребують свого вирішення. За досвідом окремих зарубіжних країн А. Бабічевим систематизовані основні повноваження урядових освітніх структур:

- 1) Франція – Міністерство національної освіти визначає фактичне виділення фінансових коштів на функціонування освітніх установ;
- 2) Велика Британія – Міністерство освіти і науки визначає витрати на освіту;
- 3) США – Міністерство освіти на засадах децентралізації бере участь у фінансуванні окремих освітніх програм у штатах, фінансує нові освітні програми, що розробляються федеральним урядом;
- 4) Швейцарія – Федеральне управління освіти і науки департаменту внутрішніх справ займається федеральними субвенціями університетам [5].

У частині оновленого фінансування освіти мають бути переглянуті повноваження Міністерства освіти і науки України щодо фінансування: формування фондів, структурування джерел фінансування, визначення вартості навчання здобувача освіти, визначення напрямів розподілу коштів за навчальними закладами, спеціальностями, здобувачами тощо.

У монографії колективу авторів [2, с. 79] за джерелом [8] згруповано моделі фінансування освітньої діяльності за видами: (1) модель фінансування освіти, що орієнтується на вільний ринок і передбачає децентралізоване управління навчальною установою в частині як наукової та освітньої діяльності, так і залучення фінансових ресурсів і визначення їхніх пропорцій та напрямів розподілу з максимально можливим скороченням державних видатків на здійснення освітньої діяльності (неоліберальна політика фінансування, М. Фрідман, Ф. А. фон Хайек); (2) модель фінансування освіти, що орієнтується на суспільний ринок з активною участю держави в розвитку національної освітньої системи, зокрема її фінансуванням (Д. Шумпетер, Н. Кондратьєв); (3) модель соціального фінансування освіти, що орієнтована на альтернативне інтегроване суспільство, за якою держава має брати на себе всю відповідальність за розвиток системи освіти, фінансування.

На підставі вивчення досвіду системи фінансування ВНЗ США можна констатувати:

1. Система фінансування визначається типом ВНЗ та освітньою політикою держави.
2. Доходи навчальних закладів можна узагальнено класифікувати таким чином: бюджет (державний та місцевий), оплата за навчання фізичними (юридичними) особами, позики, інші доходи, гранти та благодійна допомога.

Під час фінансування деякі зарубіжні країни відмовляються від кошторисів, застосовуючи принцип бюджетування, який дозволяє орієнтуватись на результат діяльності в рамках виконання державного завдання і державного контракту. Важливим для України є досвід фінансової підтримки найвищого університетського потенціалу в США через механізм ендавменту, який із 22 закладів вищої освіти США, що посідають 1-ше – 30-те місця за рейтингом «Шанхайський», у 2015 р. склав 85 % у 13 приватних закладах [7, с. 16]. Диверсифікація фінансування вищої освіти має позитивні тенденції на теренах Латвії, де складається конкурентний бюджет відповідно до завдань, встановлених урядом, і ефективність оцінюють за певною моделлю, що враховує стимули для освітньої системи. У Хорватії, як і в інших країнах Європи, одночасно із застосуванням системи на основі показників діяльності здійснюється укладання контракту між Міністерством освіти і ВНЗ.

I. Світяшук наводить три загальних підходи до фінансування вищої освіти в окремих країнах Європи [9, с. 30]:

1. Польща – Block grant. Немає обмежень на використання освітньої частини суми, проте кошти на наукові дослідження спрямовуються безпосередньо конкретним факультетам.

2. Франція – Block grant ділиться на окремі категорії призначення. Немає змоги переносити кошти з однієї групи витрат на іншу.

3. Англія, Нідерланди, Фінляндія – Block grant. Університет сам вирішує, як витратити отримані кошти.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження окреслено ключові рівні фінансування, за якими рекомендовано фінансування навчання здобувачів вищої освіти в Україні:

1. Фінансування навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів здобувачів, які бажають навчатись за спеціальностями, що забезпечують виконання державою основних функцій, передбачених Конституцією України (сфера освіти і охорони здоров'я та оборона і безпека держави).

2. Фінансування навчання здобувачів за рахунок коштів підприємств державної форми власності (або її частки понад 25 %), які Урядом віднесені до пріоритетних галузей економіки (необхідність нормативного документа). При цьому плату за навчання та стипендіальне забезпечення пропонується відносити до складу витрат у бухгалтерському і податковому обліку. Умови відпрацювання й відшкодування сум у разі невідпрацювання здобувачем прирівняно до таких самих умов при навчанні за державним замовленням.

3. Фінансування здобувачів вищої освіти за рахунок пільгового кредиту, отриманого здобувачем у комерційному банку з повним або частковим погашенням відсотків за кредит за рахунок державного або місцевого бюджетів. Доцільним є розроблення механізму, за якого кредит не може бути непогашеним, із максимальним унеможливленням ризиків і необхідністю здійснення електронного відшкодування за результатами фінансового року. Кредитування можна розглядати і як частину фінансування здобуття освіти.

4. Фінансування здобувачів вищої освіти за рахунок коштів фізичних та/або юридичних осіб. Передбачити можливість стипендіального забезпечення успішних студентів.

5. Залучення фінансових ресурсів з інших джерел.

Т. Боголіб рекомендує розширювати напрями диверсифікації джерел фінансування та запроваджувати бінарну систему фінансування [10, с. 5]. Автори монографії [2, с. 82] вбачають актуальним розроблення та запровадження прогресивних методів фінансування освітньої діяльності, у т. ч. запровадження на загальнодержавному рівні єдиної уніфікованої моделі фінансування ВНЗ, яка матиме такі компоненти: (1) фінансове забезпечення навчання одного студента; (2) стипендіальне забезпечення одного студента на грантовій (конкурсній) основі; (3) розвиток інфраструктури (навчально-виробничого обладнання, устаткування, бібліотечного фонду тощо); (4) фінансового забезпечення науково-дослідної діяльності викладачів та студентів.

Зміну моделі фінансування вітчизняної вищої освіти спрямовано на запровадження трикомпонентної моделі, що включає: базове фінансування (за кордоном до 80 % від загальної суми доходів), фінансування з огляду на виконання запланованих завдань (performance-based funding до 15 %) та інші надходження (до 5 %). Поступовий перехід України на застосування підходу performance-based funding (фінансування на основі результатів діяльності)

як другої складової в моделі фінансування вищої освіти забезпечує можливість: отримувати фінансування після отримання результату, вказаного в угоді; стимулювання Урядом диверсифікації джерел фінансування; розбудови організаційних потужностей із роботодавцями (через замовлення фахівців); створення університетами резервного фонду (щомісячні чи щорічні відрахування) для витрачання за пріоритетними потребами; спрямування державою коштів на підготовку фахівців за певними спеціальностями; залучення благодійних внесків, щодо витрачання яких університет повинен забезпечити прозорість і контроль, тощо.

Отже, узагальнюючи результати дослідження слід зауважити, що під час здійснення реформування варто передбачити застосування двох загальних підходів у державному фінансуванні вищої освіти: держава фінансує навчальні заклади та/або здобувачів освіти. Роль держави під час фінансування має полягати в оцінюванні ВНЗ за результатами їхньої роботи (навчальна, організаційна, наукова) на підставі конкуренції, та ключовим має стати оцінювання навичок здобувачів освіти після закінчення університету. Водночас повинно бути постійно дотримано виконання соціальної функції держави у сфері вищої освіти (здобувачі освіти – тимчасово переміщені особи, пільгові громадяни, регіональний критерій тощо). При державному фінансуванні вищої освіти необхідно враховувати підтримку розвитку перспективних галузей економіки, стимулювання університетів до конкуренції, планування майбутньої діяльності ВНЗ.

Список використаних джерел

1. Шаров О. І. Перспективи фінансової автономії університетів України // Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: V Міжнар. наук.-практ. конф. 23 листоп. 2016 р., м. Київ. URL: <http://ihed.org.ua/ua/resursy/konferentsiia.html>.
2. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи: монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук, проф. І. М. Грищенко. Київ: Ін-т вищ. освіти, 2015. 260 с.
3. Проект Стратегії реформування вищої освіти до 2020 року. Доступ. у режимі PDF: http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/HE%20Reforms%20Strategy%202011_11_2014.pdf.
4. Коцовська О. С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень // Аспекти публічного управління. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. № 9/10 (11/12). С. 72–78.
5. Бабічев А. В. Функції державних органів управління освітою. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти // Теорія та практика державного управління. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. Вип. 2 (57). С. 192–200.
6. Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Воробйова О. П., Горецька Т. О., Дем'яненко Н. М. та ін. Київ: Ін-т вищ. освіти НАПН України, 2015. 192 с.
7. Актуальні проблеми економічних відносин у сфері вищої освіти України та основні напрями їх розв'язання: препринт (аналіт. матеріали) / Я. Вітренко, В. Ковтунець, С. Мельник, Д. Кірієнко; за заг. ред. В. Ковтунца. Київ: Ін-т вищ. освіти НАПН України, 2015. 208 с.
8. Хофманн Ханс-Георг. Новые формы финансирования, гарантирующие равное образование для всех, и развитие системы платного образования // Университетское управление. 2000. № 4 (15). С. 35–42. URL: <http://ecsocman.hse.ru/univman/>.
9. Світяшук І., Солодько А., Стадний Є. Державне фінансування підготовки кадрів у вищій освіті: досвід та виклики. Київ: Центр відродження суспільства, 2014. 72 с.
10. Боголіб Т. Фінансове забезпечення освітньої галузі України: існуючі проблеми та перспективи їх вирішення // Економіст. 2015. № 8. С. 1–6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2015_8_2.

Надійшла до редколегії 04.09.2017 р.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНІХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Семенець-Орлова І. А.,

*к.політ.н., докторант кафедри управління освітою,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Проаналізовано норми освітнього законодавства як основи правового регулювання сфери розвитку освіти, забезпечення якості надання освітніх послуг. Здійснено критичний аналіз норм чинного Закону України “Про освіту”, виходячи з чого виділено окремі суперечливі положення та деякі неузгодженості в його змісті.

Ключові слова: супротив освітнім змінам, державне управління освітніми змінами, освітня зміна, інноваційна діяльність, нормативне забезпечення освітніх змін.

Semenets-Orlova I. A.,

PhD in Politics, Doctoral Student at the Department of Education Management, NAPA, Kyiv

REGULATORY SUPPORT OF EDUCATIONAL CHANGES IN UKRAINE

The article is dedicated to the analysis of educational legal norms as the basis of regulatory support of the sphere of education development, ensuring the quality of educational services provision. The author has highlighted the inconsistencies and certain contradictory provisions of the current Law of Ukraine “On Education” with critical analysis of the norms of the Law “On Education”.

Key words: resistance to educational changes, educational change public administration, educational change, innovation activity, regulatory support of educational changes.

Підсумковий документ слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти на тему: “Про підготовку проекту Закону України “Про освіту”: концептуальні засади”, резюмував, що переважна більшість положень Закону України “Про освіту” (1991 р.) (далі – Закон про освіту) [17] вичерпала свій регуляторний ресурс і перестала відповідати сучасним завданням повноцінного розкриття потенціалу кожної людини, а також забезпечення сталого розвитку суспільства і розбудови України як демократичної, конкурентоздатної європейської держави. Учасники слухань підсумували, що українська освіта за роки незалежності фактично не стала загальнонаціональним пріоритетом [9]. У результаті освітні зміни мали здебільшого зовнішній, формальний характер і не сприяли підвищенню якості освіти, а це призвело до значних соціально-економічних втрат сьогодення.

У ст. 53 Основного Закону держава поряд із декларуванням права на освіту визначає обов'язок держави щодо розвитку освіти: “Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам” [8]. Постулювання обов'язку держави забезпечити розвиток освіти, закріплений у Конституції України, свідчить про високопріоритетність значення сталого розвитку освіти для держави. Зобов'язання забезпечити розвиток усіх ланок освіти та різних форм навчання у статті “Право на освіту” свідчить про те, що законодавець розуміє: дотримання права на освіту без забезпечення розвитку

© Семенець-Орлова І. А., 2017

освіти не видається можливим. Окрім того, важливо, що право на освіту створює можливості для розуміння та захисту інших прав людини і громадянина. Щоб забезпечити зростання громадянина, готового прийняти виклики майбутнього, освіта, як і інші галузі народного господарства, має систематично оновлюватися у відповідь на очікування суспільства та зміни у стратегічному курсі розвитку країни.

Ст. 43 Конституції України декларує: “Держава ... гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб” [8]. Звісно, що суспільство не є статичним, трансформується з різною швидкістю та векторністю, а освіта в цьому сенсі має демонструвати випереджувальний характер розвитку. Колись економіка створила можливості для інституціоналізації освіти, тепер освіта творить економіку. Причому якщо наука в інформаційному суспільстві розвивається експоненціально, то освіта має децю звужені можливості, що пов’язуються з психологічними обмеженнями людини сприймати все більші обсяги інформації при, здавалося б, майже необмежених людських когнітивних можливостях від природи.

На думку Ю. Кириченка, право на освіту є неодмінною складовою конституційно-правового статусу будь-якої людини [5]. Позаяк ст. 6 Закону про освіту декларує одним з основних принципів освіти в Україні – “безперервність і різноманітність освіти” [17], то, на нашу думку, видається неможливим забезпечити без розвитку та інноваційного наповнення як змісту освіти, так і форм організації навчального процесу.

За логікою законотворення у рамкових законах та державних програмах мають бути конкретизовані механізми, за допомогою яких держава забезпечує розвиток освіти. У цій статті ми спробуємо проаналізувати правове регулювання відносин у сфері забезпечення розвитку освіти та потребу його оновлення на тлі активних законотворчих процесів у сучасній Україні (відповідно до реалізації євроінтеграційного напрямку розвитку країни). Це важливий напрям досліджень у науці державного управління на етапі доопрацювання та громадського обговорення проекту нового рамкового Закону України “Про освіту” (далі – Проект) [18].

Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні ставало предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців, зокрема В. Бахрушина [1; 2], Є. Краснякова, О. Козієвської, В. Лугового, Т. Лукіної, Ю. Молчанової, Л. Прокопенка, Н. Протасової та ін. Питання правового забезпечення сфери розвитку різних ланок освіти та реформування освітньої галузі в цілому розкрито у працях Л. Паращенко та О. Поступної [21]. На думку вітчизняної дослідниці О. Поступної, державна політика в освіті характеризується неперервним виробленням і здійсненням заходів щодо реформування освітньої галузі [21]. Вчена вважає правове регулювання сфери освіти інструментом її розвитку освіти. На думку вітчизняної дослідниці О. Кархут, освіта виступає як специфічний об’єкт правового впливу [6]. Правове регулювання освіти в Україні характеризується недостатньою ефективністю і значно відстає від суспільних потреб, а недосконалість законодавчої бази призводить до появи прогалів у праві, які унеможливають або перешкоджають досягненню, власне, головної мети правового регулювання [6].

Серед зарубіжних дослідників проблеми нормативного забезпечення розвитку освіти вивчали Т. Вагнер, Ф. Джонс, М. Мейсон, С. Сарасон,

Т. Тімар, М. Генсон та ін. Нормативне забезпечення освітніх змін, зокрема правове регулювання відносин у сфері упровадження освітніх перетворень, не ставали предметом окремого дослідження у вітчизняній науці.

Мета статті – відстежити динаміку та проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення освітніх змін в Україні.

Сфера макрополітики освітніх змін (рівень освітньої системи загалом та субрегіональні зрізи) більшою мірою стосується нормативно-правових актів, що мають найвищу юридичну силу, а також окремих указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, нормативних актів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).

Сфера мікрополітики освітніх змін (рівень освітньої інституції – закладу, установи освіти, їхніх невеликих об'єднань, а також частково – окремого освітнього округу) однаковою мірою залежна як від нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу та регулюють найважливіші суспільні відносини – законів, так і від підзаконних актів, що врегульовують виконання законів і не суперечать їм (укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та нормативні акти в інших формах Міністерства освіти і науки, Міністерства економіки і торгівлі, Міністерства фінансів України, інших ЦОВВ (зокрема, Державної інспекції навчальних закладів України), нормативні акти місцевих державних адміністрацій, органів та посадових осіб місцевого самоврядування).

У цій статті ми будемо виходити з розуміння, що управління освітніми змінами є лише частиною багатокомпонентного процесу розвитку освіти. Якщо відштовхуватися від того, що в теорії організаційного розвитку втручання агента змін мають бути визначені поставленими стратегічними цілями та завданнями, на нашу думку, доцільно розглядати сферу нормативно-правового забезпечення управління освітніми змінами в Україні за двома основними напрямками:

1) концептуальні засади розвитку освіти (Конституція України, доктрини, програми, стратегії, а також прями норми рамкового Закону про освіту);

2) правове забезпечення механізмів розвитку освіти (відсиальні норми законодавства, уточнення у спеціальних освітніх законах, нормативні (підзаконні) акти, що врегульовують процеси створення та діяльності нових органів у сфері освіти (наприклад, Українського центру оцінювання якості освіти (УЦОЯО), Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) тощо), процедури розроблення стандартів як інструментів управління якістю освіти та ін.).

Основною складовою нормативної бази реформування освіти сучасної України є Конституція України [8], Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) [12], Національна доктрина розвитку освіти [15], Закон про освіту (№ 1060-ХІІ від 23 травня 1991 р.) [17], Закон України “Про вищу освіту” (№ 1556-VII від 1 липня 2014 р.) [11]. У цій роботі ми також проаналізуємо текст Проекту (№ 3491-д від 4 квітня 2016 р.), прийнятого в першому читанні 6 жовтня 2016 р. та підготовленого робочою групою до другого читання [18].

Для розуміння динаміки оновлення нормативного забезпечення освітніх змін в Україні важливо порівняти норми чинного Закону про освіту [17] та Проекту [18]. Як ми уже зазначили вище, у ст. 53 Основного Закону поряд із декларуванням права на освіту держава визначає обов'язок щодо розвитку освіти. Закономірно, що коли держава не забезпечує розвиток освіти в

достатньому обсязі, певним чином порушується конституційне право людини на освіту в компоненті якості освіти. У цьому контексті варто наголосити, що у преамбулі Проекту задекларовано: “Цей Закон регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту...” [18] (цього не зазначено в Законі про освіту [17]). Це уточнення важливе для нормативно-правового регулювання розвитку освіти в контексті забезпечення гарантій дотримання норми про право на освіту.

Більшість положень Проекту є нормами прямої дії, інші – норми, що застосовуються через їхню конкретизацію підзаконними нормативно-правовими актами. Як стверджує В. Бахрушин, специфіка освітнього законодавства України полягає в тому, що значна частина норм рамкового Закону про освіту не буде діяти без змін у спеціальних законах. Якщо в початковому варіанті Проекту прикінцеві та перехідні положення склалися лише з кількох пунктів, то в підсумковому тексті лише першочергові зміни до спеціальних законів стали займати майже половину загального обсягу законопроекту [1]. Деталізовані перехідні положення проекту закону ілюструють цілеспрямованість та чітку налаштованість законодавця почати імплементацію ключових змін відразу після ухвалення законопроекту.

Якщо чинний Закон про освіту досить вузько окреслює зміст конституційного права на освіту (ст. 3) з виокремленням таких його компонентів, як рівні умови доступу до освіти та безоплатна освіта в державних і комунальних навчальних закладах [17], то Проект значно розширив трактування такої норми, а саме: “Кожен має право на якісну та доступну освіту. Право на освіту включає право здобувати освіту впродовж усього життя, право на доступність освіти, право на безоплатну освіту у випадках і в порядку, визначених Конституцією та законами України” (п. 1 ст. 3) [18]. Тобто додався компонент якості та безперервності освіти. Ця норма суттєво уточнила обов’язок держави забезпечити розвиток освіти (без чого доступності, безоплатності, а особливо таких компонентів права на освіту, як якість та безперервність, що в інформаційному суспільстві невіддільні від інноваційності, – досягнути неможливо).

У чинному Законі про освіту забезпечення права на освіту трактується лише опосередковано щодо її розвитку, у тексті закону акцент поставлено на наявності “розгалуженої мережі навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, їх відкритим характером, можливістю вибору профілю та форми навчання...” тощо (п. 1 ст. 3) [17]. У Проекті “Забезпечення права на безоплатну освіту” виділено в окрему ст. 4, тобто йдеться, на нашу думку, про певне розширення меж регулювання окремих компонентів права на освіту [18]. П. 1 ст. 4 Проекту містить норми про безоплатність освіти, тобто це є фактично повторення положення про право на освіту Основного Закону держави [8], але з уточненням – “відповідно до стандартів” [18]. Окрім того, у цьому ж пункті держава декларує розвиток ланок освіти “відповідно до законодавства” [18]. Звісно, це суттєве уточнення є важливим для запобігання вірогідним проблемним ситуаціям, пов’язаним із державними гарантіями щодо здобуття якісної освіти. До того ж законодавець накладає нові вимоги на стандарти освіти, із тим щоб вони своєчасно оновлювалися і відповідали вимогам часу, а також на освітнє законодавство, що також має оперативну бути модернізоване. У ст. 4 Проекту також зазначено, що держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками всіх здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників [18]. Адже, наприклад,

у чинному Законі про освіту окремі статті про загальну середню, дошкільну освіту не містять конкретно описаних форм, засобів, механізмів, за допомогою яких держава гарантує розвиток цих ланок освіти. Тому важливо, окрім прийняття нового рамкового Закону України “Про освіту”, який має окремі відсильні норми щодо розвитку різних ланок освіти, розробити і прийняти на його основі спеціальні освітні закони. Потреба в них більш ніж очевидна. Наприклад, процес створення опорних шкіл в Україні розпочався з березня 2016 р., і окремі дезорієнтовні моменти в упровадженні цього освітнього перетворення зумовлені недосконалим правовим регулюванням відносин в означеній сфері через відсутність нового спеціального закону “Про загальну середню освіту”. Якщо зважити на те, що Проект [нового рамкового Закону України “Про освіту”] обговорюється вже третій рік, слід наголосити на недопустимості подальшого затягування часу щодо його прийняття. Звичайно, без фінансової, організаційної підтримки норми закони України не зможуть діяти. Однак, на нашу думку, штучне гальмування темпу освітніх змін, що бере початок в Україні після акцій громадянського протесту під назвою “Революція Гідності”, може негативно відобразитися на готовності учасників освітніх змін до упровадження перетворень.

У Проекті суттєво розширено межі правового регулювання права особи на освіту. У п. 3 ст. 3 законодавець уточнює, що право особи на освіту може реалізовуватися шляхом здобуття освіти на різних рівнях освіти, у різних формах, у т. ч. шляхом здобуття дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової, вищої освіти та освіти дорослих [18]. У цьому ж Проекті є окрема стаття про освіту дорослих (ст. 18), до складу якої включено післядипломну освіту [18]. Не менш важливим є уточнення, дане законодавцем у п. 4 с. 3 Проекту, що стосується контексту інформаційного суспільства: “Кожен має право на доступ до публічних освітніх, наукових та інформаційних ресурсів, у тому числі до ресурсів Інтернет, електронних підручників та інших мультимедійних навчальних ресурсів, у порядку, визначеному законодавством” [18].

Для прикладу, у ст. 111-1 розділу I “Право на освіту” Освітнього кодексу Франції задекларовано: “...Публічна служба освіти ... сприяє рівності можливостей. Право на освіту гарантовано кожному, з тим щоб дозволити йому розвивати свою особистість, підвищувати рівень професійної та безперервної підготовки, включатися в громадське і професійне життя, виконувати своє громадянське призначення” [7, с. 36]. Отже, Проект визначає ширше право на освіту (з акцентом на її розвитку), ніж Освітній кодекс Франції, додаючи до доступності, рівного доступу, безоплатності та безперервності освіти таку складову права на освіту, яку гарантує держава, як якість. Це, з одного боку, свідчить про зрілість цієї проблеми в контексті сучасних українських реалій, а з іншого – те, що законодавець усвідомлює неможливість повного забезпечення інших компонентів права на освіту без її якості. А також законодавець відповідає на потребу розширення меж правового регулювання забезпечення якості освіти, особливо в умовах системних реформ у сучасній Україні.

На думку К. Романенко, у контексті конституювання ролі держави як гаранта права на освіту більш чітко має бути визначено взаємодію державних та недержавних інститутів в освітній сфері, надано більшої уваги морально-релігійним питанням забезпечення права на освіту [22, с. 15]. На нашу думку, зауваження К. Романенко варто доповнити не лише морально-релігійними, а й ціннісними, громадянськими питаннями. Наприклад,

Освітній кодекс Франції неодноразово наголошує на важливості освітнього впливу для можливості реалізувати індивідом своє громадянське покликання [7]. У преамбулі Проекту сказано: “Метою освіти є ... виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству...” [18], у Преамбулі чинного Закону про освіту про це сказано дуже вузько – згадується лише в контексті питання національної свідомості [17].

Одним із перших кроків у загальнонаціональному масштабі стосовно перебудови освіти стало прийняття І з'їздом педагогічних працівників України Державної національної програми “Освіта” (“Україна XXI століття”), яка 3 листопада 1993 р. була затверджена постановою Кабінету Міністрів України [12]. Програма містить багато прогресивних ідей, наприклад створення таких умов, за яких народ України став би нацією, що постійно навчається; забезпечення випереджального розвитку освітньої галузі в цілому, створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання [12]. Документ декларував надання автономії навчально-виховним закладам у вирішенні основних питань їхньої діяльності, багатокладність та варіантність освіти, оновлення змісту освіти [12].

На нашу думку, національна програма “Освіта” має прогресивний зміст, характеризується змістовою чіткістю структури документа, проте більшість її норм так і залишилися нереалізованими. Наприклад, програма декларує створення мережі недержавних навчальних закладів, однак у 1998–1999 рр. держава припинила бюджетне фінансування виконання Держстандарту загальної середньої освіти у приватних школах, обмежила права учнів таких шкіл на безкоштовні підручники, медичні огляди тощо. Багато норм документа виявилися нежиттєздатними в умовах де-факто несприйняття Українською державою освіти як пріоритетної галузі розвитку суспільства, невисоких показників економічного розвитку. Наприклад, хоча п. 2 ст. 61 Закону про освіту визначає показник бюджетних асигнувань на освіту в розмірі не меншому 10 % національного доходу (що приблизно дорівнює 8 % ВВП) [17], за роки незалежності ця норма практично не виконувалася (таблиця). Деякий дефіцит фінансування негативно вплинув на розвиток освіти.

Видатки на освіту (за роками)*

Бюджет/ % ВВП	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Місцевий	3,2	3,8	4	4	4,2	4,6	4,7	4,5	5,1	5,1	4,6	4,2	4	5,3
Державний	2,1	2,2	2,2	2,1	2,3	2,7	2,7	2,1	2,1	2,1	1,8	1,5	1,5	1,6
Зведений	5,3	6,0	6,2	6,1	6,5	7,3	7,4	6,6	7,2	7,2	6,4	5,7	5,4	6,9

* На основі даних [24].

Державна національна програма “Освіта” визначає науку органічною частиною освіти, базовим елементом і рушійною силою її розвитку. Однак де-факто в умовах соціально-економічної нестабільності в Україні, скорочення та суттєвий дефіцит у фінансуванні чи не найбільше були характерними саме для сфери науки. Порівняно з 2014 р. фінансування науки скоротилося майже вдвічі. Починаючи з 2013 р. Уряд України відмежовується від реалізації

лізації конституційної норми щодо розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку України. У системі вищої освіти до цього часу так і не запроваджено базового фінансування наукових досліджень, передбаченого новим Законом України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [14].

Постановою Кабінету Міністрів України “Про ефективне використання державних коштів” від 11 жовтня 2016 р. продовжено практику заборони формування державних цільових програм, отже, зупинено реалізацію законів України “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” та ін. [13]. Як наслідок, наука і освіта випали з економічного процесу і найчастіше розглядаються як компонент соціальної та гуманітарної політики.

Ще одним документом, що окреслює концептуальні засади розвитку освіти, є Указ Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” від 17 квітня 2002 р. [15]. У документі зазначено, що доктрина затверджується з метою визначення стратегії та основних напрямів подальшого розвитку освіти в Україні, забезпечення пріоритетності розвитку освіти і науки, першочерговості розв’язання освітніх проблем [Там само]. Документ декларує першочерговість забезпечення доступності здобуття якісної освіти протягом життя, потребу прискореного, випереджального інноваційного розвитку освіти. Отже, документ декларував якість, доступність та безперервність освіти як складові конституційного права особи на освіту.

У зазначеному Указі Президента України суттєво більший акцент поставлено на якості освіти, створенні відкритої і демократичної моделі системи управління сферою освіти, потребі враховувати регіональні особливості, організацію експертизи освітніх інновацій [Там само]. Отже, ідея автономізації навчальних закладів серед концептуальних засад розвитку освіти в Україні – не є новою. Наразі її реактуалізацію пов’язано з реформою децентралізації влади. Однак, на жаль, належного організаційного забезпечення ця ідея не мала. Закон про освіту надає широку автономію закладам освіти, але в цілому залишає централізовану “радянську” систему управління. Демократизації процедури призначення керівників навчальних закладів не було здійснено. Процес імплементації Національної доктрини породив низку політичних заяв і конкретних завдань. Наприклад, президент В. Ющенко у 2007 р. поставив завдання – “протягом 2 років не має бути жодних проблем з підвозом учнів”. Однак проблеми з довозом учнів актуальні і в 2017 р. Більшість експертів переконані, що Національна доктрина вичерпала свій концептуальний ресурс.

Останнім документом, що окреслює концептуальні засади розвитку освіти є Національна стратегія розвитку освіти України на 2012–2021 рр. (далі – Національна стратегія) [16]. Документ обговорювали на близько 400 різних заходах, до його тексту було внесено понад 5 тис. поправок. Одним із ключових завдань Національної стратегії є оновлення нормативно-правової бази системи освіти, що визначає правові, організаційні та фінансові основи інноваційного розвитку системи освіти [Там само].

Інструментом реалізації пріоритетних завдань Національної стратегії є забезпечення виконання завдань та заходів державних цільових соціальних програм у царині освіти. Зважаючи на те, що, згідно зі ст. 5 Проекту, “фінансування освіти є інвестицією в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави”, є підстави віднести фінансування освіти до захищених статей державного бюджету в найближчій перспективі, адже розвиток освіти в сучасних умовах України став питанням національної безпеки [3].

Наразі державна освітня політика України включає широкий напрям співробітництва з інститутами громадянського суспільства та іншими недержавними органами в розробленні сценаріїв освітніх змін, здійсненні освітніх експериментів та спільних проектів (ГО “Агенція розвитку освітньої політики”, МФ “Відродження”, EdEra, громадська спілка “Освіторія” та ін.). Як влучно підтверджує В. Бахрушин, чинний Закон про освіту не містить норм, які б забезпечували реальні можливості такого впливу. Майже всі управлінські та контрольні функції зосереджено в органах управління освітою та органах управління закладами освіти [2]. Реалізація Національної стратегії створює широку підтримку освітніх реформ суспільством, а умови для виконання більшості її норм будуть створені новим Законом України “Про освіту” в разі його прийняття в цілому.

На недосконалість чинного Закону про освіту вказують багато експертів. Як пише В. Бахрушин, у 1996 р. до ст. 3 додано норму про те, що “громадяни України мають право на безкоштовну освіту у всіх державних навчальних закладах”. Але механізми її реалізації прописано лише для закладів загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти. Для дошкільної освіти таких механізмів Закон не передбачає, хоча, згідно зі ст. 53 Конституції України [8], держава має забезпечувати безоплатність і для цього рівня освіти [2]. Ст. 17 Закону про освіту передбачає право закладів освіти: на самостійне планування роботи, вирішення питань навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності; прийняття на роботу педагогічних працівників; самостійного використання всіх видів асигнувань, затвердження структури і штатного розпису в межах встановленого фонду заробітної плати. Однак місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування створюють відповідні органи управління освітою, діяльність яких спрямовується на управління навчальними закладами, що є комунальною власністю; організацію навчально-методичного забезпечення навчальних закладів тощо (ст. 14.2) [17]. Отже, норми з тексту Закону про освіту [Там само] суттєво суперечать одна одній. Передбачені в чинному Законі про освіту інструменти для виведення української освіти з тривалої кризи потребують зміни повноважень органів влади та місцевого самоврядування, перерозподілу повноважень між органами управління всередині закладів.

Основний принцип реформ – готовність до системних освітніх змін – ставиться під загрозу несприйняттям освіти як пріоритетного напрямку державної політики. У багатьох із ключових сучасних вітчизняних політичних документах освітню реформу не виділено в окремий розділ чи окремий напрям реформаторських дій. Наприклад, у Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” серед 10 реформ і програм, реалізацію яких визначено як першочергову, реформа освіти не згадується [20]. Реформу освіти зафіксовано лише серед більш ніж 60 реформ та програм розвитку держави, на реалізацію яких загалом спирається цей документ [Там само]. Це суперечить позиції фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, які проблему розвитку освіти розглядають як питання національної безпеки [3]. Серед 17 реформ, визначених ключовими в Угоді про Коаліцію депутатських фракцій [23], як і серед 17 ключових реформ Програми діяльності Кабінету Міністрів України 2016 р. [19], освіту завуальовано на майже міноритетних позиціях у контекст соціальної чи гуманітарної реформи. Позитивно, що у Плані пріоритетних дій Уряду на 2017 р. питання розвитку освіти є

на пріоритетних позиціях, однак діяльність Уряду здебільшого обмежується заходами на ланці загальної середньої освіти (зокрема, забезпечення якості освіти в ОТГ та підтримка інноваційної діяльності шкіл, що взяли участь в експерименті “Нова українська школа”) [10]. Питання модернізації загальної середньої освіти в Україні, звичайно, на часі, і слід охарактеризувати його як безумовно правильно обраний вектор діяльності Уряду. Однак інші ланки освіти також потребують не меншої державної підтримки у процесах реалізації освітніх новацій.

Хоча у ст. 6 “Засади державної політики у сфері освіти та принципи освітньої діяльності” Проекту одним із пунктів визначено “забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності” [18], зважаючи на все більше значення освітніх змін і безперервного характеру їх у сучасному знаннєвому суспільстві, вважаємо, що ст. 6 потрібно доповнити таким принципом, як “всебічна підтримка безперервного інноваційного розвитку освіти”.

Концептуальні засади розвитку освіти в Україні знайшли своє достатнє віддзеркалення в освітньому законодавстві України (Державна національна програма “Освіта” [12], Національна доктрина розвитку освіти [15], зазначена Національна стратегія [16]) і наразі потребують лише поодиноких оновлень відповідно до вимог часу. Однак поряд із декларацією багатьох прогресивних норм розвитку освіти в цих документах рамковий Закон про освіту [17] та спеціальні закони “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про професійну освіту”, “Про освіту дорослих”, окрім нового Закону України “Про вищу освіту” [11], наразі не створюють інструментів їхнього досягнення, тож, потребують радикального оновлення. Проаналізований зміст Проекту, прийнятого в першому читанні [18], засвідчує його набагато прогресивніший зміст порівняно з чинним Законом про освіту [17] та більшу відповідність до світових тенденцій розвитку галузі. Проект розширює межі правового регулювання забезпечення права людини на освіту (у компонентах доступності, рівного доступу, безоплатності, якості та безперервності освіти), містить норми, що чітко визначають відповідальність, у т. ч. за якість освіти, органів управління, чого немає в чинному Законі, а також усуває різні додаткові колізії та суперечності.

У Національній доктрині розвитку освіти задекларовано принцип, що стосується фінансового забезпечення розвитку освіти: “Обсяги фінансування освіти і науки мають задовольняти потреби особистості й суспільства в якісній освіті” [15] і що повністю відповідає логіці концептуальних засад розвитку освіти України. А це, в свою чергу, важливо для правового регулювання права людини на освіту.

Чимало норм чинного освітнього законодавства України не виконується, виконується частково або й призупинено взагалі чи поставлено в залежність від “порядку та розмірів, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів, бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування” (ст. 26 Розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України) [4]. У Проекті [18] межі правового регулювання права на освіту суттєво розширено й уточнено, що відповідає тенденціям розвитку освіти в сучасних західних демократіях. Наприклад, забезпечення гарантій дотримання таких складових права на освіту, як доступність, рівний доступ та безоплатність, доповнено складовими безперервності та якості, а компонент безоплатності суттєво уточнено.

Список використаних джерел

1. Бахрушин В. Два роки роботи над законом: що змінилось? // Освітня політика: портал громад. експертів. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1019-dva-roki-roboti-nad-zakonom-shcho-zminilosya>.
2. Бахрушин В. Новий закон “Про освіту”: навіщо він потрібний? // Українська правда. Життя. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2017/06/22/224847/>.
3. Безпекові виміри освітньої політики: світовий досвід та українські реалії аналіт. доп. / Нац. ін-т стратег. досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2639/>.
4. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI / Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Кириченко Ю. Право на освіту за Конституціями України та держав континентальної Європи: порівняльно-правовий аналіз // Національний юрид. журн.: теорія та практика. 2015. Березень. С. 35–39.
6. Кархут О. Ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин в освітній сфері // Право. 2015. Вип. 28. С. 200–205.
7. Кодекс образования Франции. Законодательная часть. М.: Статут, 2003. 270 с.
8. Конституція України. Конституція, Закон від 28 чев. 1996 р. // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Концептуальні засади нового закону “Про освіту” обговорено під час слухань у Комітеті з питань науки і освіти // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://rada.gov.ua/fsview/109985.html>.
10. План пріоритетних дій Уряду на 2017 р.: розпорядження КМУ від 3 квіт. 2017 р. № 275-р. // Уряд. портал. URL: www.kmu.gov.ua/document/249935381/R0275.doc.
11. Про вищу освіту: Закон України від 1 лип. 2014 р. // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
12. Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна XXI століття”): Постанова Кабінету Міністрів України, Програма, Заходи від 3 листоп. 1993 р. № 896 // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.
13. Про ефективне використання державних коштів: Постанова КМУ від 11 жовт. 2016 р. № 710 // Уряд. портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249412232>.
14. Про наукову і науково-технічну діяльність Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.
15. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002 // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
16. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. Указ Президента України від 25 черв. 2013 р. № 344/2013 // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
17. Про освіту: Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
18. Про освіту: проект Закону України № 3491-д від 4 квіт. 2016 р., прийнятого в першому читанні 6 жовт. 2016 р. // Офіц. веб-портал ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
19. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова ВР України від 14 квіт. 2016 р. № 1099-VIII // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
20. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
21. Поступна О. Нормативно-правове забезпечення вищої освіти в Україні в контексті європейської інтеграції. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/5/06.pdf>.
22. Романенко К. Конституційне право громадянина на освіту в Україні: стан і тенденції розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2008/08rkmstr.zip>.
23. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27 листоп. 2014 р. // Офіц. веб-портал ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
24. Ціна держави // Видатки. URL: <http://www.cost.ua/budget/expenditure/>.

Надійшла до редколегії 11.09.2017 р.

УДК 336.22

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ТА МЕТОДИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

Бойко О. Я.,

*аспірант кафедри менеджменту організацій,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Проаналізовано теоретико-методологічні засади формування сучасної податкової системи, еволюцію податкових систем розвинених країн, обґрунтовано теоретичні аспекти оподаткування, які на різних етапах розвитку зазнавали змін, доповнень та різних інтерпретацій. Встановлено, що сучасна податкова система базується на загальних теоретичних розробках і роками сформованій практиці з питань оподаткування.

Ключові слова: податок, податкова система, теорія оподаткування, система оподаткування, принципи оподаткування, практика оподаткування.

Boyko O. Ya.,

*Postgraduate Student of the Department of Management of Organization,
LRI NAPA, Lviv*

THEORETICAL APPROACHES AND METHODS OF FORMATION OF THE MODERN TAX SYSTEM

The theoretical and methodological principles of formation of the modern tax system, evolution of tax systems of the developed countries, the theoretical aspects of taxation, which at different stages of development were subject to changes, additions and various interpretations, were substantiated. It is established that the modern tax system is based on general theoretical developments and years of established taxation practice.

Key words: tax, tax system, theory of taxation, taxation system, tax principles, taxation practice.

Формування та функціонування податкової системи в різні часи та епохи було та залишається в центрі дослідження вчених та науковців. Для сучасної податкової системи залишаються актуальними питання теорії оподаткування та методологічних засад її формування, які є важливою складовою побудови оптимальної системи оподаткування. Разом із тим сьогодні недостатньою мірою досліджено проблеми оптимальності функціонування системи вітчизняного оподаткування. Потребує глибокого дослідження й питання самого процесу розвитку оподаткування, теоретичного обґрунтування процесів становлення податкових систем та формування економічних поглядів на процеси оподаткування.

Питання теоретико-методологічних засад формування податкової системи знаходяться в центрі дослідження у працях філософів і науковців – А. Сміта, Д. Рікардо, Ф. Бене, М. Сперанського, М. Тургенєва, І. Янжула, І. Озерова – та значно вплинули на формування поглядів на питання теорії податків сучасних зарубіжних та вітчизняних науковців – О. Василика, В. Андрущенко, А. Крисоватого, В. Федосова, Ю. Іванова, В. Письменного, М. Кучерявенка, Л. Тарангул та ін. Ці та інші вчені та науковці займаються дослідженнями питань у сфері теорії оподаткування та утвердження методологічних засад сучасної податкової системи.

© Бойко О. Я., 2017

Метою статті є дослідження сутності поняття “податок”, головних принципів оподаткування, методологічних засад формування ефективної податкової політики та напрямів її вдосконалення в умовах сучасної ринкової економіки.

Насамперед слід зазначити, що податки є необхідною та невід’ємною ланкою всіх економічних відносин у світі. Вони є найдієвішим інструментом примусу держави, який дозволяє їй функціонувати. Саме тому дослідження засад формування податкової системи є важливою частиною сучасної економічної науки.

Податки виникли на певному етапі історичного розвитку суспільства разом із появою держави. Саме необхідність виконання державою своїх функцій спричинила формування нового специфічного типу економічних зв’язків, і з розвитком ринкових відносин податки стають фінансовим інструментом державного регулювання економічних відносин [3].

В економічній літературі науковці найчастіше виділяють чотири періоди розвитку системи оподаткування [4]:

– перший включає в себе господарські системи Стародавнього світу та Середньовіччя, що характеризувалися нерозвиненістю та випадковим характером податків, безсистемністю платежів у натуральній формі (данина, панщина, домени тощо). У міру зміцнення товарно-грошових відносин податки поступово набирали грошової форми, отримуючи фіскальну функцію. До XVII ст. розвинені системи оподаткування були відсутні, але до кінця XVII ст. податки стали основним джерелом дохідної частини бюджету багатьох держав, однак мали тимчасовий, нерегулярний характер;

– другий (кінець XVII ст. – початок XIX ст.) – розвиток оподаткування, пов’язаний із появою перших податкових систем, що включали в себе прямі та непрямі податки. Одночасно починає формуватися теорія оподаткування шотландського економіста та філософа Адама Сміта (1723–1790), який першим сформулював принципи оподаткування, дав визначення податковим платежам та місцю їх у фінансовій системі держави та визначив, що для платників податки є показниками свободи, а не рабства;

– третій (початок XIX ст. – середина XX ст.) характеризується як етап удосконалення податкових систем. Цей період вирізняється зменшенням кількості податків та збільшенням значення права під час встановлення та стягнення їх. У цей період слід відзначити прогрес фінансової науки – відбувається становлення науково-теоретичних поглядів на природу, проблему та методики оподаткування. Наприклад, після Першої світової війни вперше було проведено науково обґрунтовані реформи та закладено фундамент сучасної податкової системи;

– четвертий (середина XX ст. – дотепер) характеризується більш глибоким теоретичним обґрунтуванням усіх його проблем і розробленням рекомендацій з реформування бюджетної та податкової систем, які використовувалися для реалізації концепцій податкових реформ.

Безсумнівно, одним із центральних понять у теорії оподаткування є термін “податок”. Складність розуміння його сутності полягає в тому, що податок є одночасно правовим, економічним і господарським явищем. Тому при визначенні цього поняття звернімося до його визначення в інтерпретації зарубіжних і вітчизняних науковців (таблиця) [5].

Категорія “податок” в інтерпретації зарубіжних і вітчизняних науковців

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>
В. Л. Андрущенко	Демократичні за процедурою встановлення, але примусові за формою стягнення платежі індивідів і корпорацій, призначені для трансферту фінансових ресурсів із приватного сектора в державний з метою фінансування суспільних, загальнонаціональних, урядових потреб способом, альтернативним емісії та позикам
В. В. Буряковський	Встановлені вищим органом законодавчої влади обов'язкові платежі, що їх сплачують фізичні та юридичні особи в бюджет у розмірах і в терміни, передбачені законом
М. Є. Заяц	Обов'язкові платежі юридичних і фізичних осіб в бюджет, які встановлює та примусово стягує держава у формі перерозподілу частини суспільного продукту
Ю. Б. Іванов	Обов'язкові платежі, які законодавчо встановлює держава, сплачують юридичні та фізичні особи у процесі розподілу та перерозподілу частини вартості ВВП й акумулюють у централізованих грошових фондах для фінансового забезпечення виконання державою функцій
Л. Л. Ігоніна	Обов'язковий та індивідуальний платіж, який стягують з організацій і фізичних осіб у формі відчуження грошових засобів з метою фінансового забезпечення діяльності держави та муніципальних утворень
М. П. Леоненко	Обов'язкові внески платників до бюджету та позабюджетних фондів, розміри і терміни сплати яких регламентує податкове законодавство
В. М. Пушкарьова	Обов'язкові, безвідплатні та безповоротні платежі суб'єктів господарювання та населення органам державного управління
С. М. Рукіна	Обов'язковий, індивідуальний і безвідплатний платіж до державного або місцевого бюджетів, який справляють у законодавчо встановленому порядку з юридичних та фізичних осіб

Отже, у результаті дослідження теоретичних аспектів оподаткування слід зазначити, що на кожному етапі розвитку суспільства теоретичні поняття зазнавали змін, доповнень, різних інтерпретацій, однак обов'язкова, фіскальна роль податків задля досягнення суспільних благ та функціонування держави залишається незмінною.

У наукових дослідженнях економічної теорії податків сформувалося два системних підходи до обґрунтування категорії “податок”:

– перший ґрунтується на визнанні необхідної обов'язковості податкових платежів;

– другий, як напрям фіскальної теорії, визначається як громадянський обов'язок – на відміну розуміння податку як примусу законотворчих платників цього обов'язку [1].

Як відзначають вітчизняні дослідники О. Василик та В. Федосов, економічна теорія характеризує податок як специфічну форму економічних відносин держави із суб'єктами господарювання, різними групами населення і фактично з кожним членом суспільства. І специфіка таких взаємовідносин полягає в тому, що держава є визначальною дійовою особою, а платник податку – виконавцем вимог держави. Стягнення державою на користь суспільства певної частки валового продукту у вигляді обов'язкового внеску становить сутність податку [Там само].

Виходячи з сутності податків, вони виконують три функції: фіскальну, регуляторну та контрольну. Фіскальна функція полягає у тому, що податки послуговують основним джерелом наповнення дохідної частини бюджету. Регуляторна функція податків полягає в тому, що за допомогою податків держава може регулювати (стимулювати або, навпаки, стримувати) підприємницьку діяльність у різних сферах економіки. Контрольна функція податків розкривається шляхом оцінювання податкової системи, здійснення дієвого контролю джерел доходів і витрат.

Свідоме використання податків для досягнення відповідних цілей проходить у рамках податкової політики, яку проводить держава, – це діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави. Формуючи свою податкову політику, держава шляхом збільшення або скорочення державної маси податкових надходжень, зміни форм оподаткування та податкових ставок, звільнення від оподаткування окремих галузей виробництва може сприяти зростанню чи спаданню господарської активності, створенню сприятливої кон'юнктури на ринку, умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, реалізації збалансованої соціальної політики. Використовуючи ті чи інші податкові пільги, держава регулює пропорції в економічній структурі виробництва й обміну, пропорції у розвитку продуктивних сил. Організація оподаткування справляє значний вплив на реалізацію суспільного продукту, темпи нагромадження капіталу і технічного оновлення виробничого потенціалу держави [1].

Проявом на практиці податкової політики, яка проводиться в тій чи іншій державі і формується відповідними державами структурами, виступає податкова система країни. Визначаючи податкову систему, важливо розмежувати два підходи до її розуміння. По-перше, податкова система – це сукупність податків і податкових платежів, законодавчо закріплених у державі. По-друге, податкова система включає в себе механізми нарахування, сплати податків та організації контролю й відповідальності за порушення податкового законодавства. Отже, не можна ототожнювати поняття “податкова система” з поняттями “система оподаткування” і “система податків і зборів”, які є її складовою (рисунок) [Там само].

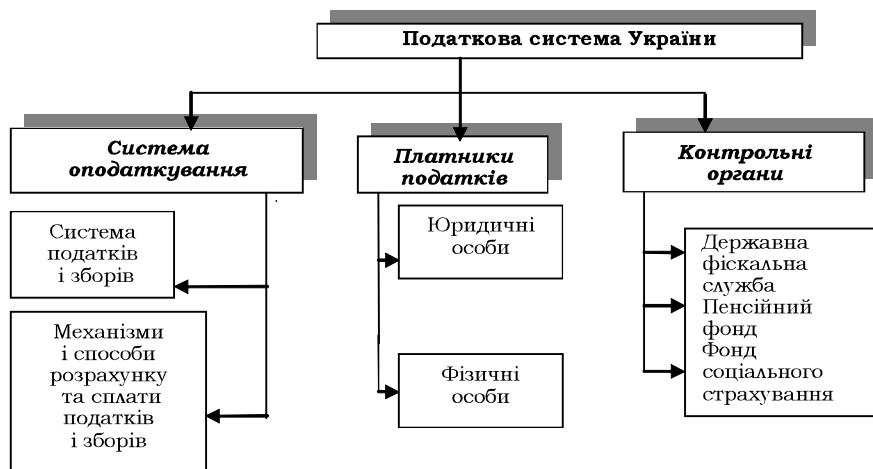


Рисунок. Структура податкової системи України

Отже, зробимо узагальнення:

система податків і зборів – це сукупність встановлених чинним законодавством держави податків і зборів;

система оподаткування – це сукупність встановлених чинним законодавством держави податків і зборів, а також механізмів і способів їхніх розрахунку і сплати до бюджету та інших державних цільових фондів;

податкова система – це сукупність податків і зборів; механізмів і способів їхніх розрахунку та сплати, а також суб'єктів податкової роботи, які забезпечують адміністрування й надходження податків і зборів до бюджету та інших державних цільових фондів [1].

Необхідно зазначити, що методологія дослідження податкової системи – це теоретичне, науково-практичне та правове обґрунтування суті, поняття податку з одночасним дослідженням податку як економічної категорії та конкретної форми взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом оподаткування. Методологія оподаткування є поєднанням податкової теорії, утворення податкової системи, різних форм податків, методів їхнього справляння, контролю їхнього використання тощо. Головною метою оподаткування є розроблення економічного змісту, складу, форм, а також відповідного механізму їхніх обчислення та сплати, встановлення відповідних прав і обов'язків платників, відповідальність за порушення цих обов'язків [2].

Слід зазначити, що податкова система кожної країни характеризується особливостями як загальноекономічного, так і внутрішньонаціонального характеру, що водночас визначає внутрішньосистемні співвідношення між окремими формами і методами оподаткування, елементами податку, фіскальними важелями та інструментами. У межах формування кожної податкової системи вагоме значення посідає співвідношення між прямими та непрямими податками, враховуючи їхні як позитивні аспекти, так і деякі недоліки. Зокрема, прямі податки вважаються відносно справедливими, оскільки механізми їхніх нарахування та сплати є прозорими, а об'єкт оподаткування і джерела його сплати в більшості випадків збігаються. Однак складна процедура обліку податкової бази та адміністрування податкового зобов'язання знижує ефект оподаткування [9].

Чинним Податковим кодексом України як законодавчим актом, що ним регулюється вся податкова система в Україні, яка відповідає міжнародними стандартам оподаткування, передбачається дворівнева система оподаткування (загальнодержавні та місцеві податки і збори) та класифікація податків за формою оподаткування (прямі та непрямі податки) [6].

До прямих податків відносяться податки, стягувані безпосередньо з доходів та майна платника, і розмір їх залежить від розміру доходу: податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок), податок на прибуток підприємств, податок на нерухомість, земельний податок та ін.

Непрямі податки – це податки, що встановлюються у вигляді певної надбавки до вартості товару, сплачуються платником податків, але разом із тим перекладаються на іншу особу, яка, у свою чергу, сплачує їх платникові податку (ПДВ, акцизний збір, мита тощо). Між науковцями десятиліттями тривають дискусії щодо “справедливості” непрямих податків, оскільки основний тягар оподаткування лягає на плечі кінцевого споживача і не залежить від рівня його доходів. Однак слід відзначити фіскальну дохідність непрямого оподаткування та можливість за рахунок непрямих податків впливати на співвідношення попиту та пропозиції відповідного товару.

Сучасна податкова система є прагматичною комбінацією різноманітних форм і методів оподаткування, покликаних гармонійно відбивати всю сукупність суспільних відносин, функцій і пріоритетів державного розвитку, котра має орієнтуватися на передовий науковий досвід, максимально наближаючись до ідеалів оптимального оподаткування [9].

Принципи оподаткування вперше були сформульовані А. Смітом у 1776 р. – ідеться про те, як створити ефективну податкову політику, використовуючи для цього певну методологію. Узагальнюючи теоретичні розробки і практику з питань оподаткування, треба виділити такі головні принципи оподаткування [10]:

1. Стабільність податкової системи. Цей принцип полягає в стабільності податкової системи в поєднанні з її раціональністю та в необхідності її змін у тому разі, коли вона недосконала в тому чи іншому відношенні. Тобто податкова політика не повинна порушуватися без вагомих на те підстав.

2. Помірність в оподаткуванні – один із найважливіших принципів податкової політики. Кожна держава має змогу підвищувати податковий тягар і нерідко це робить. Найголовніше при цьому зберегти баланс між фіскальною політикою та збереженням інтересів платників податків.

3. Використання податків як ефективного інструменту макроекономічного регулювання економіки. Для цього використовується диференціація податкових ставок, їхнє зниження і навіть тимчасове звільнення від податків. Досвід розвинених країн показує, що найчастіше цей принцип оподаткування використовується для регулювання обсягів і структури виробництва, інвестиційної діяльності, зовнішньоекономічних зв'язків та упровадження нових технологій.

4. Ефективність податкової політики. Ефективною є та податкова політика, яка забезпечує найповніше збирання податків за мінімальних витрат. Цього можна досягти шляхом “самообслуговування” під час збирання податків. Саме тому в більшості країн світу вводиться заповнення самими платниками “декларації доходів”, а іноді й витрат. Що стосується юридичних осіб, то тут використовуються недорогі системи контролю державних податкових установ, аудиту тощо.

5. Справедливість. Під нею розуміють таку податкову систему, за якої платники податків в однакових умовах сплачують приблизно однаковий розмір податків (горизонтальна рівність); або податковий прес повинен збільшуватися зі зростанням бази податків окремої особи (вертикальна рівність). Податкові системи визнаються суспільством справедливими, підвищують повагу платників податків до держави.

6. Простота податкової системи. Нескладний механізм нарахування податків відповідно спрощує контроль їхньої сплати. Простота оподаткування необхідна для досягнення справедливості й ефективності. Складність податкових систем утруднює їхнє введення і робить їх дорогими. Їхнє спрощення полегшує та здешевлює виконання.

7. Визначення раціональної бази (об'єкта) для збирання податків. На практиці для цього застосовуються різні показники: прибуток, додана вартість, продажна ціна товару, нерухоме майно, земля тощо.

Таким чином, визначення принципів оподаткування було і є предметом пошуку вчених і практиків протягом усього періоду існування податків. Незважаючи на відмінності, що супроводжували цей процес, усі вищеперелічені принципи є загально визначеними. Саме вони є основоположною базою для

побудови ефективної податкової системи, яка за своєю суттю є продуктом податкового законодавства, що створюється в результаті прийняття низки законодавчих актів, що закріплюють як певні принципові положення, так і види податків, порядок їхніх обчислення і стягнення, що є обов'язковими для всіх суб'єктів оподаткування [8].

Згідно з Податковим кодексом України (ст. 4), податкове законодавство України ґрунтується на таких принципах [6]:

- загальність оподаткування – кожна особа зобов'язана сплачувати податки і збори, платником яких вона є;
- рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації;
- невідворотність настання визначеної законом відповідальності в разі порушення податкового законодавства;
- презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контрольних органів, унаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контрольного органу;
- фіскальна достатність – встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями;
- соціальна справедливість – установа податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;
- економічність оподаткування – установа податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їхнє адміністрування;
- нейтральність оподаткування – установа податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоспроможності платника податків;
- стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, у якому діятимуть нові правила та ставки. Податки та збори, їхні ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року;
- рівномірність та зручність сплати – установа строків сплати податків та зборів, виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності сплати їх платниками;
- єдиний підхід до встановлення податків та зборів – визначення на законодавчому рівні всіх обов'язкових елементів податку.

Оскільки податкова система є сукупністю різних видів податків, щої добираються з метою реалізації певних принципів, вона характеризується насамперед структурою податків. Державна податкова політика знаходить втілення у певній структурі податків, що змінюється під впливом економічних, соціальних і політичних факторів. Починаючи з А. Сміта, вчені приділяли значну увагу розробленню раціональної податкової структури. Відомий американський економіст Р. Масгрейв сформулював основні вимоги до такої структури:

- розподіл податкового тягаря повинен бути рівномірним: кожен платить свою “справедливу частку”;

- тиск на економічні рішення – мінімальний; будь-яке державне втручання, пов'язане з “надмірним оподаткуванням”, необхідно зменшити;
- якщо перед податковою політикою поставлено інші цілі, наприклад заохочення і субсидування інвестицій, необхідно звести до мінімуму можливе порушення рівноваги між соціальною справедливістю й економічною ефективністю;
- необхідне сприяння стабілізації економіки й економічному зростанню;
- оподаткування повинне бути зрозумілим для платника податків, а управління ним – справедливим, базуватися на законах;
- витрати на управління податковою системою повинні бути мінімальними [8].

Із розвитком поглядів на роль держави в суспільно-економічному житті формувались і концепції оподаткування, що відбилися у теоріях податків, котрі являють собою систему наукових знань про сутність і природу податків, їхню роль і значення в житті суспільства. Сучасні процеси глобалізації економіки суттєво впливають на податкові системи держав. Враховуючи розширення міжнародних економічних зв'язків, надзвичайно важливо модифікувати податкові системи різних країн з урахуванням вимог глобального світового економічного і соціально-політичного простору [7].

Таким чином, можна стверджувати, що в основі теоретико-методологічних засад формування сучасної податкової системи лежить поняття податку, його функцій, дотримання головних принципів оподаткування задля вибору економічно обґрунтованої податкової політики держави. Саме тому в економічно важких умовах сьогодення важливий саме науковий підхід до встановлення конкретної величини податків, при цьому слід особливу увагу приділити гармонійному поєднанню цілеспрямованої фіскальної ролі податків із безумовним дотриманням принципу справедливості для досягнення балансу інтересів держави і платників податків, уникнувши соціальної напруги та надмірного податкового навантаження, забезпечуючи стабільність економічного зростання з метою стимулювання розвитку підприємницької діяльності.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Л. Податкова система: навч. посіб. / за заг. ред. В. Л. Андрущенко. Київ: ЦУЛ, 2015. 416 с.
2. Бечко П. К., Захарчук О. А.. Основи оподаткування: навчальний посібник. Київ: ЦУЛ, 2009. 167 с.
3. Іванов Ю. Б., Крисоватий А. І., Десятнюк О. М. Податкова система: підручник. Київ: Атіка, 2006. 920 с.
4. Никулкина И. В. Общая теория налогообложения: учеб. пособие. М.: Эксмо, 2010. 176 с.
5. Письменний В. В. Концептуальні підходи до визначення сутності податку // Наука молоді. 2009. № 12. С. 158–163.
6. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI, зі змінами та допов. // Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: www.rada.gov.ua.
7. Податкова система: навч. посіб. / за ред. В. Г. Баранової. Одеса: ВМВ, 2014. – С. 8–47.
8. Теорія фінансів: підручник / Юхименко П. І., Федосов В. М., Лазебник Л. Л. та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ: ЦУЛ, 2010. 576 с.
9. Турянський Ю. І. Теоретичні засади формування ефективної системи оподаткування // Науковий вісн. НЛТУ України. 2013. Вип. 23.12 4. С. 329–333.
10. Федчак О. М.. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку податкової системи // Механізм регулювання економіки. 2010. № 3, т. 1. С. 211–217.

Надійшла до редколегії 15.09.2017 р.

УДК 351

УЗАГАЛЬНЕННЯ ЕКСПЕРТНОГО ОЦІНЮВАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИПЕРЕДЖАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Амер Аль-Атті,

*аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом,
м. Київ*

Проведено оцінювання і зроблено аналіз експертного опитування з метою визначення пріоритетів розвитку (на думку респондентів) щодо механізмів публічного управління випереджальним розвитком економіки в Україні.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, випереджальний розвиток економіки, експертне опитування.

Amer Al-Atti,

Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

GENERALIZATION OF EXPERT EVALUATION ON THE DEFINITION OF MECHANISMS IN PUBLIC ADMINISTRATION AHEAD OF THE DEVELOPMENT IN THE UKRAINIAN ECONOMY

The article has been evaluated and an expert survey has been conducted to determine the priorities of development (in respondents' opinion) regarding the mechanisms of public administration ahead of the development in the economy in Ukraine.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, advanced economic development, expert survey.

Емпіричні методи наукових досліджень відіграють важливу роль у пізнанні фактів і явищ теоретичного характеру, оцінюванні й аналізі отриманого матеріалу і дають можливість для знаходження соціально адаптованого рішення стосовно поставлених завдань.

Опитування як один з емпіричних методів наукового пізнання у формі анкетування включає: підготовку питань з обраної теми; безпосереднє опитування респондентів (експертів); оброблення отриманих результатів. Навіть за невеликої кількості респондентів опитування дозволяє виявити специфіку ставлення більшості, а також отримати інформацію у вигляді оцінок, думок опитуваних щодо поставлених питань.

У дослідженні використано результати експертного опитування (анкет), що проводилось у Національній академії державного управління при Президентові України у 2017 р.

Метою цієї статті є узагальнення експертного оцінювання щодо визначення механізмів публічного управління випереджальним розвитком економіки України.

З метою визначення пріоритетів розвитку (на думку респондентів) щодо механізмів публічного управління випереджальним розвитком економіки в Україні проведено оцінювання та зробимо аналіз експертного опитування. Воно проводилось у Національній академії державного управління при Президентіві України у 2017 р. серед аспірантів PhD форми навчання (денної, вечірньої, заочної) за програмою на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління, які займаються науковим вивченням питань державного управління, у т. ч. й питаннями економічного розвитку держави.

В опитуванні взяли участь 50 респондентів, серед яких 38 мають досвід державної служби в Україні (це становить 76 % від загальної кількості респондентів), а 24 працювали на керівних посадах державної служби (48 % від загальної кількості респондентів).

Анкетування (опитування) проводилось за результатами ґрунтовного аналізу щодо механізмів публічного управління випереджаючим розвитком економіки України. Автором була складена анкета з питань оцінювання респондентами таких аспектів економічного розвитку України:

1. Запас міцності економіки України в умовах, що існують (у часовому вимірі):

- до одного року;
- до двох-трьох років;
- до п'яти років;
- до семи років.

2. Модель економічного розвитку України (в якості):

- стагнація;
- помірне зростання;
- стає зростання.

3. Популяризація в світі до 2030 р. (дві групи країн):

- розвинені країни та країни, що йдуть шляхом розвитку (I група);
- країни бідних, маргінальних, що не відбулися (II група).

4. Модель розвитку, що є актуальною для України:

- збалансованого розвитку;
- сталого розвитку;
- випереджального розвитку.

5. Фактори нової економіки, що дозволяють Україні приєднатися до I групи країн світу:

- людський капітал;
- інноваційність;
- створення промислового потенціалу на сучасному технологічному рівні;
- розвиток культури та креативних індустрій.

6. Топ-5 технологій у переліку, здатні забезпечити Україні технологічний прорив:

- глобальний бездротовий Інтернет;
- телемедицина;
- хмарні технології;
- пошукові сервіси;
- робототехніка та технології штучного інтелекту;
- система безпеки обміну даними та резервування;
- кремнієва, біо-, молекулярна, органічна та фотонна радіоелектроніка;
- технології «цифрового будинку»;
- медицина мозку, нанобіологія;
- персоналізована медицина;
- генетично модифіковані організми;
- біологічно імітаційні імплантати та протези;
- стовбурові клітини та регенеративна медицина;
- дослідження космосу; моніторинг землі;
- ядерні енергетичні системи;
- системи водневої енергетики;
- системи рециркуляції;
- функціональні наноструктури;

- наноматеріали імітаційного моделювання, нановимірювання та аналізування;
- технології наноброблення, лиття, виробництва;
- використання наноструктурованих покриттів і композиційних матеріалів зі значно підвищеною міцністю;
- система керування та виробництва знань;
- інженерія багатофункціональних тканин;
- передові виробничі технології для розвитку соціальної інфраструктури;
- технології модифікації поверхні;
- технології комплексного керування водними ресурсами;
- технології запобігання стихійним лихам;
- технологія нової транспортної системи та безпеки дорожнього руху.

Проаналізуємо результати опитування семі закритих питань, що їх містить анкета, передусім те, як респонденти оцінюють запас міцності економіки України в умовах, що існують (табл. 1, рис. 1).

Таблиця 1
Запас міцності економіки України в умовах, що існують *

Запас міцності економіки України в часовому вимірі	Відповіді респондентів, %
До одного року	38
До двох-трьох років	24
До п'яти років	14
До семи років	2
Інше	22

* Таблиця є авторською розробкою.



Рис. 1. Запас міцності економіки України в умовах, що існують. Рисунок є авторською розробкою

Виявляється, що більшість опитаних (38 %) оцінюють запас міцності економіки України в умовах, що існують, у часовому вимірі до одного року, 24 % – до двох-трьох років, 14 % – до п'яти років і тільки 2 % респондентів – до семи років. Але 22 % опитаних або вважають, що говорити про міцність неактуально, або залишили позицію «Інше» без відповіді.

Другим запитанням пропонувалося оцінити чинну модель економічного розвитку України як модель стагнації; помірнього зростання або сталого зростання (табл. 2, рис. 2).

Таблиця 2

Чинна модель економічного розвитку України

Модель економічного розвитку України	Відповіді респондентів, %
Стагнації	46
Помірного зростання	26
Сталого зростання	4
Інше	24

* Таблиця є авторською розробкою.

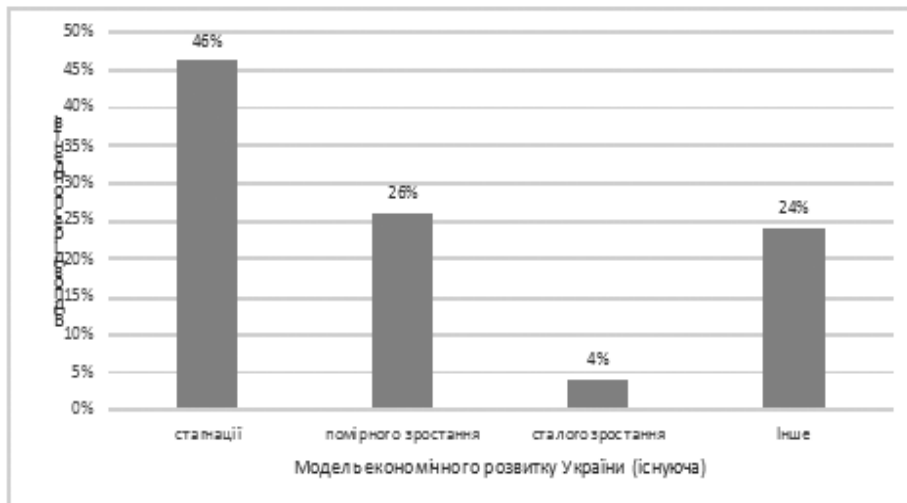


Рис. 2. Модель економічного розвитку України (чинна). Рисунок є авторською розробкою

За результатами опитування 46 % респондентів оцінюють чинну модель економічного розвитку України як стан стагнації, 26 % – помірного зростання, лише 4 % – сталого зростання, і 24 % респондентів у позиції «Інше» не бачить перспектив економічного розвитку і зростання.

Наступним запитанням було: «Чи поділяєте Ви прогнози щодо популяризації в світі до 2030 року двох груп країн – розвинених країни і країн, що йдуть шляхом розвитку (I група), та країн бідних, маргінальних, що не відбулися (II група) (табл. 3, рис. 3).

Таблиця 3

Відповіді респондентів щодо популяризації в світі до 2030 р. двох груп країн – розвинених і тих, що йдуть шляхом розвитку (I група), та країн бідних, маргінальних, що не відбулися (II група)

Відповіді на запитання	Так	Ні	Інше
Відповіді респондентів	22 %	18 %	60 %

* Таблиця є авторською розробкою.

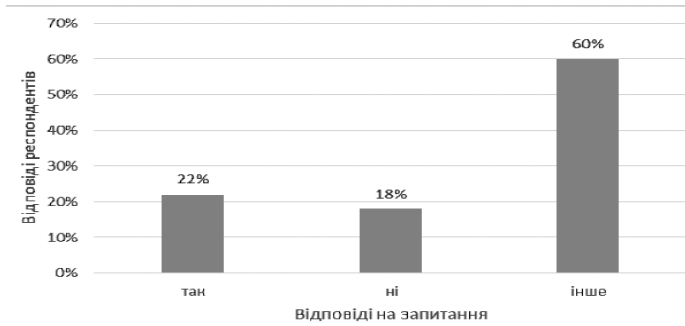


Рис. 3. Відповіді респондентів щодо популяризації в світі до 2030 р. двох груп країн – розвинених і тих, що йдуть шляхом розвитку (I група), та бідних, маргінальних, що не відбулися (II група). Рисунок є авторською розробкою

Підсумовані результати табл. 3, рис. 3 демонструють, що 22 % опитаних згодні, 18 % – ні, але більшість респондентів (60 %) не підтримує світову позицію, щодо існують дві групи країн – розвинені країни та країни, що йдуть шляхом розвитку (I група), та країни бідні, маргінальні, що не відбулися (II група). Або це є результатом незнання респондентами геополітичних аспектів світових тенденцій поділу країн, або є концептуально інше бачення світового економічного поділу країн.

У наступному запитанні пропонувалося оцінити, яка модель розвитку є актуальною для України: збалансована, сталого розвитку, випереджального розвитку. За результатами відповідей (табл. 4, рис. 4) можна дійти висновку, що для України модель збалансованого розвитку вважають актуальною 16 % респондентів, сталого розвитку – 8 %, і більшість респондентів – 72 % – вважають модель випереджального розвитку найбільш перспективною для визначення національних інтересів, потенціалу, генерування бачення майбутнього з позиції соціально-економічного зростання країни.

Таблиця 4

Яка модель розвитку є актуальною для України?

Модель	Відповіді респондентів, %
Збалансованого розвитку	16
Сталого розвитку	8
Випереджального розвитку	72
Інше	4

* Таблиця є авторською розробкою.

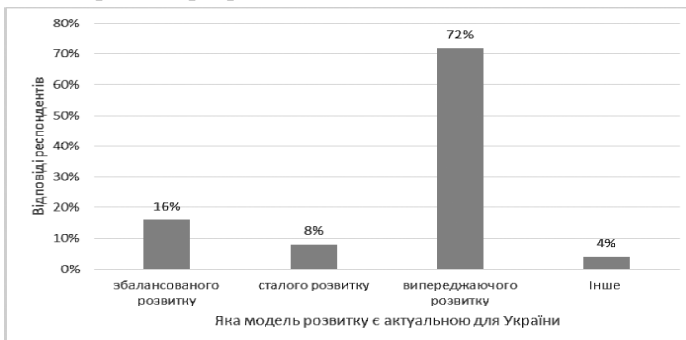


Рис. 4. Яка модель розвитку є актуальною для України? Рисунок є авторською розробкою

Далі респондентам необхідно було зробити оцінку факторів нової економіки, що дозволяють Україні приєднатися до I групи країн світу, а саме: людський капітал, інноваційність, створення промислового потенціалу на сучасному технологічному рівні, розвиток культури та креативних індустрій. З табл. 5, рис. 5 випливає, що думки респондентів мають розбіжності: 28 % – вважають розвиток культури та креативних індустрій фактором нової економіки України, 28 % – людський капітал, 24 % – інноваційність; 12 % – створення промислового потенціалу на сучасному технологічному рівні. Ще 8 % респондентів у позиції «Інше» вказали антикорупційні заходи, розвиток малого і середнього бізнесу (створення необхідних умов), реальну і прозору підтримку інноваційної активності населення, організацій різних форм власності з боку держави, реалізацію програм якості державно-приватного партнерства для розвитку високотехнологічних сфер або розвитку, підтримки відсталих територій України.

Таблиця 5

Фактори нової економіки,
що дозволяють Україні приєднатися до I групи країн світу

Фактори	Відповіді респондентів, %
Людський капітал	28
Інноваційність	24
Створення промислового потенціалу на сучасному технологічному рівні	12 %
Розвиток культури та креативних індустрій	28
Інше	8

* Таблиця є авторською розробкою.

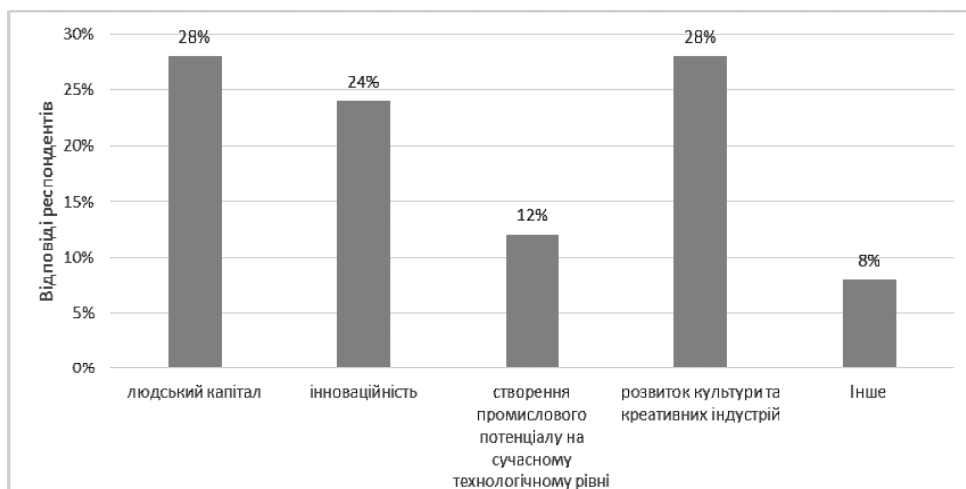


Рис. 5. Фактори нової економіки, що дозволяють Україні приєднатися до I групи країн світу (рисунок є авторською розробкою)

З метою оцінювання забезпечення технологічного прориву для України респондентам було запропоновано назвати Топ-5 технологій у запропонованому переліку. Табл. 6, рис. 6 висвітлюють результати вибору респондентами запропонованих технологій у такому порядку:

- технологія нової транспортної системи та безпеки дорожнього руху – 12 %;
- персоналізована медицина – 12 %;
- глобальний бездротовий Інтернет – 10 %;
- використання наноструктурованих покриттів і композиційних матеріалів зі значно підвищеною міцністю – 8 %;
- система безпеки обміну даними та резервування – 8 %;
- технології «цифрового будинку» – 6 %;
- передові виробничі технології для розвитку соціальної інфраструктури – 6 %;
- системи рециркуляції – 4 %;
- кремнієва, біо-, молекулярна, органічна та фотонна радіоелектроніка – 4 %;
- наноматеріали імітаційного моделювання, нановимірювання та аналізування – 4 %;
- робототехніка та технології штучного інтелекту – 4 %;
- системи водневої енергетики – 4 %;
- ядерні енергетичні системи – 4 %;
- функціональні наноструктури – 2 %;
- телемедицина – 2 %;
- хмарні технології – 2 %;
- пошукові сервіси – 2 %;
- медицина мозку, нанобіологія – 2 %;
- біологічно імітаційні імплантати та протези – 2 %;
- стовбурові клітини та регенеративна медицина – 2 %;
- дослідження космосу; моніторинг землі – 2 %;
- технології комплексного керування водними ресурсами – 2 %;
- технології нанобробки, лиття, виробництва – 2 %;
- система керування та виробництва знань – 0 %;
- інженерія багатофункціональних тканин – 0 %;
- технології модифікації поверхні – 0 %;
- технології запобігання стихійним лихам – 0 %;
- генетично модифіковані організми – 0 %.

На нашу думку, відповіді респондентів мають переважно характер загального розуміння упровадження в економічну систему інноваційних складових (технологій), що здатні зробити для країни технологічний прорив.

Щодо механізмів публічного управління випереджальним розвитком економіки України ці технології мають комплексний підхід до вирішення низки завдань на національному рівні: забезпечення ресурсами, технологіями (від лабораторій і центрів до створення технопарків і технополісів), людським капіталом (підготовка висококваліфікованих кадрів для роботи в інноваційних галузях економіки), механізм фінансового забезпечення реалізації національних програм технологічного прориву для України, створення нової економічної моделі розвитку України з правовим механізмом її реалізації на засадах антикорупційної політики держави.

Таблиця 6

Топ технологій, здатних забезпечити Україні технологічний прорив

№ з/п	Технології, що здатні забезпечити Україні технологічний прорив	Відповіді респондентів, %	№ з/п	Технології, що здатні забезпечити Україні технологічний прорив	Відповіді респондентів, %
1	глобальний бездротовий Інтернет	10	15	системи водневої енергетики	4
2	телемедицина	2	16	системи рециркуляції	4
3	хмарні технології	2	17	функціональні наноструктури	2
4	пошукові сервіси	2	18	наноматеріали імітаційного моделювання, нановимірювання та аналізування	4
5	робототехніка та технології штучного інтелекту	4	19	технології нанобробки, лиття, виробництва	2
6	система безпеки обміну даними та резервування	8	20	використання наноструктурованих покриттів і композиційних матеріалів зі значно підвищеною міцністю	8
7	кремнієва, біо-, молекулярна, органічна та фотонна радіоелектроніка	4	21	система керування та виробництва знань	-
8	технології «цифрового будинку»	6	22	інженерія багатофункціональних тканин	-
9	персоналізована медицина	12	23	передові виробничі технології для розвитку соціальної інфраструктури	6
10	генетично модифіковані організми	-	24	технології модифікації поверхні	-
11	біологічно імітаційні імплантати та протези	2	25	технології комплексного керування водними ресурсами	2
12	стовбурові клітини та регенеративна медицина	2	26	технології запобігання стихійним лихам	-
13	дослідження космосу; моніторинг землі	2	27	технологія нової транспортної системи та безпеки дорожнього руху	12
14	ядерні енергетичні системи	4	28	медицина мозку, нанобіологія	2

* Таблиця є авторською розробкою.

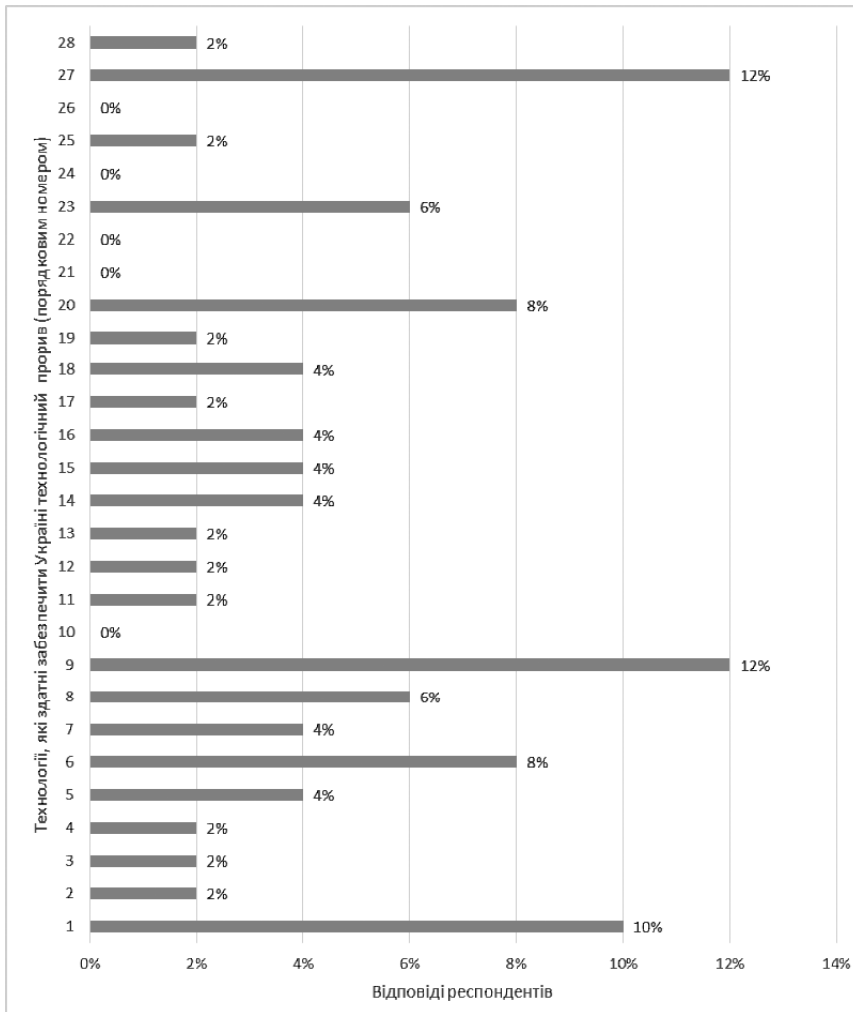


Рис. 6. Технології, що здатні забезпечити Україні технологічний прорив (за порядковим номером). Рисунок є авторською розробкою

Список використаних джерел

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
2. Червякова О. В. Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін: монографія. Київ: Інтерсервіс, 2015. 390 с.
3. Червякова О. В. Нова парадигма орієнтирів публічного управління // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 1. С.171–175.
4. Червякова О. Сучасний стан та перспективи розвитку галузі науки "Публічне управління" // Ukraine-EU. Modern Technology, Business and Law : collection of international scientific papers: in 2 parts. Part 2. Current Issues of Legal Science and Practice. Management and Public Administration. Innovations in Education. Environmental Protection. Engineering and Technologies. Chernihiv: CNUT, 2017. С. 101–104.

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

УДК 314.74:477

МОДЕЛЬ ТА МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ ЦІЛЬОВОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Васильєв В. Т.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Розглянуто модель та методику формування цільової функції державного управління у сфері міграційної політики на державному та регіональному рівнях, які дають змогу оцінювати поточний рівень ефективності державної міграційної політики у вибраних сферах у межах від 0 до 1 і тим самим більш обґрунтовано готувати управлінські рішення щодо її реалізації в Україні та в окремих її областях в умовах децентралізації.

Ключові слова: державне управління, міграційна політика, ефективність міграційної політики, цільова функція державного управління, методика формування цільової функції.

Vasiliev V. T.,

*Postgraduate Student at the Department of Social and Humanitarian Politics,
NAPA, Kyiv*

MODEL AND TECHNIQUE OF FORMATION OF THE TARGET FUNCTION OF THE STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION POLICY AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVELS

It is considered the model and technique of formation of the target function of the state administration in the field of migration policy at the national and regional levels, which allow to evaluate the current level of efficiency of the state migration policy in the selected areas in the range from 0 to 1 and thus more reasonably prepare managerial decisions regarding its implementation in Ukraine and its specific regions in terms of decentralization.

Key words: state regulation; migration policy; effectiveness of migration policy; functions of the state migration policy; the technique of formation of the target function.

Україна вже досить тривалий час переживає соціально-політичну кризу, що проявляється у високому рівні соціально-політичної нестабільності у внутрішньому житті держави, порушенні міграційного балансу, високому рівні нелегальної міграції, неконтрольованому витоку за межі держави різних категорій працездатного населення. Усе це негативно відбивається на забезпеченні сталого розвитку країни. Поглиблюється демографічна криза, спостерігається усталене зменшення загальної чисельності населення, приток і транзит нелегальних мігрантів з інших країн, нелегальна міграція за кордон наших співгромадян, чимало з яких позбавлено можливості користуватися правовим захистом держави, що деструктивно впливає на забезпечення національної безпеки України та на її міжнародний імідж.

Загальна проблема підвищення ефективності державного управління у сфері міграційної політики є предметом нашого розгляду в цій статті.

Усунення основних із зазначених вище негативних явищ можливе, зокрема, за рахунок створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами на державному та регіональному рівнях, що і визначає актуальність цієї публікації.

Згідно з Концепцією розвитку сектора безпеки і оборони України [4], розвіток Державної міграційної служби України планується здійснити шляхом підвищення ефективності виконання покладених на неї завдань та запровадження сучасних прозорих процедур надання якісних послуг, подолання внутрішніх негативних явищ, а також реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, проте ані інформаційні технології та системи, ані вимоги до них, за допомогою яких можна було б автоматизувати ці процеси, у Концепції не визначено.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України “Про засади державної міграційної політики України” [9] йдеться про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення ефективності державного управління в цій сфері, але про необхідність та доцільність створення цілісної системи такого управління в умовах децентралізації в документі не сказано.

Метою статті є розроблення моделі та методики формування цільової функції державного управління у сфері міграційної політики на державному та регіональному рівнях.

Державна міграційна служба реалізує міграційну політику в чотирьох царинах [10]. Для кожної з визначених царин у проекті Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. визначено конкретні цілі. Для оцінювання ефективності реалізації цих цілей автор пропонує відповідну систему показників (стаття з запропонованою системою показників на цей час перебуває у видавництві) [2].

Аналіз завдань, визначених для кожної сфери, дає змогу сформулювати інтегральну цільову функцію (ЦФ) державного управління в царині міграційної політики так:

держава спрямовує свої основні зусилля на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на забезпечення соціально-політичної стабільності в державі, стимулювала сталий соціально-економічний розвиток країни, сприяла уповільненню темпів депопуляції, забезпеченню потреб економіки в робочій силі на державному та регіональному рівнях, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України з урахуванням виконання вимог щодо забезпеченості ресурсами на рівні не нижче мінімально необхідного.

Державна міграційна політика повинна забезпечуватися узгодженими діями усіх елементів сектора безпеки й оборони при координаційній ролі Ради національної безпеки і оборони України (РНБОУ) шляхом реалізації комплексу заходів організаційного, нормативно-правового й інформаційного характеру у вибраних сферах [10].

У формалізованому вигляді сформульовану ЦФ може бути подано моделлю (функціоналом) як інтегральну згортку часткових цільових функцій за визначеними сферами [1, т. 1]:

$$E_{рдмп}(t) = F\{ (E_{мм}(t) \geq E_{ммпор}(t) \circ E_{лм}(t) \geq E_{лмпор}(t) \circ E_{нм}(t) \geq E_{нмпор}(t) \circ E_{мз}(t) \geq E_{мзпор}(t)), t \} \geq E_{одмп}(t),$$

де $E_{рдмп}(t)$ – поточний рівень ефективності державної міграційної політики (ДМП);

$E_{одмп}(t)$ – порогова (мінімально допустима) ефективність ДМП;

$E_{мм}(t)$ ($E_{ммпор}(t)$) – ефективність (порогова ефективність) ДМП у сфері міграції та мобільності мешканців України;

$E_{лм}(t)$ ($E_{лмпор}(t)$) – ефективність (порогова ефективність) ДМП у сфері легальної міграції в Україну;

$E_{нм}(t)$ ($E_{нмпор}(t)$) – ефективність (порогова ефективність) ДМП у сфері запобігання нелегальній міграції;

$E_{мз}(t)$ ($E_{мзпор}(t)$) – ефективність (порогова ефективність) ДМП у сфері міжнародного захисту;

t – час оцінювання;

\circ – знак згортки.

У моделі враховуються обмеження, що не мають перевищувати допустимих [5; 7; 8; 12]:

- рівня соціально-політичної стабільності;
- річного приросту ВВП;
- річного темпу депопуляції;
- показників безробіття на державному рівні;
- показників безробіття на регіональному рівні.

Модель будується також з урахуванням:

- що законодавство з питань міграційної політики відповідає міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України;
- що міграційну політику на державному та регіональному рівнях забезпечено ресурсами не нижче мінімально необхідного рівня.

Порогові рівні ефективності ДМП у визначених сферах повинні встановлюватись у правовому просторі держави та на регіональному рівні. Обґрунтування порогових рівнів та системи обмежень і визначення їхніх числових значень являє собою окреме дослідження і в даній публікації не розглядається.

Оцінювання поточного рівня ефективності ДМП може здійснюватися з використанням удосконаленого методу аналізу ієрархій за методикою, яку детально описано в [1, тт. 1–2]. Проведімо формалізацію задачі оцінювання з використанням методу причинно-наслідкових зв'язків (діаграма Ісікави) [3] (рис. 1).

Такий підхід дає змогу побудувати модель оцінювання ефективності ДМП у вигляді трирівневої ієрархії, де перший (вищий) рівень — мета оцінювання (оцінювання поточного рівня ефективності міграційної політики або на державному — $E_{рдмп}(t)$, — або на регіональному рівні — $E_{резмп}(t)$). На другому рівні знаходяться S сфер ($s = 1,4$), у яких ця мета досягається завдяки реалізації визначених цілей, а на третьому (нижньому) рівні — показники оцінювання ефективності реалізації ДМП у відповідних сферах Пцс, як це зображено на рис. 2.

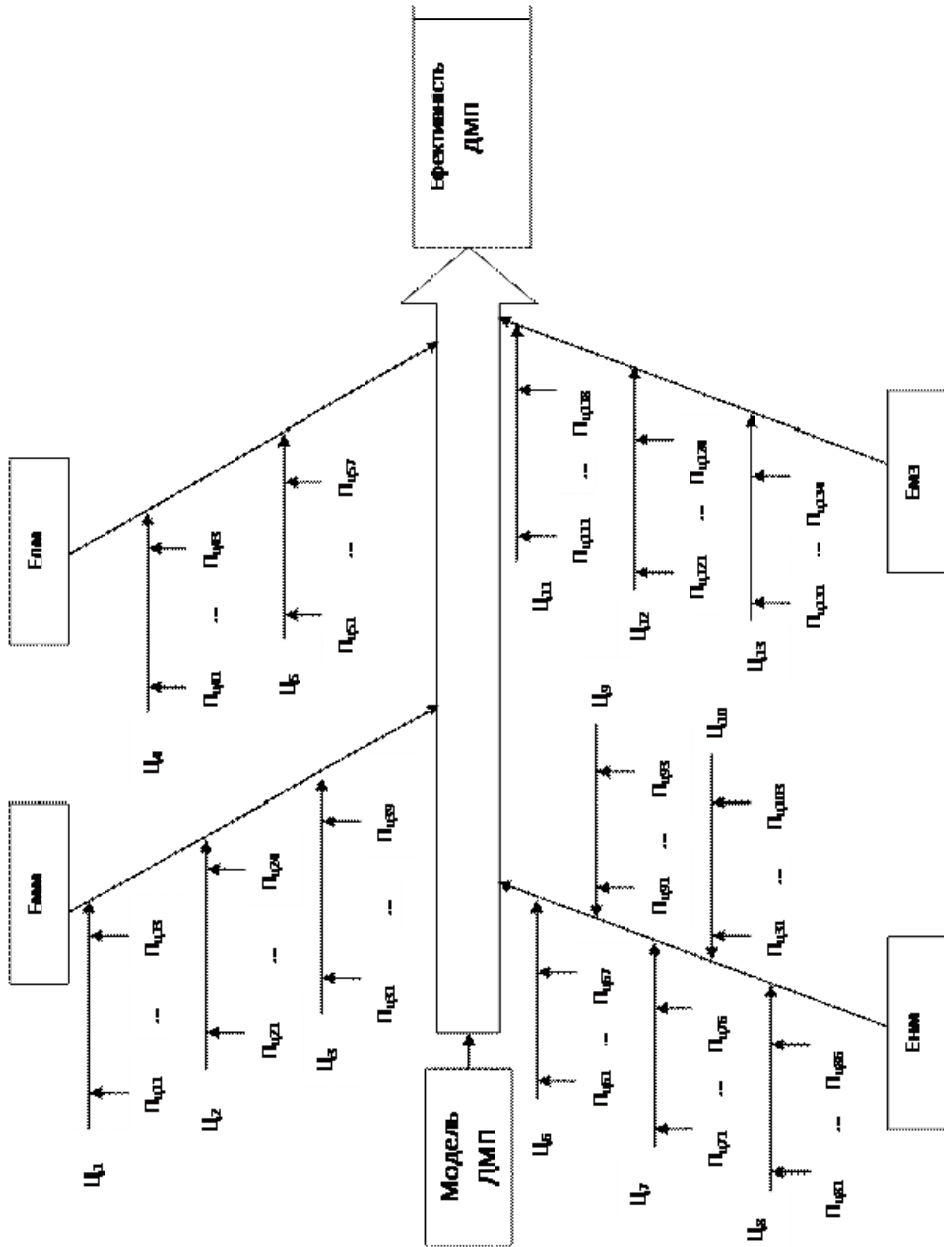


Рис. 1. Формалізація задачі оцінювання ефективності ДМПП методом Ісікави

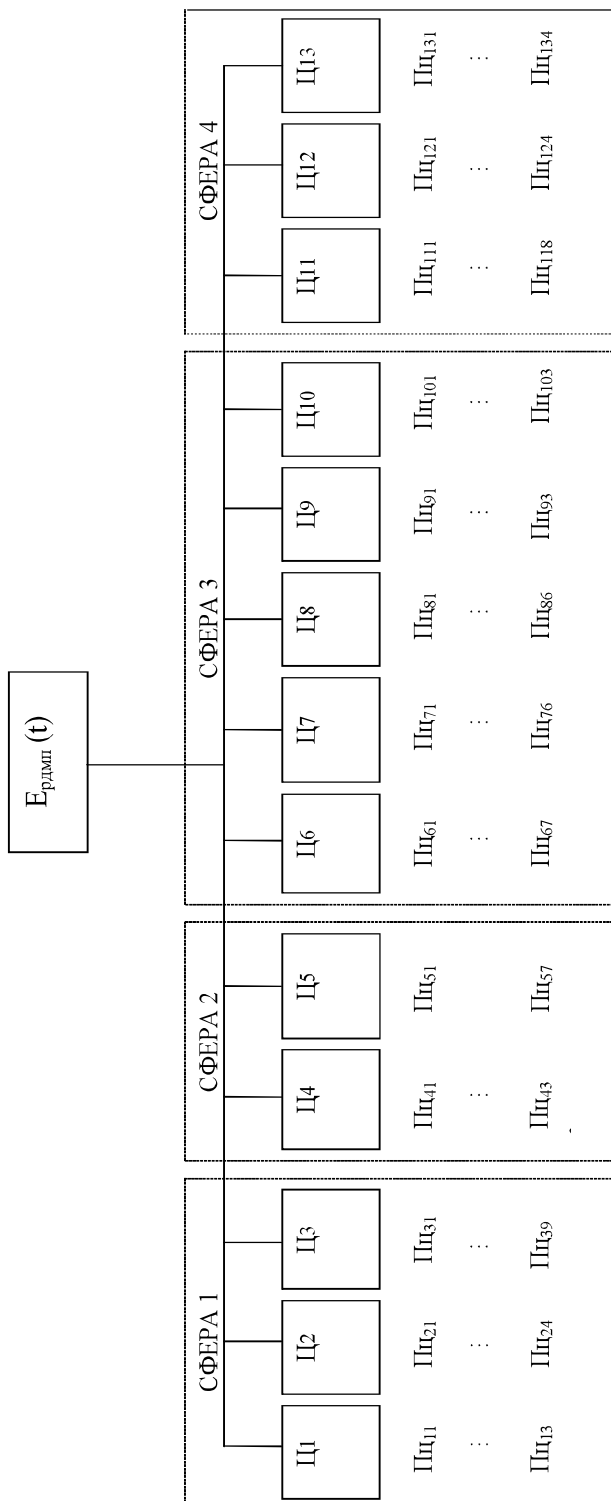


Рис. 2. Ієрархічна модель оцінювання ефективності міграційної політики на державному рівні

Якщо в трирівневій ієрархії використовуються показники, що описують ефективність міграційної політики на державному рівні, то результатом оцінювання буде ефективність міграційної політики на державному рівні, якщо використовуються показники міграційної політики на регіональному рівні (для різних регіонів ці показники будуть свої), то результатом оцінювання буде ефективність міграційної політики на відповідному регіональному рівні.

Запропонована модель дозволяє також прогнозувати ефективність міграційної політики на державному та регіональному рівні [детально процедури оцінювання та прогнозування описано в: [1, т. 1, с. 341–347, т. 2, с. 268–299].

Для автоматизації розрахунків оцінювання та прогнозування ефективності міграційної політики на державному та регіональному рівнях пропонується використовувати модель М7, що являє собою комп'ютерну технологію, яка інформаційно стикається з інформаційними технологіями головного та регіональних ситуаційних центрів управління згідно з вимогами Стратегії національної безпеки України [11].

Отримані за допомогою моделі М7 результати документуються та можуть відбиватися на екранах ситуаційних центрів для прийняття відповідних управлінських рішень. Гіпотетичний приклад віддзеркалення результатів оцінювання та реагування в системі забезпечення національної безпеки стосовно ефективності міграційної політики показано на рис. 3. У момент часу $t_{оц}$ було отримано поточний рівень ефективності ДМП $E_{роц}(t_{оц})$. Упровадження запропонованого експертами комплексу заходів, за їхніми оцінками, на момент часу $T_{пр}$ (глибина прогнозу, наприклад, один рік) підвищить рівень ефективності ДМП до значення $E_{пр}$.

Прогнозований приріст ефективності

$$\Delta E(T_{пр}) = E_{пр}(T_{пр}) - E_{роц}(t_{оц})$$

як результат упровадження запропонованого комплексу заходів Z_1 , кожен з яких оцінюється певною вартістю необхідних для його реалізації ресурсів, може бути співставлений із загальними витратами на весь комплекс заходів Wz_1 у системі координат «ефективність/вартість», тобто

$$\Delta E(T_{пр}) / Wz_1,$$

що являє собою один з основних критеріїв прийняття управлінських рішень в умовах обмеженості фінансових ресурсів, характерних для нинішнього економічного стану України. Це означає, що найкращим (оптимальним з економічної точки зору) буде той варіант комплексу заходів ДМП, у якого це співвідношення буде більшим.

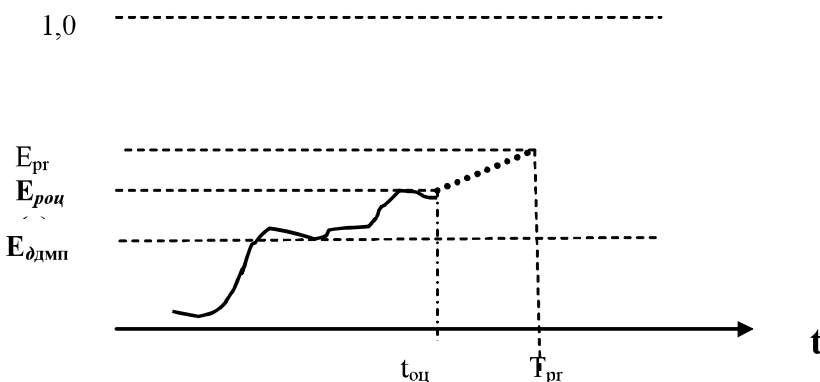


Рис. 3. Гіпотетичний приклад оцінювання ефективності ДМП

Якщо модель М7 не використовується, то обчислення $E_{рдмп}$ пропонується здійснювати за методикою, блок-схему якої наведено на рис. 4 [1, тт. 1–2].

МІГРАЦІЙНА МОДЕЛЬ УКРАЇНИ

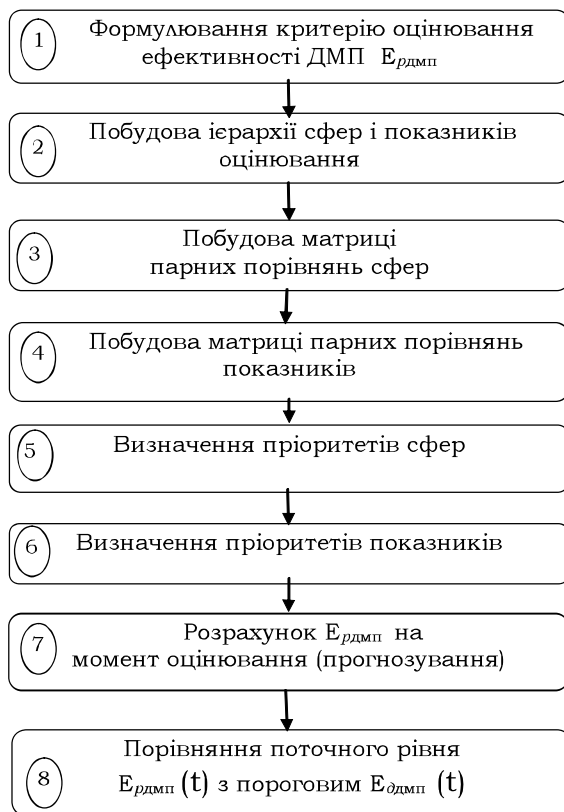


Рис. 4. Блок-схема методики оцінювання поточного рівня ефективності державної міграційної політики

Отже, розглянуті модель та методика формування цільової функції державного управління у сфері міграційної політики на державному та регіональному рівнях дають змогу оцінювати поточний рівень ефективності державної міграційної політики у вибраних сферах у межах від 0 до 1 і тим самим більш обґрунтовано готувати управлінські рішення щодо її реалізації в Україні та в окремих її областях в умовах децентралізації. Крім того, з'являється можливість більш раціонально використовувати ресурси, що виділяються державою для вирішення завдань міграційної політики, нейтралізації деструктивних чинників, що виникають у ході її реалізації, що буде позитивно впливати на забезпечення соціально-політичної стабільності в державі, стимулювати сталий соціально-економічний розвиток країни, сприяти уповільненню темпів депопуляції, забезпеченню потреб економіки в робочій силі на державному та регіональному рівнях.

Запропонована модель дозволяє також прогнозувати ефективність міграційної політики на державному та регіональному рівнях.

Список використаних джерел

1. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Скулиш Є. Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. Київ: Наук.-видав. відділ НА СБ України, 2012. –
- Т. 1. Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. 2012. 548 с.
- Т. 4. Воєнна безпека держави і шляхи її забезпечення / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. 2012. 464 с.
2. Васильєв В. Т. Модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання державної міграційної політики: наук. твір / Свідोцтво про реєстрацію авт. права на твір № 66315 від 30 черв. 2016 р.
3. Ісікава К. Японські методи управління якістю: [скороч. пер. с англ.] / за ред. А. В. Гличева. М.: Економіка, 1988. 214 с.
4. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України / затв. Указом Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016.
5. Малиновська О. Щодо нагальних проблем удосконалення міграційної політики держави: аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/357/>.
6. Метод «Діаграма Ісікави». URL: <http://www.inventech.ru/pub/methods/metod-0019/>.
7. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адмін.-прав. аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2003.
8. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (орг.-прав. аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005.
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про засади державної міграційної політики України", розробленого відповідно до п. 1 ч. Рішення Ради Національної безпеки і оборони України "Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності" від 15 черв. 2007 р., введеного в дію Указом Президента України від 20 лип. 2007 р. № 657/2007.
10. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 р. (проект). URL: <http://civic.kmu.gov.ua>.
11. Стратегія національної безпеки України / затв. Указом Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015
12. Супруновський А. І. Проблеми формування міграційної політики України. URL: www.VuzLib.com.

Надійшла до редколегії 17.07.2017 р.

УДК 35.316

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПЛАНУВАННЯ МАРКЕТИНГОВИХ КОМУНІКАЦІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Збираник Ю. В.,

*аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Досліджено перспективи використання елементів комплексу маркетингу в цілому і маркетингових комунікацій зокрема в діяльності органів публічного управління України. Привернуто увагу до принципів відмінностей у діяльності органів влади і прибуткових організацій у контексті використання елементів маркетингу. Запропоновано загальну концепцію і принципи побудови плану маркетингових комунікацій у роботі органів публічного управління. Зроблено акцент на характеристиках плану та його складових елементів.

Ключові слова: публічне управління, планування, маркетинг, маркетингові комунікації, цільова аудиторія, реклама, зв'язки з громадськістю.

Zbyranyk Yu. V.,

Postgraduate Student at the Department of Public Management and Public Service, NAPA, Kyiv

THEORETICAL ASPECTS OF MARKETING COMMUNICATIONS PLANNING IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

The article explores the perspectives of using marketing complex as a whole and marketing communications in particular in the activities of public authorities of Ukraine. The fundamental differences in the activities of government and profit organizations in the context of using marketing are emphasized. The general concept and principles for building a marketing communications plan in the work of public authorities is proposed. The general characteristics of the plan and its constituent elements are described.

Key words: public management, planning, marketing, marketing communications, target audience, advertising, public relations.

Використання системи комунікацій у публічному управлінні є дуже важливим складником процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Як свідчить світовий досвід, розвиток демократичної держави є неможливим без створення та функціонування дієвої системи взаємодії органів державного управління і суб'єктів громадянського суспільства. Така комунікативна взаємодія не лише відіграє надзвичайно важливу роль із погляду впливу громадськості на прийняття управлінських рішень органами влади, а й має неабияке значення для формування іміджу відкритого і прозорого суб'єкта владних повноважень.

Одним з елементів комунікативної взаємодії, який уже тривалий час застосовується бізнесом усього світу і поступово охоплює сферу державно-управлінських відносин, є маркетингові комунікації. Розвиток такого характеру комунікацій є перспективним для реалізації принципів відкритого уряду. Першим етапом упровадження маркетингових комунікацій у діяльності органів публічного управління є їхнє планування. У цій статті приділено увагу проблематиці формування плану маркетингових комунікацій у публічному управлінні.

Питання планування та організації маркетингових комунікацій розглядалися у працях іноземних і вітчизняних вчених, а саме: А. В. Балабанової, А. О. Попової, Д. Берда, Дж. Бернета, А. М. Берези, І. А. Козак, М. Кастельса, Д. Козьє, Ф. Котлера, Т. І. Лук'янець, Н. С. Меджибовської, У. Руделіуса, Д. Сигела, І. В. Успенського та ін.

Серед українських провідних фахівців питаннями маркетингових комунікацій займалися С. Гаркавенко, В. Герасимчук, В. Іванов, О. Єгошин, Б. Обридько, Т. Примак, Е. Ромат, В. Ткачук та ін.

Вчені розкривають питання комунікаційної діяльності з погляду економіки держави та організацій, однак існує необхідність більш детального вивчення ефективності маркетингових комунікацій у діяльності органів публічного управління.

Метою статті є оцінювання перспектив застосування в публічному управлінні елементів маркетингу в цілому та маркетингових комунікацій зокрема, формування плану маркетингових комунікацій для органів публічного управління та аналіз елементів маркетингово-комунікаційного плану.

Маркетинг і маркетингові комунікації є категоріями, що традиційно асоціюються з комерційною діяльністю і приватним сектором. Про це можна говорити, судячи з великої кількості досліджень, проведених у напрямі вивчення впливу маркетингових технологій на організаційну ефективність

компаній. Утім значення маркетингу і способи його застосування змінюються, якщо їх розглядати в контексті використання у сфері державного управління. Державні органи істотно відрізняються від приватних компаній, особливо в тому, що стосується мети діяльності і зовнішнього середовища.

Маркетинг – це перш за все діяльність, спрямована на задоволення людських потреб. Із промислової точки зору маркетинг – це процес, що супроводжує весь цикл виробництва товару, від початку його створення до кінцевого споживання. У своїх працях американський науковець Філіп Котлер відзначав, що маркетинг – це соціальний та управлінський процес, за допомогою якого окремі особи і групи осіб задовольняють свої потреби у процесі створення товарів і споживчих цінностей та обміну ними [2].

Маркетинг відбувається в соціальному оточенні. Маркетинг як наука всебічно досліджує відносини у сфері обміну товарами і послугами, який здійснюється між членами суспільства, наприклад індивідами, групами чи організаціями. Як стверджує А. Панкрухін, “це ринкова філософія, стратегія і тактика мислення і дії суб’єктів ринкових відносин: не тільки виробників і посередників у комерційній діяльності, але і споживачів, а також постачальників, практичних економістів, вчених, цілих організацій, аж до урядових органів” [3]. Метою ж маркетингових комунікацій є повідомлення цільовій аудиторії про продукт або послугу та про їхні особливості, або створення позитивного іміджу компанії чи організації з метою переконання цільової аудиторії і спонукання її до купівлі продукту чи послуги. Кінцевою метою цієї діяльності є отримання (або збільшення) прибутку.

Некомерційні організації не націлені на отримання прибутку. Більшість установ державного сектора є некомерційними організаціями – на противагу державним підприємствам, що мають на меті отримання прибутку.

Попри те, що головною метою некомерційних організацій не є отримання прибутку, маркетинг залишається досить важливим напрямом їхньої повсякденної діяльності. У цьому сенсі Ф. Котлер зазначає, що і підприємства в традиційному розумінні, і суб’єкти некомерційної діяльності фактично прагнуть досягти того ж результату – “чинити вплив на поведінку цільової аудиторії” [1].

Отже, можна запропонувати визначення маркетингу в публічному управлінні. *Маркетинг у публічному управлінні* – це спосіб мислення і сукупність управлінських процедур, основним завданням яких є визначення й задоволення потреб цільової аудиторії органу публічного управління.

Важливим елементом такого визначення є поняття цільової аудиторії. Якщо раніше маркетингові комунікації зазвичай розглядали як сукупність комунікативних заходів, націлених на взаємодію лише з потенційними і реальними споживачами продуктів компанії, то тепер це поняття науковці поширюють також на взаємодію організації з внутрішніми групами (власними співробітниками), зовнішніми групами (постачальниками) і мережею діяльності організації (партнерами і конкурентами).

Тож, навіть якщо певні органи публічного управління не можуть чітко ідентифікувати своїх “споживачів”, вони в будь-якому разі взаємодіють із представниками зовнішніх і внутрішніх груп. Більше того, навіть якщо орган публічного управління не має споживачів своїх послуг, партнерів чи конкурентів і не спілкується із засобами масової інформації (ЗМІ), він обов’язково взаємодіє з власним персоналом, а тому і за таких умов можна використовувати маркетингові комунікації в діяльності цього органу.

Як же правильно планувати систему маркетингових комунікацій в органі публічного управління? План маркетингових комунікацій має завжди базуватися на загальному маркетинговому плані органу, який, у свою чергу, має бути складником стратегічного плану його діяльності. Леман і Вінер [6] констатують, що в цьому випадку можливі проблеми і суперечності, адже маркетинговий план є документом оперативного планування, він розробляється на значно коротший період, ніж стратегічний план. Також стратегічний план складається і затверджується на більш високому рівні, ніж маркетинговий план.

На думку Ф. Котлера [2], щонайменше ці кілька завдань є важливими під час побудови плану маркетингових комунікацій:

- ідентифікація цільової аудиторії;
- визначення цілей комунікації;
- розроблення повідомлення;
- вибір каналу передавання повідомлення;
- отримання й опрацювання зворотного зв'язку.

Оскільки у своїх працях Ф. Котлер звертав увагу перш за все на сектор бізнесу, на нашу думку, можливо розширити перераховані вище завдання з метою розроблення плану маркетингових комунікацій у сфері публічного управління, із визначенням таких складників:

1. Ситуаційний аналіз.
2. Формулювання цілей.
3. Визначення цільової аудиторії.
4. Розроблення бюджету.
5. Вибір інструментів.
6. Реалізація заходів.
7. Оцінювання результатів.

На нашу думку, визначення цільової аудиторії та вибір інструментів маркетингової комунікації мають передусім бути частиною стратегічного плану органу публічного управління. Утім з метою формування цілісної картини реалізації маркетингових комунікацій органом публічного управління пропонується включити ці заходи до переліку елементів процесу планування маркетингової комунікації.

Далі більш детально зупинімося на кожному з вищеперерахованих елементів.

Ситуаційний аналіз застосовується для визначення поточного стану внутрішнього і зовнішнього середовища органу публічного управління. Це найперший етап у процесі розроблення й ухвалення відповідного управлінського рішення. Для ситуаційного аналізу застосовується велике розмаїття методів та інструментів, серед яких досить часто використовується SWOT-аналіз як інструмент для визначення слабких і сильних сторін органу публічного управління, можливостей і загроз для його розвитку. Такі методи мають у першу чергу надавати можливість сформулювати загальне бачення майбутньої ситуації, а не лише формувати картину становища організації на даний момент. Глибина проведення ситуаційного аналізу залежить від, того який обсяг інформації потрібно отримати. Наприклад, якщо створюється абсолютно новий державний орган, то йому потрібно більш ретельно і глибоко проводити такий аналіз, ніж це потрібно робити органу, який уже функціонує багато років.

Визначення цілей. Цілі маркетингових комунікацій завжди мають співвідноситися зі стратегією органу публічного управління. Вони повинні бути чіткими, ієрархічно побудованими, спрямованими на досягнення певного результату, вимірюваними, прив'язаними до графіка і реалістичними. Британський економіст Кейсі Ейс [4] запропонувала аббревіатуру SMARTT для визначення характеристик цілей маркетингових комунікацій. На думку Ейс, цілі маркетингових комунікацій мають бути конкретними (Specific), вимірними (Measurable), досяжними (Achievable), актуальними (Relevant), своєчасними (Timed), спрямованими (Targeted).

Під актуальністю цілей маркетингової комунікації розуміється спрямування їх у тому ж напрямі, що визначений загальною стратегією органу публічного управління. Одночасно може бути багато цілей маркетингових комунікацій, тому вони повинні бути чітко ієрархічно організованими. Вимірність цілей полягає в можливості визначити, чи було їх досягнуто в кількісному чи якісному вимірі. Лише отримавши певний результат вимірювання, можна дійти висновку про досягнення цілі. Нарешті, реалістичність цілей означає те, що вони мають бути досяжними, але для досягнення їх необхідно докласти певних зусиль.

Визначення цільової аудиторії. Неможливо підтримувати комунікацію з усіма людьми у світі одночасно. Тому важливо перш за все визначити цільові групи людей, з якими органу публічного управління необхідно організувати маркетингову комунікацію. Такий процес поділу аудиторії на цільові групи називають сегментацією. Брассінгтон і Петіт стверджують, що сегментація – це процес “визначення значущих відмінностей між групами клієнтів” [5].

Важливо вибрати такі критерії сегментації, які дійсно відділяють один сегмент від іншого. Якщо всі сегменти цільової аудиторії дуже схожі, немає ніякого сенсу застосовувати диференційовані засоби маркетингових комунікацій для кожного сегмента. Також потрібно враховувати, що цільові сегменти повинні мати важливе значення для досягнення загальних цілей органу публічного управління.

Розроблення бюджету. Ресурси, що повинні бути передбачені в бюджеті маркетингових комунікацій, можна поділити на фінансові, людські, часові та ін., наприклад: приміщення, обладнання, матеріали. Під час складання бюджету маркетингових заходів потрібно з'ясувати, які обсяги кожного з ресурсів є необхідними для досягнення поставлених цілей та реалізацію запланованих заходів.

Котлер визначає чотири різних методи, що зазвичай використовуються під час складання бюджету маркетингових комунікацій [2]:

- метод доступності;
- метод відсотка з обігу;
- метод паритету конкурентоспроможності;
- метод предмета і завдання.

Перший метод передбачає, що організація виділяє на проведення маркетингових комунікацій такий обсяг ресурсів, який є доступним для використання або який залишився після реалізації інших заходів. Основний ризик у використанні такого методу бюджетування полягає в тому, що він дуже ускладнює довгострокове планування маркетингових і маркетингово-комунікаційних заходів.

На думку Котлера, метод предмета і завдання є найбільш ефективним і, водночас, найважчим із чотирьох перелічених вище методів [1].

За цим методом, організації необхідно формувати прогноз про те, які завдання мають бути виконані для досягнення цілей маркетингових комунікацій і скільки коштів має бути витрачено на них. Брассінгтон і Петіт мають подібну точку зору: вони також вважають, що цей метод на сьогодні є найкращим та найскладнішим. На їхню думку, складність методу предмета і завдання полягає в тому, що іноді бюджетні пропозиції стають занадто амбітними і тому не можуть бути схваленими [5]. Важливо пам'ятати про те, що маркетингові комунікації та їхнє бюджетування мають бути розумними і реалістичними.

Кейсі Ейс відзначає, що найбільш часто уживаним методом бюджетування маркетингових комунікацій є композитний метод [4], що включає в себе декілька технік і методів, зокрема й описані вище. Очевидно, що використання сильних сторін кожного з методів одночасно є найбільш ефективним у процесі формування бюджету маркетингових комунікацій.

Вибір інструментів. Найбільш популярними інструментами маркетингових комунікацій є персональний продаж, зв'язки з громадськістю, пабліситі, реклама, стимулювання збуту і спонсорство. Усі ці інструменти використовуються як комерційними, так і некомерційними організаціями, включаючи органи публічного управління.

Особистий продаж (для органів публічного управління – *особисті контакти* органу з цільовою аудиторією) вимагає використання великого обсягу людських ресурсів. Однак цей метод дає чудову можливість використовувати індивідуальні маркетингові комунікації. Особистий продаж (особистий контакт) дозволяє адаптувати маркетингові комунікації до потреб групи споживачів або навіть окремого споживача. На додаток до універсальності, особисті контакти дозволяють [торговельному] представникові (контактній особі) адаптувати повідомлення або підхід до ситуації в ході особистого контакту: якщо одержувач інформаційного повідомлення не хоче слухати, можна запланувати нову зустріч або надати споживачеві певні рекламні матеріали для ознайомлення.

Зв'язки з громадськістю (піар (PR)) є засобом формування ділової репутації. Виділяють внутрішній і зовнішній PR, що мають важливе значення для некомерційних організацій та державних органів. Наприклад, участю представників органу публічного управління в заходах, організованих певними громадськими організаціями, демонструється інтерес державного органу до діяльності цих організацій. Дотримуючись принципів відкритості й чесності з персоналом, орган публічного управління формує думку співробітників – “ви важливі для нас”. Кейсі Ейс підкреслює, що зв'язки з громадськістю – це не просто сукупність випадкових дій, а структурований процес, який потрібно чітко планувати і контролювати [4].

Люди часто пов'язують поняття зв'язків із громадськістю та *пабліситі*. Насправді “пабліситі” – це свідоме намагання компанії чи організації безкоштовно висвітлити свою діяльність у ЗМІ. Інакше кажучи, організація налагоджує тісні контакти зі ЗМІ, надсилаючи їм прес-релізи, запрошуючи кореспондентів на брифінги, прес-конференції, надаючи відеоматеріал чи інтерв'ю. І хоча такі маркетингові комунікації не є зовсім безкоштовними, але організації не потрібно платити за використання медіа-простору, на відміну від рекламних заходів.

Пабліситі є непоганим засобом формування позитивного іміджу органу публічного управління, у першу чергу завдяки тому, що люди схильні більше довіряти інформації, опублікованій у ЗМІ у форматі інформаційних повідомлень, ніж у форматі платних оголошень. Проте недоліком заходів із пабліситі

є їхня некерованість. Досить важко здійснювати контроль стосовно того, що ЗМІ говорить про орган публічного управління. Інформаційне повідомлення може бути спотвореним або частково чи повністю не відповідати дійсності. Ризик публікації повідомлень з негативним забарвленням може бути зведено до мінімуму за рахунок підтримки добрих відносин зі ЗМІ.

Реклама відрізняється від публіситі, як уже відзначалося раніше, своєю платною основою. Вона має найменш персоналізовану природу з-поміж усіх видів маркетингових комунікацій і зазвичай використовується для інформаційного охоплення великої кількості людей. Основними завданнями реклами є інформування, переконання й нагадування. Виділяють два види реклами, що можуть використовуватися органами публічного управління: рекламу у ЗМІ та пряму рекламу [1].

Під *стимулюванням збуту* в нашому випадку можна розуміти процес надання певній групі громадян певних пільг чи переваг. Це може бути додатковий товар, послуга або право (наприклад, право взяти участь у лотереї, розігравші призів тощо). Заходи стимулювання збуту покликані додати ціннісних переваг в очах конкретної цільової аудиторії. У розумінні публічного управління стимулювання збуту доцільно використовувати в розумінні стимулювання прихильності з боку цільових груп.

Упровадження. Процес упровадження плану маркетингових комунікацій складається зі створення списку процедур або завдань, складання графіка і розподілу обов'язків. Створення плану передбачає розподіл відповідних завдань протягом календарного року з визначенням співвідношень і взаємозалежностей процедур. Різні інструменти маркетингових комунікацій мають різні цілі: деякі з них мають на меті формування інтересу цільової аудиторії та надання інформації, деякі з них переконують клієнтів спробувати продукт чи послугу, деякі формують необхідну споживчу поведінку. Найкращого ефекту від упровадження маркетингових комунікацій досягається, коли інструменти комунікації використовуються в логічному порядку.

Оцінювання результатів. Останнім пунктом типового маркетингово-комунікаційного плану є його моніторинг або оцінювання результатів. Оцінювання результатів не має проводитися після закінчення реалізації плану. Воно має бути постійним процесом, завдяки якому можливо визначити поточну ситуацію й оперативно вносити відповідні коригування в реалізацію плану.

Існує багато різних способів моніторингу, тому органу публічного управління в першу чергу необхідно вирішити, за якими показниками стежити, а також розробити стратегію коригування плану в разі виявлення певних відхилень від початкових цілей. Аналіз поточного плану є частиною наступного періоду планування, оскільки він дає змогу визначити – потрібно вносити зміни в маркетингово-комунікаційну політику чи продовжувати діяльність у тому ж напрямі.

Отже, можна сказати, що побудова плану маркетингових комунікацій для його імплементації в діяльність органів публічного управління реалізується на напрацюваннях бізнес-середовища, утім специфічне зовнішнє і внутрішнє середовище органу публічного управління змушує вносити корективи в його формування й реалізацію.

Елементи комплексу маркетингу можуть застосовуватися не лише в діяльності комерційних організацій. Після пристосування до сфери публічного управління деякі з них можуть позитивно вплинути на роботу органів державної влади та місцевого самоврядування. У цьому сенсі найбільш перспективним елементом маркетингу є маркетингові комунікації, адже

вони можуть удосконалити взаємодію органу публічного управління як із зовнішнім, так і з внутрішнім середовищем. Основним завданням маркетингових комунікацій є формування впливу на цільову аудиторію.

З метою їхнього максимально ефективного використання план маркетингових комунікацій органу публічного управління має бути частиною загального стратегічного плану діяльності установи. Типова структура плану маркетингових комунікацій складається з ситуаційного аналізу, визначення цілей плану, визначення цільової аудиторії, розроблення бюджету, визначення інструментів, імплементації плану та оцінювання результатів впровадження.

Подальшого дослідження потребують особливості реалізації кожного з інструментів маркетингових комунікацій у діяльності органів публічного управління та розроблення практичних рекомендацій з впровадження маркетингових комунікацій у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Маркетинг мест: привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. СПб.: Стотгольм. шк. экономики в Санкт-Петербурге, 2005. 376 с.
2. Котлер Ф. Основы маркетинга. Краткий курс: пер. с англ — М.: ИД "Вильямс", 2007. 656 с.
3. Панкрухин А. П. Маркетинг территорий. 2-е изд., доп. СПб.: Питер, 2006. 416 с.
4. Ace C. 2001. Successful Marketing Communications. A Practical Guide to Planning and Implementation. Butterworth-Heinemann. Oxford.
5. Brassington F. & Pettitt S. 2005. Essentials of Marketing. Financial Times/Prentice Hall. Harlow.
6. Lehmann D. & Winer R. 2008. Analysis of Marketing Planning. 7th edition. International Edition. McGraw-Hill. Singapor

Надійшла до редколегії 11.09.2017 р.

УДК 351.84

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ІНДИКАТОРИ РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ВИМІРИ

Мартиненко Н. В.,

*аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Запропоновано як соціально-економічні індикатори розвитку пенсійної системи прийняти показники коефіцієнта заміщення втраченого заробітку пенсією і частку пенсійних витрат у сукупному валовому продукті. На прикладі економічно розвинених країн розглянуто оптимальну величину цих показників, у разі досягнення яких можна було б говорити про гідний рівень пенсійного забезпечення в Україні. Досліджено ефективність пенсійної системи як з позиції рівня добробуту середньостатистичного пенсіонера, так і з урахуванням навантаження на господарських суб'єктів та економіку України в цілому.

Ключові слова: пенсійна система, розвиток пенсійної системи України, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, тіньова зайнятість, неформальна зайнятість, цивілізаційні цінності, демографія, коефіцієнт заміщення пенсією втраченого доходу, частка пенсійних витрат у сукупному валовому продукті.

© Мартиненко Н. В., 2017

*Martynenko N. V.,
Postgraduate Student at the Department of Social and Humanitarian Policy,
KRI NAPA, Kharkiv*

SOCIO-ECONOMIC INDICATORS OF PENSION SYSTEM DEVELOPMENT IN UKRAINE: PUBLIC-ADMINISTRATIVE DIMENSIONS

The paper proposes to regard the values of the rate of replacement of lost earnings with pension payments and proportion of pension expenses in the aggregate gross product as socio-economic indicators of pension system development. Optimal values of the above indicators are considered using the example of economically advanced countries. The said values would speak for a decent level of pension security in Ukraine. The degree of efficiency of the pension system has been studied both from the standpoint of an average pensioner's welfare and taking into account the burden on the economic entities and on the Ukrainian economy as a whole.

Key words: pension system, development of pension system of Ukraine, unified tax on compulsory state social insurance, shadow employment, informal employment, civilization values, demography, rate of replacement of lost earnings with pension payments, proportion of pension expenses in aggregate gross product.

Пенсійна система України є багатокомпонентним економічним складником державного ладу, динамічно змінюваним залежно від поточних умов соціально-економічного розвитку країни, під впливом соціально-демографічних, економічних, трудових, правових факторів. Ефективність систем пенсійного забезпечення – дуже складна проблема сучасної ринкової економіки. Нині в Україні спостерігається криза системи обов'язкового пенсійного забезпечення, тому дослідження соціально-економічних індикаторів розвитку та формування ефективних механізмів державного і ринкового регулювання пенсійної системи України є досить актуальним.

Проблемам функціонування та розвитку солідарної пенсійної системи присвячено дослідження Г. Александрової, В. Єлагіна, А. Колесника, Ю. Кондакової, Е. Лібанової, А. Соловйова, А. Ткаченко.

Метою цієї статті є спроба з'ясувати та систематизувати соціально-економічні індикатори розвитку пенсійної системи України.

Останнім часом в Україні, як і в більшості країн сучасного світу, перспективи розвитку пенсійної системи викликають бурхливі дискусії вчених, політиків, громадських діячів, банкірів, активістів профспілок, роботодавців і простих громадян щодо надійності, справедливості, стабільності й передбачуваності цієї системи.

У комплексі заходів, що зумовляють перетворення соціально-економічного життя в Україні, важливе значення надається пенсійній реформі, оскільки вона безпосередньо зачіпає інтереси майже третини населення країни, у першу чергу громадян пенсійного віку, яких непокоїть низький розмір нинішніх трудових пенсій, усе більша нестача коштів у Пенсійному фонді України (далі – ПФУ), пропозиції Кабінету Міністрів України про зміну пенсійного законодавства й інші питання, пов'язані з реформою пенсійної системи.

З цього приводу В. Єлагін зазначає, що “пенсійна система, внаслідок її реформування, набула капіталізованого характеру, поняття “пенсія” розглядається як фінансовий ресурс для економічного розвитку держави і суспільства, який за допомогою ринкового механізму регулює рівновагу попиту та пропозиції на фінансові ресурси в Україні” [5, с. 3].

Продовжуючи цю тезу, можна зазначити, що одним із найбільш складних питань сучасної ринкової економіки є ефективне функціонування системи обов'язкового пенсійного забезпечення, на яке впливає комплекс чинників економічного, демографічного, управлінського та регуляторного характеру. За міжнародними порівняннями рівня життя пенсіонерів у 2015 р. відповідно до даних Global AgeWatch Index, Україна посідала 73-тє місце серед 96 країн світу, серед пострадянських країн гірший результат лише в Молдові – 77-ме місце – найгірший показник серед країн Східної Європи [17]. Для порівняння, у 2014 р. Україна була на 82-му [19], а в 2013 р. – на 66-му місці [18]. За рівнем матеріальної забезпеченості (включає охоплення пенсійним доходом, рівень бідності в літньому віці, відносний добробут літніх людей і ВВП на душу населення) Україна в 2013 р. посідала 39-тє місце, а в 2015 р. посіла 42-тє місце, за субіндексом стану здоров'я (включає стан здоров'я, тривалість життя після 60 років і психологічне благополуччя) понизилася з 77-го до 85-го місця [16].

Соціально-економічна ефективність пенсійної системи полягає в тому, що в ході її функціонування одночасно повинні досягатися дві мети: з одного боку, гарантування соціально прийняттого рівня пенсійного забезпечення для пенсіонерів, з іншого – забезпечення збалансованості й довгострокової фінансової стійкості пенсійної системи. Водночас аналіз ефективності пенсійної системи значно ускладнюється через наявність об'єктивної суперечності між економічними і соціальними цілями державної політики в галузі пенсійного забезпечення, що виникає у зв'язку з конфліктом інтересів між учасниками пенсійного процесу, до яких належать: страхувальники, застраховані особи, ПФУ а також держава, оскільки те, що ефективне для одного учасника, виявляється неефективним для інших. Але пріоритетом є реалізація економічних інтересів застрахованих осіб та пенсіонерів, що має бути базовою точкою відліку для всіх інших – страхувальників, страховиків, держави, які повинні здійснювати свою діяльність так, щоб забезпечувати ефективність пенсійної системи для застрахованої особи та пенсіонера.

Конвенція Міжнародної організації праці (МОП) “Про мінімальні норми соціального забезпечення” від 28 червня 1952 р. № 102 [9] закріплює відповідальність держави за управління соціальним забезпеченням, контроль та належне виконання бюджетів фондів соціального забезпечення.

З цього приводу Г. Александрова та Ю. Кондакова дійшли слушного висновку, що “держава, насамперед, повинна забезпечити всіма необхідними умовами суб'єктів майбутнього пенсійного забезпечення, шляхом надання усіх можливостей для заробітку достойної зарплатні і як результат достойної пенсії у майбутньому” [1, с. 7].

Індикатором ефективності пенсійної системи для застрахованої особи виступає поняття “гідний рівень пенсійного забезпечення після виходу на пенсію”. У нашій країні гідний рівень пенсійного забезпечення розглядається тільки у відношенні розміру пенсії до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Наприклад, на 1 січня 2015 р. прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, становив 949 грн, середній розмір пенсійної виплати – 1 581,54 грн; на 1 січня 2016 р. – 1 074 грн та 1 699,51 грн, відповідно; на 1 січня 2017 р. – 1 247 та 1 828,33 грн, відповідно.

Динаміка співвідношень середнього розміру пенсійної виплати та прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність в Україні, дає всі підстави вважати, що рівень життя пенсіонерів украї низький, а отримуваними ними пенсії не дозволяють оцінити пенсійну систему як таку, що гарантує “гідний рівень матеріального забезпечення”, тобто система не є ефективною з точки зору застрахованої особи. Сучасний споживчий кошик для пенсіонера та, відповідно, прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, повинно бути адаптовано до ринкових умов.

У розвинених країнах прожитковий мінімум пенсіонера зазвичай використовується як цільовий орієнтир, що відбиває адекватність розміру пенсійних виплат для нестрахових пенсійних схем, де виплати мають універсальний характер.

Цілі та критерії пенсійного забезпечення вже давно стали об'єктом міжнародного регулювання. Основними документами, що регулюють питання пенсійного забезпечення, є конвенції та рекомендації МОП ООН, Європейський кодекс соціального забезпечення.

Найбільш поширеним у розвинених країнах показником ефективності страхових пенсійних схем є “коефіцієнт заміщення”, що визначається як відсоткове співвідношення розмірів середньої пенсії в системі обов'язкового пенсійного забезпечення з розміром заробітної плати і характеризує рівень життя пенсіонерів порівняно з середнім рівнем життя тих, хто працює.

Відомий економіст А. Соловйов вважає, що “коефіцієнт заміщення у практиці діяльності державних пенсійних систем послуговує найважливішим показником ефективності страхової пенсійної системи, бо дозволяє оцінювати рівень заміщення пенсією втраченого заробітку працівника” [13, с. 56]. Вчений зазначає, що “коефіцієнт заміщення все частіше пропонують розглядати як цільовий орієнтир у процесі реформування пенсійної системи” [Там само].

Цей показник може розглядатися як найбільш комплексна характеристика ефективності пенсійної системи з позиції головного її учасника – застрахованої особи. Цей індикатор здебільшого розглядається експертами як критерій економічної або соціальної ефективності та не враховує навантаження пенсійного забезпечення на господарських суб'єктів і економіку в цілому.

Стосовно використання коефіцієнта заміщення як головного індикатора ефективності пенсійної системи слід відзначити, що в державах, які приєдналися до Конвенції МОП “Про мінімальні норми соціального забезпечення” від 28 червня 1952 р. № 102 (далі – Конвенція МОП № 102) [9], даний показник має статус соціального нормативу – мінімального стандарту пенсійного забезпечення.

Конвенція МОП № 102 набрала чинності 27 травня 1955 р. Станом на 19 травня 2016 р. її ратифікували 52 держави. Набрання міжнародним договором чинності для України відбулося 6 червня 2017 р. [10], тобто через 12 місяців із дати реєстрації документа України про ратифікацію в Генерального директора МОП, що передбачалося Законом України “Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102” [6].

Відповідно до Конвенції МОП № 102, страхові (трудові) пенсії за старістю, інвалідністю та в разі втрати годувальника не можуть бути меншими 40 % заробітку, який мав працівник перед виходом на пенсію. Зниження коефіцієнта заміщення до 20 % вважається порушенням пенсійних прав.

Держави, які ратифікували Європейський кодекс соціального забезпечення [4] (з урахуванням відповідного Протоколу [12]), прийнятий Радою Європи 16 квітня 1964 р., застосовують більш високі значення коефіцієнта заміщення: щодо страхових пенсій за старістю та у зв'язку з втратою годувальника – 45 %, а по відношенню до страхової пенсії з інвалідності – 50 % заробітку, який мав працівник перед виходом на пенсію. Європейський кодекс соціального забезпечення (з урахуванням відповідного Протоколу) набрав чинності 17 березня 1968 р.

Підписання Україною Європейського кодексу соціального забезпечення, який є орієнтиром європейської моделі соціального забезпечення, заснованої на соціальній справедливості, відбулося 10 листопада 2016 р. [11].

Для прогнозування розвитку пенсійної системи коефіцієнт заміщення пенсією втраченого доходу є загальноприйнятим і цілком коректним показником ефективності функціонування пенсійної системи. Індикатор “коефіцієнт заміщення пенсією втраченого доходу” нині може розглядатися як найбільш комплексна характеристика ефективності пенсійної системи з позиції головного її учасника – застрахованої особи.

З аналізу наведеного в табл. 1 вбачається, що після набрання чинності Законом України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” відбувалися значні коливання індексу “коефіцієнт заміщення”, найнижчим цей показник був у 2004 р. – 30,9 %, найвищим – у 2009 р. – 49 %, після чого почалося з незначними коливаннями поступове зниження, і в 2016 р. він уже становив 32,8 %, тобто не досягає рівня мінімальних норм соціального забезпечення згідно з Конвенцією МОП № 102. Зважаючи на те, що даний індикатор дозволяє не тільки оцінити адекватність пенсійного забезпечення, але й відбиває еквівалентність пенсійних прав і державних зобов'язань, можна дійти висновку про падіння добробуту пенсіонерів в останні кризові роки, про доволі низький рівень пенсій. Зниження коефіцієнта заміщення свідчить про створення демографічних диспропорцій у структурі населення, що проявляються в зростанні чисельності населення непрацездатного віку та зниженні чисельності населення у працездатному віці.

Порівнюючи показник “коефіцієнт заміщення втраченого заробітку пенсією” з країнами ОЕСР (табл. 2), слід враховувати те, що приблизно одна третина коефіцієнта заміщення в європейських країнах пов'язана з отриманням пенсії за додатковою системою, оскільки коефіцієнт заміщення, рекомендований МОП, враховує пенсії, що виплачуються з усіх рівнів системи пенсійного забезпечення, у т. ч. і з додаткових недержавних систем.

Як один з індикаторів, що характеризують ефективність пенсійної системи, слід вважати масштабність коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення, – співвідношення сукупних витрат на виплату пенсій з ВВП, який так само, як і величина базового тарифу єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, є показником фінансового навантаження та головним індикатором ефективності пенсійної системи для страховальника.

Таблиця 1
Сукупний коефіцієнт заміщення (за винятком інших соціальних допомог)
у країнах ОЕСР за 2015 р., % *

Бельгія	47
Болгарія	41
Данія	45
Німеччина	46
Естонія	43
Греція	61
Іспанія	66
Франція	69
Хорватія	40
Італія	66
Латвія	42
Литва	46
Угорщина	65
Австрія	62
Польща	62
Португалія	61
Румунія	63
Словенія	46
Словаччина	62
Фінляндія	52
Швеція	58
Великобританія	50
Ісландія	53
Норвегія	61
Швейцарія	43
Сербія	47
Ірландія	38
Мальта	54
Кіпр	43
Нідерланди	52

*Складено за даними Євростату [14].

Таблиця 2
Динаміка коефіцієнта заміщення пенсією втраченого доходу в Україні
за період 2004–2016 рр. *

Період, рік	Динаміка середньомісячної заробітної плати, грн	Середній розмір пенсійної виплати, грн	Індекс реальної пенсії за віком, %	Коефіцієнт заміщення
2004	590	182,2	126,7	30,9
2005	806	316,2	148,4	39,2
2006	1041	406,8	117	39,1
2007	1351	478,4	106,6	35,4
2008	1806	776,0	129,7	43
2009	1906	934,3	97,8	49
2010	2239	1032,6	99	46,1
2011	2633	1151,9	102,9	43,7
2012	3026	1253,3	106,7	41,4
2013	3282	1470,7	117,2	45
2014	3480	1526,1	103,4	43,9
2015	4195	1581,5	82,8	37,7
2016	5183	1699,5	75	32,8

*Складено за даними офіційного сайту Державної служби статистики України [3].

В Україні, усупереч загальноприйнятій міжнародній практиці розподілу навантаження між працівниками і роботодавцями, страхові внески на обов'язкове пенсійне страхування відповідно до чинного законодавства за працівника сплачуються виключно страхувальником.

Як вбачається з табл. 3, пенсійні видатки як відсоток ВВП почали різко знижуватись, що пов'язано з поступовим проведенням пенсійної реформи внаслідок прийняття низки законів, спрямованих на зменшення витрат на пенсійне забезпечення.

Таблиця 3

Співвідношення видатків ПФУ до ВВП, 2012–2016 рр.

Період, рік	Видатки ПФУ	ВВП	%
2012	233,7	1459,1	16,0
2013	250,4	1522,7	16,4
2014	243,5	1586,9	15,3
2015	265,7	1979,5	13,4
2016	253,4	2262,0	11,2

*Складено за даними ПФУ [2].

Слід зауважити, що прийнятним рівнем частки пенсійних виплат у ВВП у світовій практиці вважається 8–10 % ВВП, що вбачається з табл. 4. У 2016 р. співвідношення видатків ПФУ на пенсійне забезпечення до ВВП порівняно з 2015 р. знизилося на 2,2 % і склало 11,2 %, тобто наблизилося до показників країн ОЕСР.

Таблиця 4

Загальні поточні пенсійні витрати (% від ВВП) в країнах ОЕСР за 2014 р., % *

Бельгія	8,5
Болгарія	6,8
Данія	8,8
Німеччина	8,6
Естонія	4,8
Греція	13,3
Іспанія	8,0
Франція	12,3
Хорватія	5,8
Італія	11,7
Латвія	6,8
Литва	5,4
Угорщина	7,3
Австрія	11,0
Польща	7,9
Португалія	11,5
Румунія	6,9
Словенія	6,7
Словаччина	6,4
Фінляндія	10,2
Швеція	9,3
Великобританія	10,3
Ісландія	5,6
Норвегія	6,6
Швейцарія	8,7
Сербія	9,9
Ірландія	4,9
Мальта	6,4
Кіпр	8,7
Нідерланди	9,9

*Складено за даними Євростату [15].

Показник частки сукупних витрат ВВП на соціальні потреби в цілому і на виплату пенсій зокрема зазвичай використовують, порівнюючи соціально-економічні системи різних країн зі схожою демографією для зіставлення рівня та якості життя населення цих країн, тому під час визначення оптимального значення показника сукупних пенсійних витрат у ВВП в Україні слід орієнтуватися на аналогічні показники розвинених країн Європи.

А. Капица зазначає, що “у сучасному світі соціальні стандарти виконують роль основного індикатора розвитку країни” [8, с. 15]. Таким чином, для планування розвитку пенсійної системи як цільові орієнтири необхідно застосувати показники коефіцієнта заміщення і частки пенсійних витрат у ВВП.

Головним індикатором ефективності пенсійної системи для ПФУ буде величина профіциту або дефіциту бюджету Фонду, тобто збалансованість доходів і витрат ПФУ, причому як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Також важливим індикатором для ПФУ є співвідношення чисельності застрахованих осіб, що припадають на одного одержувача пенсії. Прийнято вважати, що для ефективного функціонування пенсійної системи потрібно не менше двох платників страхових внесків, які фінансують виплату пенсії одного пенсіонера. Однак для переважної більшості розвинених країн таке співвідношення давно стало недосяжним. Наприклад, у країнах ЄС в середньому на одного пенсіонера припадає 1,6–1,7 платника страхових внесків.

На основі компаративного аналізу соціально-економічних індикаторів розвитку пенсійної системи в Україні та країнах – членах ЄС встановлено, що у 2016 р. співвідношення між ВВП та видатками ПФУ на пенсійне забезпечення склало 11,2 %, тобто наблизилося до показників країн ОЕСР, у яких прийнятним рівнем частки пенсійних виплат у ВВП вважається 8–10 % ВВП; показник “коефіцієнт заміщення пенсією втраченого доходу” починаючи з 2010 р. з невеликими коливаннями поступово знижувався, і в 2016 р. він уже становив 32,8 %, тобто не досягнув рівня мінімальних норм соціального забезпечення згідно з Конвенцією МОП № 102, тоді як у країнах ОЕСР він становив у середньому 57 %.

Ефективна пенсійна система повинна будуватися на компромісі інтересів усіх учасників пенсійного процесу. Оцінюючи її ефективність, слід розглядати індикатори, що дозволяють отримати всебічне уявлення про стан та розвиток системи пенсійного забезпечення.

Довгострокова фінансова та правова стабільність пенсійної системи України недосяжна без регулювання зовнішніх чинників розвитку, таких як демографія (стимулювання народжуваності, зниження смертності, збільшення тривалості життя на пенсії), макроекономіка (ліквідація “тіньової” економіки, зниження рівня інфляції, збільшення заробітної плати), ринок праці (скорочення робочих місць зі шкідливими і небезпечними умовами праці, зниження безробіття, активне залучення населення до процесу формування власних пенсійних прав у рамках заходів із легалізації заробітної плати).

Очікувати суттєвого звуження тіньового сегмента ринку праці можливо лише за умови економічного зростання, створення ефективних робочих місць на підприємствах приватного сектора та запровадження високих штрафних санкцій за використання нелегальної робочої сили, оскільки саме тіньова зайнятість спричиняє високий рівень оподаткування легального бізнесу. Покращання пенсійного забезпечення в Україні можливе за умови зростання рівня оплати праці за одночасної її детінізації.

Зважаючи на загальноекономічні закони, слід зазначити, що пенсійна реформа – це інвестиція в людський капітал, тому необхідно без зволікань,

виважено та послідовно здійснювати перетворення, правильно визначивши цінності, мету, цілі та найбільш прийнятні шляхи їхнього досягнення.

У ході дослідження виявлено низку питань, актуальних для подальшого опрацювання управлінських підходів до розвитку пенсійної системи. Першочергово необхідно зосередитися на стратегічних напрямках реформування пенсійної системи України в сучасних умовах.

Список використаних джерел

1. Александрова Г. М., Кондакова Ю. Б. Сучасний стан пенсійної системи України // Молодий вчений. 2016. № 6 (33). С. 4–8.
2. Виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2016 році. URL: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=277122/>
3. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Сімейний кодекс України: Закон від 10 січ. 2002 р. № 2947-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
4. Європейський кодекс соціального забезпечення / Страсбург, 16 квіт. 1964 р. Класифікація від 16 квіт. 1964 р. № ETS N 48. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_329.
5. Єлагін В. П. Проблеми запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні // Державне будівництво. 2006. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/5/01.pdf>.
6. Закон України “Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102” від 16 берез. 2016 р. № 1024-VIII // ВВР України. 2016. № 16. Ст.161.
7. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці” від 28 груд. 2014 р. № 77-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/77-19>.
8. Капица Л. М. Индикаторы мирового развития. 2-е изд. М.: ГИМО(У) МИД России, 2008. 352 с.
9. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення: міжнар. док., класифікація від 28 черв. 1952 р. / МОП. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_011.
10. Лист Міністерства закордонних справ від 20 квіт. 2017 р. № 72/14-612/1-933 “Щодо дати набрання чинності Конвенцією МОП № 102”. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v-933321-17>.
11. Павло Розенко від імені України підписав Європейський кодекс соціального забезпечення. 10 листоп. 2016 р. / Прес-служба віце-прем’єр-міністра України. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249475569&cat_id=249891105.
12. Протокол до Європейського кодексу соціального забезпечення (ETS N 48 A): міжнар. док. від 16 квіт. 1964 р. № ETS N 48 A / Рада Європи. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_330.
13. Соловьев А. К. Коэффициент замещения трудовой пенсии: конфликт макроэкономических и социальных целей // Экон. наука современной России. 2014. № 3 (66). С. 56–67.
14. Aggregate replacement ratio. Your key to European statistics. Your key to European statistics. v 2.4.2-r2159-2016-08-11 (PROD) The indicator is defined as the ratio of the median individual gross pensions of 65-74 ... more. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde310&plugin=1>.
15. Pensions. Your key to European statistics. Last update: 14-07-2017. v3.4.1-20170407-5840-PROD_EUROBASE DATA-EXPLORER_PRODmanaged12. URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
16. AgeWatch report card. Global AgeWatch Index 2015. URL: <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Ukraine>.
17. Global AgeWatch Index 2015: Insight report. URL: https://www.ageinternational.org.uk/Documents/Global_AgeWatch_Index_2015_HelpAge.pdf.
18. Global AgeWatch Index 2013 Purpose, methodology and results. URL: <http://www.helpage.org/silo/files/global-agewatch-index-2013-purpose-methodology-and-results.pdf>.
19. Global AgeWatch Index 2014: Insight report. URL: <http://www.duchodova-komise.cz/wp-content/uploads/2014/10/Global-AgeWatch-Index-2014.pdf>.

Надійшла до редакції 05.09.2017 р.

УДК 351.72

КАЗНАЧЕЙСЬКЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Марченко Л. Ю.,

*аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;
м. Харків*

Розглянуто зміни у процесах казначейського обслуговування бюджетів об'єднаних територіальних громад, обґрунтовано доцільність подальшого об'єднання територіальних громад, що забезпечуватиме підвищення їхньої фінансової незалежності та спроможності.

Ключові слова: децентралізація, реформа місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, казначейське обслуговування бюджетних коштів, казначейське обслуговування місцевих бюджетів, фінансова незалежність та спроможність територіальних громад.

Marchenko L. Yu.,

*Postgraduate Student at the Department of Personnel Management and Labor Economy,
KRI NAPA, Kharkiv*

TREASURY SERVICING OF ASSOCIATED COMMUNITY BUDGETS IN UKRAINE

Changes in the process of the treasury servicing of associated territorial communities' budgets have been considered; the expediency of further consolidation of territorial communities that would provide their financial independence and financial capacity has been substantiated.

Key words: decentralization, local government reform, associated territorial communities, treasury servicing of budget funds, treasury servicing of local budgets, financial independence and financial capacity of territorial communities.

Починаючи з 2015 р. в Україні проводиться реформа місцевого самоврядування, супроводжувана процесами децентралізації влади: передачею на місцевий рівень частини повноважень, фінансів та відповідальності за їхнє використання. Утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) надає можливість концентрувати ресурси заради розвитку територій, підвищити фінансову незалежність. Завдяки створеному механізму добровільного об'єднання територіальних громад, змін до Бюджетного та Податкового кодексів України відбувається підвищення фінансової спроможності ОТГ. Під час виконання бюджетів ОТГ в Україні застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів відповідно до вимог бюджетного законодавства. На сьогодні актуалізується питання підвищення бюджетної та фінансової самостійності бюджетів громад, дієвості й ефективності виконання бюджетів ОТГ.

Дослідження проблемних питань казначейського обслуговування бюджетів ОТГ здійснено у працях В. Зозулі, І. Кашути, О. Кириленко, А. Кислюка, Л. Литвиненко, Н. Наталенко, Г. Маркович, А. Ткачука та ін. Водночас у науковій літературі дотепер лишаються поза увагою питання підвищення дієвості й ефективності виконання бюджетів ОТГ, зокрема шляхом поліпшення казначейського обслуговування бюджетів ОТГ.

Мета цієї статті полягає в обґрунтуванні доцільності подальших процесів об'єднання територіальних громад, що забезпечуватиме підвищення їхньої

фінансової незалежності та спроможності в разі формування дієвого й ефективного виконання бюджетів.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування повноваження органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або відповідним законом. Ст. 140 Конституції України передбачено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сьогодні в Україні відбувається процес децентралізації влади шляхом передачі повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає процес об'єднання територіальних громад і покликана забезпечити їхню спроможність самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення, а також забезпечити територіальні громади більшими ресурсами та мобілізувати їхні внутрішні резерви.

З метою реалізації реформи місцевого самоврядування Верховною Радою (ВР) України були прийняті закони України “Про засади державної регіональної політики”, “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (далі – Закон), а також внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Зазначені зміни стали законодавчою основою для стимулювання територіальних громад до об'єднання з метою підвищення їхньої спроможності шляхом переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

У Бюджетному кодексі України (далі – Кодекс) зазначається, що до бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети ОТГ, що створюються відповідно до закону і згідно з перспективним планом формування територій громад, що розробляється з метою формування територіальних громад (за відповідними типами – сільські, селищні, міські), органи місцевого самоврядування яких спроможні виконувати всі функції, покладені на них законом [1].

Згідно зі ст. 8 Закону, ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що ухвалили рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень до висновку, затвердженого розпорядженням голови обласної адміністрації.

Громади, об'єднані відповідно до Закону і згідно з перспективним планом формування територій громад, отримують повноваження й фінансові ресурси на рівні міст обласного значення, зокрема зарахування 60 % податку на доходи фізичних осіб, а також прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, оминаючи обласний і районний рівні, в отриманні базової дотації, медичної та освітньої субвенцій, інші субвенції та дотації. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття Закону про Державний бюджет України (далі – Закон про держбюджет).

Необхідно наголосити на тому, що виконувати бюджет ОТГ буде тільки з початку бюджетного періоду за умови, що створена ОТГ згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад до 15 жовтня року,

що передує плановому. Також ст. 77 Кодексу передбачено, що місцеві бюджети затверджуються до 25 грудня року (включно), що передує плановому.

П. 38 розділу VI Прикінцевих та перехідних положень Кодексу передбачено особливості формування та виконання районного бюджету районів, у яких утворено ОТГ, та бюджету ОТГ, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, на перший плановий бюджетний період після такого об'єднання тобто:

– до набрання чинності Законом про держбюджет на поточний бюджетний період перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті Закону про держбюджет на відповідний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України (КМУ) до ВР України;

– у разі неприйняття Закону про держбюджет до 1 грудня року, що передує плановому, місцева рада при затвердженні місцевого бюджету враховує обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, медична субвенція, базова та реверсна дотації), визначені у проекті Закону про держбюджет на відповідний бюджетний період, поданому КМУ до ВР України;

– якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, районна державна адміністрація, виконавчий орган місцевої ради має право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у проекті рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, схваленому районною державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати однієї дванадцятої частини обсягу витрат бюджету, передбачених проектом рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, схваленим районною державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради та поданим на розгляд до місцевої ради, з урахуванням міжбюджетних трансфертів, які визначені Законом про держбюджет на відповідний бюджетний період (у разі несвоєчасного набрання чинності таким законом – проектом Закону про держбюджет на відповідний бюджетний період, поданим КМУ до ВР України).

Ст. 8 Закону передбачено, що ОТГ є правонаступницею всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, із дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ; бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду; залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету ОТГ на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного ОТГ.

Новелою цього року є те, що у 2017 р. як виняток з положень частини дев'ятої ст. 8 Закону:

– сільська, селищна, міська рада, обрана ОТГ у 2017 р., має право прийняти рішення щодо затвердження бюджету ОТГ на 2017 р., який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися;

– у разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету ОТГ на 2017 р. сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ у 2017 р., приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися [7].

Внесені зміни до Закону дозволяють використати додаткові можливості щодо отримання нових джерел наповнення бюджетів ОТГ та проведення фінансування важливих сфер життєдіяльності громади, її подальшого розвитку, забезпечать найбільш ефективно та результативно виконання бюджету ОТГ.

Під час виконання бюджетів ОТГ застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 43 Кодексу, казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

- 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- 2) контроль здійснення бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійснення платежів за цими зобов'язаннями;
- 3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів із дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України (МФУ);
- 4) здійснення інших операцій із бюджетними коштами [1].

Керуючися наказом МФУ "Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів" від 23 серпня 2012 р. № 938, для обслуговування місцевого бюджету та відкриття бюджетних рахунків ОТГ необхідно подати до органу Казначейства за місцем обслуговування такі документи: рішення відповідної ОТГ про затвердження бюджету; мережу розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, які згідно з рішенням про місцевий бюджет уповноважені на виконання програм та заходів, що проводяться за рахунок коштів бюджету; розпис місцевого бюджету та відповідні планові документи [4].

Розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів ОТГ необхідно подати до органу Казначейства за місцем обслуговування:

– реєстраційну картку розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів). Разом із Реєстраційною карткою розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів надається копія належним чином зареєстрованого (затвердженого) установчого документа, засвідчена в установленому законодавством порядку. Розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів, установчі документи яких оприлюднено на порталі електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, установчі документи в паперовій формі не подають [6];

– заяву про відкриття рахунків установленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або інших посадових осіб, яким відповідно до затвердженої в установленому порядку картки із зразками підписів та відбитка печатки надано право першого та другого підписів;

– картку зі зразками підписів та відбитка печатки і перелік рахунків, якими можуть розпоряджатися зазначені в картці особи, та документи, що підтверджують повноваження осіб, включених до картки зі зразками підписів та відбитка печатки;

– копію довідки про включення розпорядника бюджетних коштів до Єдиного реєстру;

– договір про здійснення розрахунково-касового обслуговування [5].

У 2015 р. 794 сільських, селищних та міських ради добровільно об'єдналися в 159 ОТГ. Найбільше ОТГ створено в Тернопільській (26) та Хмельницькій (22) областях.

Станом на 1 січня 2016 р. надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) 159 ОТГ склали 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ.

Із державного бюджету до місцевих бюджетів ОТГ надійшло міжбюджетних трансфертів у сумі 3,8 млрд грн, зокрема: освітня субвенція – 1,6 млрд грн, медична субвенція – 847 млн грн, субвенція на формування інфраструктури – 1 млрд грн.

Місцеві бюджети 125 ОТГ отримали базову дотацію в сумі 285 млн грн, місцеві бюджети 23 ОТГ перерахували до державного бюджету реверсну дотацію у сумі 65 млн грн.

У 2016 р. на вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів ОТГ з державного бюджету спрямовано 220 млн грн.

Необхідно також зазначити, що ОТГ отримали субвенцію з державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій у сумі 50 млн грн та кошти з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію інвестиційних програм у сумі 134 млн грн.

Завдяки змінам до Податкового та Бюджетного кодексів України надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад у 2016 р. зросли більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 р. (із 1 млрд грн до 3,3 млрд грн) [2].

У 2016 р. надходження податку на доходи фізичних осіб склали 1,7 млрд грн, плати за землю – 558 млн грн (+ 58 %), єдиного податку – 447 млн грн (+ 57 %), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) – 368 млн грн (+ 68 %). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на одного жителя відповідної території. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на одного жителя ОТГ збільшився до 23 45 грн з 700 грн (+ 1 645 грн). Із розрахунку на одного жителя найбільше коштів за 2016 р. отримала Слобожанська ОТГ Дніпропетровської області – 16 тис. грн [2].

На здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у 2016 р. місцеві бюджети ОТГ спрямували кошти в сумі 1,9 млрд грн, у т. ч. на ремонт доріг, будівництво, благоустрій територій та житлово-комунальне господарство – 1,1 млрд грн, ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери – 0,6 млрд грн.

За рахунок державної фінансової підтримки, наданої місцевому самоврядуванню ОТГ на розвиток та інфраструктурні об'єкти, громади реалізували близько 1,5 тис. проектів на загальну суму 1,2 млрд грн.

Порівняно з початком 2016 р. залишки коштів (на казначейських рахунках) загального фонду бюджетів 159 ОТГ збільшилися майже в 4 рази та станом на 1 січня 2017 р. склали 1,14 млрд грн (на початок року становили 0,3 млрд грн) [2].

Ефективне та результативне планування та виконання місцевих бюджетів ОТГ залежить від багатьох чинників: розвитку промисловості й виробництва, наявності платників податків на відповідній території, чисельності населення та його зайнятості.

Станом на 25 серпня 2017 р., за даними Державного реєстру виборців, в Україні створено 587 ОТГ, із них:

- 413 ОТГ, у яких відбулися перші вибори;
- 173 ОТГ, у яких призначено перші вибори.

Необхідно зазначити, що до складу створених ОТГ входить 7 516 населених пунктів, а саме: міста обласного значення – три, міста районного значення – 77, селища міського типу – 200, села – 7019, селища – 217 [3].

Найбільше створено ОТГ в Дніпропетровській (52), Житомирській (43) і Тернопільській (38) областях [3].

Показники виконання місцевих бюджетів ОТГ свідчать про позитивні зміни, що відбуваються внаслідок процесу об'єднання територіальних громад.

Подальше запровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади повинне забезпечити формування ОТГ, що зможуть самостійно вирішувати питання місцевого значення, бути фінансово незалежними та спроможними, а також ефективно, результативно планувати та виконувати місцеві бюджети ОТГ.

Наступне вивчення питань з казначейського обслуговування бюджетів ОТГ сприятиме підвищенню якості обслуговування, обізнаності в бюджетно-му законодавстві фахівців новостворених громад.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України / затв. ВР України 8 лип. 2010 р. за № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Децентралізація місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінанс.-аналіт. матеріали. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Decentr_297x210_April-2017.pdf.
3. Офіційний сайт Державної виборчої комісії. URL: https://www.drv.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145.
4. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: наказ Мінфіну України від 23 серп. 2012 р. № 938. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.
5. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України: наказ Мінфіну України від 22 черв. 2012 р. № 758. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1206-12>.
6. Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів: наказ Мінфінану України від 22 груд. 2011 р. № 1691. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0033-12>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page>.

Надійшла до редколегії 11.09.2017 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352.07

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Гончаренко М. В.,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри економічної теорії та фінансів,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Статтю присвячено дослідженню особливостей фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах здійснення реформи бюджетної децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, делеговані повноваження, освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист і соціальне забезпечення, міжбюджетні трансферти, цільові субвенції, додаткова дотація, соціальні стандарти.

Goncharenko M. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Economic Theory and Finance, KRI NAPA, Kharkiv

FEATURES OF FINANCIAL SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF DELEGATED POWERS OF LOCAL GOVERNMENT UNDER DECENTRALIZATION

The article is devoted to a study of the peculiarities of financial support for the implementation of delegated powers of local self-government in the context of implementing the budget decentralization reform in Ukraine.

Key words: decentralization, local government, delegated authority, education, health, culture, social protection and social security, intergovernmental transfers, targeted subventions, additional subsidies, social standards.

Питання реформування місцевого самоврядування та фіскальної децентралізації вже тривалий час є предметом обговорень на рівні влади та у професійних колах. Однак лише з 2014 р. зі схваленням Кабінетом Міністрів України (КМУ) Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затвердження Плану заходів з її реалізації, ці процеси набули практичного втілення. Починаючи з 2015 р. набрали юридичної сили зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації.

© Гончаренко М. В., 2017

Theory and Practice of Public Administration 3(58)/2017

147

Основними завданнями, які планується реалізувати в рамках бюджетної децентралізації, є: перегляд та визначення переліку власних та делегованих повноважень; розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження розрахунку на основі формули перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування тощо.

Однак збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті або краще утримання наявної мережі бюджетних установ не можна вважати метою бюджетної децентралізації. Лише підвищення якості конкретного переліку послуг для конкретного громадянина може забезпечити правильний напрям перетворень. З огляду на це дослідження механізмів фінансового забезпечення виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень в умовах проведення реформи децентралізації отримує особливу актуальність.

Проблеми управління місцевими фінансами є предметом зацікавлення багатьох вчених, серед яких О. Молдован, О. Кириленко, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій та ін. Сучасні процеси розбудови системи місцевих бюджетів, фінансові аспекти об'єднання територіальних громад досліджують Ю. Ганущак, Г. Маркович, Т. Станкус тощо. Разом із тим практичне втілення реформи бюджетної децентралізації та процеси об'єднання територіальних громад в Україні виявляють низку проблемних питань у сфері виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень, що вимагає глибшого дослідження фінансових механізмів їхнього забезпечення.

Метою статті є дослідження особливостей фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації на прикладі об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Головні повноваження місцевого самоврядування закріплено в загальному вигляді у ст. 143 Конституції України, а деталізовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачений поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані.

Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу. Таким чином, делегування означає, як правило, надання повноважень на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх до власного виконання. Водночас суб'єкт, що делегує, набуває право контролю стану і наслідків виконання делегованих повноважень та повинен фінансувати їхнє здійснення з власних коштів [5].

Згідно з принципом субсидіарності, у Бюджетному кодексі України здійснено розмежування видатків між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Ст. 89 Кодексу визначає перелік основних повноважень, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами ОТГ та районними бюджетами) [1]. Разом із тим бюджети сіл та їхніх об'єднань, селищ та міст районного значення в контексті проведення

бюджетної децентралізації було звільнено від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції нині за них виконують районні бюджети, не будучи за своєю суттю бюджетами місцевого самоврядування базового рівня.

Згідно зі ст. 89 Бюджетного кодексу України [1], з бюджетів міст обласного та республіканського значення, районних бюджетів, бюджетів ОТГ здійснюються видатки:

1) на освіту: а) дошкільну; б) загальну середню; в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; г) інші державні освітні програми; ґ) вищу (на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); д) позашкільну;

2) охорону здоров'я: а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу; б) програми медико-санітарної освіти; в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення: а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету); б) районні та міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

4) культуру та мистецтво (у т. ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо);

5) фізичну культуру і спорт.

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу у 2016 р. склав 275,6 млрд грн, що на 22,2 % більше, ніж у 2015 р. Серед них найбільшими за обсягом є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – 106,4 млрд грн (або 30,4 % від усіх видатків місцевих бюджетів), освіту – 94,6 млрд грн (27,0 %), охорону здоров'я – майже 63,0 млрд грн (18,0 %). Питома вага видатків на культуру та мистецтво і фізкультуру та спорт значно нижча, – відповідно, 2,4 і 0,9 %. На здійснення управлінських функцій у 2016 р. було спрямовано 4,5 % загального обсягу видатків [2, с. 75–76]. Отже, фінансування делегованих повноважень складає близько 80 % видатків місцевих бюджетів.

Основним фінансовим інструментом забезпечення державою переданих місцевому самоврядуванню повноважень є міжбюджетні трансферти, зокрема цільові субвенції. У проекті Державного бюджету України на 2018 р. найбільшу питому вагу в складі трансфертів загального фонду мають субвенції:

– на здійснення державних програм соціального захисту. Їхній обсяг, а це чотири субвенції (допомога сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), складає 116,6 млрд грн (44,8 % в загальному обсязі);

– медична – 60,4 млрд грн (23,2 %);

– освітня – 52,4 млрд грн (20,1 %) [4].

Також для збалансування бюджетної системи в Україні здійснюється горизонтальне вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів, у результаті якого громада може отримати базову дотацію, якщо рівень її податкоспроможності нижче, ніж середній за країною.

Розгляньмо особливості фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування на рівні ОТГ.

Забезпечення якісних освітніх послуг є одним із найбільш важливих і соціально чутливих завдань об'єднаних громад. Це найвагоміша за питомою вагою частка видатків місцевих бюджетів ОТГ – видатки на освіту складають близько половини у структурі місцевих бюджетів (у деяких громадах цей показник сягає 75 %). Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30 % населення громади (діти, їхні батьки, вчителі), функціонування освітньої мережі забезпечує постійною роботою до 25 % працездатного населення громад. Разом із тим для цієї галузі характерна наявність значної кількості проблемних аспектів, що турбують як місцеву владу, так і пересічних громадян. Даються взнаки недостатність досвіду управління освітою в новостворених ОТГ, недосконалий механізм фінансового забезпечення галузі, неефективність освітньої мережі, що лишилася у спадок ще з радянських часів.

Починаючи з 2015 р. галузь освіти фінансується місцевою владою за рахунок цільової освітньої субвенції, механізм розрахунку якої з того часу змінювався вже декілька разів. У 2018 р. розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, що враховуватиме нормативну наповнюваність класів (а не фактичну, як було до цього), що дозволить запровадити стимуляційний механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів [4].

Починаючи з 2017 р. освітня субвенція покриває лише платню педагогічного персоналу, а всі інші витрати покриваються за рахунок додаткової дотації на фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Така додаткова дотація надається у зв'язку з передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків на загальноосвітні заклади (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я.

Додаткова дотація покриває додаткові потреби з утримання закладів освіти та охорони здоров'я лише на дві третини. Значне зростання заробітної плати обслуговуючого персоналу освітніх закладів не враховано в додатковій дотації, як результат – ці витрати лягають на плечі громади і фінансуються за рахунок власних доходів. У такій ситуації розробники реформи вбачають стимул для місцевої влади оптимізувати наявну освітню і медичну мережу шляхом скорочення персоналу та закриття закладів, утримання яких є неефективним і які не забезпечують надання якісних послуг.

Дійсно відчутною проблемою для управління та бюджетної спроможності громад є наявність низки малокомплектних шкіл та НВК, собівартість утримання учня (дитини) в яких значно вища, ніж у середньому в громаді. Такі заклади не задовольняють потреби мешканців у якісних освітніх послугах та впливають на зниження економічної ефективності мережі освітніх установ громади. У зв'язку з цим у сфері освіти вкрай необхідні реорганізація та оптимізація мережі навчальних закладів та створення базових опорних шкіл з організованим підвезенням до них учнів із малонаселених пунктів, у результаті чого поліпшиться надання учням якісної освіти та підвищиться

економічна ефективність роботи навчальних закладів. Однак мешканці здебільшого з недовірою ставляться до укрупнення шкіл. Перспективи реорганізації освіти викликають загальне занепокоєння в громадах і зустрічають опір вчителів, які побоюються втратити свої робочі місця, та батьків, які з тривогою ставляться до того, що їхні діти будуть вимушені їздити до школи на далекі відстані та вливатися в новий колектив. Широко розповсюдженим став вислів: «Немає школи – немає села», що надає освітній реформі непопулярного відтінку.

З фінансової точки зору оптимізація бюджетної мережі вкрай необхідна, але на практиці влада громади має долати спротив місцевих жителів, які рідко розуміють фінансову природу муніципальних послуг. На жаль, прийняття владою громади непопулярних рішень викликає розчарування мешканців у процесах об'єднання і знижує авторитет очільників ОТГ в очах виборців. Утім оптимізацію рано чи пізно має бути проведено, однак на це потрібен певний час і виважені заходи. У громадах існує потреба у проведенні роз'яснювальної роботи серед населення щодо переваг освітньої реформи та упровадження адаптаційних заходів для персоналу освітніх закладів, що підлягають скороченню.

Значною проблемою для громад є те, що об'єкти освітньої мережі потребують капітальних та поточних ремонтів, поліпшення матеріально-технічного забезпечення навчального процесу (оновлення та доукомплектування комп'ютерною та оргтехнікою, мультимедійними та інтерактивними засобами), заходів із благоустрою територій навколо шкіл тощо. Ці проблеми громади здебільшого мають вирішувати за рахунок власних фінансових ресурсів. Однак об'єднання територіальних громад дозволило залучати кошти державної субвенції на розвиток інфраструктури, значну частину якої спрямовується на ремонти та покращення матеріально-технічного стану об'єктів освіти (реконструкція дахів у школах, систем опалення, заміна віконних блоків тощо).

Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, розподіл якої між місцевими бюджетами проводиться відповідно до формули, затвердженої Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 618. Водночас цю формулу може бути змінено в разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я.

Слід зазначити, що Урядом були внесені зміни (Постанова КМУ від 9 серпня 2017 р. № 574) до Порядку та умов надання медичної субвенції, якими врегульовано питання розмежування медичної субвенції для надання первинної та вторинної медичної допомоги для міст обласного значення, районів та ОТГ. Зокрема, обсяг субвенції, що спрямовується на первинну медичну допомогу, повинен становити не більше 40 % загального обсягу субвенції для районів та ОТГ, що добровільно об'єдналися на базі районів, та не більше 30 % загального обсягу субвенції для міст обласного значення та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення. На вторинну медичну допомогу будуть спрямовуватися кошти в обсязі не менше 60 і 70 %, відповідно [3].

На сьогодні, коли процес об'єднання громад тільки-но розпочався, значна кількість ОТГ зволікає із прийняттям цієї галузі до сфери своїх

повноважень і передає медичну субвенцію на районний рівень. Основною причиною такої ситуації є розмитість остаточних перспектив державної реформи охорони здоров'я. Питання фінансування медичної галузі є найбільшчим у співпраці районних державних адміністрацій і влад ОТГ, оскільки при розподілі районною владою переданої громадою в район медичної субвенції пріоритет надається фінансуванню вторинної ланки, і порушується пропорція, встановлена законодавством (40 % – первинна, 60 % – вторинна медицина). Недофінансування первинної ланки викликає невдоволення в середовищі медичних працівників, а також опір влади ОТГ, оскільки саме вона відповідає за цей рівень. Питання переходу повноважень щодо фінансування первинної ланки гальмується також перебігом медичної реформи, яка не окреслює чітких перспектив. Серед працівників медичної галузі спостерігаються випадки занепокоєння та недовіри до влади. І мешканці, і самі медичні працівники відзначають низьку якість послуг. Проблемними залишаються питання матеріально-технічного оснащення закладів первинної медико-санітарної допомоги, забезпеченості транспортними засобами, паливно-мастильними матеріалами, відсутнє в повному обсязі фінансування на забезпечення потреб у безкоштовних медикаментах для пільгової категорії населення, відсутнє спеціалізоване обладнання, катастрофічною є ситуація з вакцинами.

У формулі розрахунку медичної субвенції не враховується ситуація, коли послугами закладів охорони здоров'я, що перебувають на території громади, користується населення, яке мешкає поза її межами. Це створює додаткове фінансове навантаження на місцевий бюджет.

Разом із тим у проекті Державного бюджету України на 2018 р. передбачено також додаткові цільові субвенції на виконання делегованих повноважень у сфері охорони здоров'я, зокрема це субвенції:

- на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії;
- медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги;
- на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань [3].

Функції соціального захисту на місцевому рівні фінансуються здебільшого за рахунок цільової субвенції з державного бюджету. ОТГ, як правило, ще не створили структурних підрозділів, що здійснюватимуть управління наданням соціальних послуг, тому субвенції на допомогу сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надходять на районний рівень. Утім з бюджету громад фінансуються заробітні плати соціальних працівників, які здійснюють допомогу самотнім і хворим громадянам.

Культура знаходиться в найгіршому становищі серед усіх галузей соціально-культурної сфери. Уже тривалий час її фінансування здійснювалося за залишковим принципом, що в кінцевому підсумку призвело до занепаду багатьох приміщень та втрати професійних кадрів, які шукають собі кращої долі в інших сферах економіки та державного управління.

Видатки на культуру мають незначну питому вагу, громади в більшості випадків фінансово забезпечують проведення окремих культурних заходів,

але не здійснюють загального фінансування галузі. Випадки зволікання з переходом галузі на фінансування з бюджетів ОТГ пояснюються перш за все побоюваннями влади щодо необхідності вкладення значних коштів у ремонт і підтримку об'єктів інфраструктури, що лишилися у спадок з радянського періоду з його схильністю до гігантоманії. Деякі будинки культури і клуби знаходяться в занепаді, інколи вони неадекватні за розмірами населеним пунктам, де їх побудовано. Навіть враховуючи зростання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, бюджетна спроможність ОТГ недостатня для ремонту й утримання цих приміщень.

Розвиток культури в громадах тримається здебільшого на ентузіазмі працівників, які часто працюють у неопалюваних приміщеннях, купують канцелярські товари за власний коштів, самотужки здійснюють косметичні ремонти тощо.

Подібна ситуація спостерігається і в галузі фізкультури і спорту, де ОТГ можуть сподіватися тільки на власні ресурси, а також на участь у проєктах фінансової допомоги. Однак на сьогодні ОТГ надають перевагу фінансуванню більш гострих місцевих проблем, таких як ремонт доріг, відновлення комунальної інфраструктури, вирішенню соціальних питань тощо.

Реформа територіально-адміністративного устрою та перші кроки бюджетної децентралізації надали місцевому самоврядуванню ширші можливості у здійсненні делегованих повноважень. Держава надає цільові трансферти на здійснення послуг у галузях освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення. Крім цього, здійснюється горизонтальне вирівнювання податкової спроможності громад, що дозволяє їм надавати інші послуги на середньому для країни рівні. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування мають право за рахунок власних коштів збільшувати видатки на фінансування соціально-культурної сфери, однак власного ресурсу виявляється недостатньо для одночасного вирішення всіх нагальних проблем. Зазначену проблему може вирішити тільки запровадження в галузі освіти соціальних стандартів, а в галузі охорони здоров'я – страхової медицини. Ця проблематика може стати напрямом подальших досліджень із метою вдосконалення системи фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Голос України. 2010. № 143. (4 серп.).
2. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. Київ, 2017. 92 с.
3. Лист Міністерства фінансів України «Про особливості складання проєктів місцевих бюджетів» від 1 серп. 2017 р. № 05110-14-21/20701. URL: <https://uteka.ua/publication/Ob-osobennostyax-sostavleniya-proektov-mestnyx-byudzheto>.
4. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік / Г. Маркович. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6634>.
5. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади: (навч. модуль). Київ: Легальний статус, 2016. 72 с.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

УДК 35.072.1

ПОНЯТТЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІЗ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тарасенко Т. М.,

к. держ. упр.,

*доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпро*

Проаналізовано поняття політичної відповідальності, узагальнено підходи до розгляду його природи в наукових роботах. Уточнено актуальні питання дослідження політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні.

Ключові слова: політична відповідальність, місцеве самоврядування, органи та посадові особи місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування.

Tarasenko T. M.,

PhD in Public Administration,

*Associate Professor at the Department of Public Administration and Local Government,
DRIDY NAPA, Dnipro*

CONCEPT OF THE POLITICAL RESPONSIBILITY IN THE CONTEXT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SCIENTIFIC RESEARCH

The paper has analyzed the concept of the political responsibility and has generalized approaches to the consideration of its nature in scientific works. There have been specified actual issues concerning the investigation of the political responsibility in the local self-government of Ukraine.

Key words: political responsibility, local self-government, bodies and officials of the local self-government, reform of the local self-government.

Для сучасної демократичної держави одним із ключових питань є забезпечення відповідального управління. Утвердження практики відповідальності органів публічної влади за свою діяльність перед громадянами передбачає досягнення певного рівня відносин між публічною владою та населенням. В основі таких відносин – забезпечення прав та свобод людини і громадянина, справедливості у регулюванні суспільних відносин у всіх сферах життя, довіра до влади, взаємодія й субсидіарна участь влади, бізнесу, громадянського суспільства у вирішенні суспільно значущих питань.

Загалом проблематика відповідальності публічної влади належить до найбільш складних у дослідженні проблем розвитку держави, права та публічного управління. У наукових роботах зазначається, що тільки на сучасному етапі історичного розвитку суспільство підійшло до вирішення цієї проблематики, що ідею відповідальності влади має бути реалізовано у XXI ст., за умови, що відбудуться рішучі зміни в соціальній активності та організованості мас [14].

Зокрема, останнім часом у зарубіжній та вітчизняній науці спостерігається зростання уваги до політичної відповідальності влади. Основну увагу дослідники зосереджують на розгляді політичної відповідальності парламенту, президента, уряду. Однак адміністративно-територіальні, муніципальні реформи останніх десятиліть в європейських країнах засвідчили зростання ролі місцевого самоврядування як форми публічної влади.

До основних результатів цих реформ, зокрема, можна віднести зміцнення значення органів місцевого самоврядування в забезпеченні соціально-економічного, культурного розвитку територій. Відповідно, особливого значення набуває питання політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні, забезпечення його розвитку на основі принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні.

Різні аспекти політичної відповідальності знаходять висвітлення в дослідженнях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Торяник, Г. Малкіна, В. Мельниченко, М. Самуйлік, І. Халдай, Л. Балущька, Ю. Нисневич, В. Серебрянников, Н. Колосова, А. Чепус, В. Чиркін та ін.

Більшість наукових робіт за цим напрямом дослідження здійснено в галузі знань політології та права. Політологічні розробки сфокусовано на таких базових поняттях, як “політика” та “політична відповідальність”, у праві політична відповідальність розглядається крізь призму категорій “людина”, “право”, “норма” [18]. Основними теоретичними підходами до розгляду поняття політичної відповідальності є юридичний, політичний та соціально-моральний підходи [7], що зумовлене природою цього виду відповідальності. Разом із тим поза увагою залишається низка аспектів, що можуть мати дальше поглиблення в теорії публічного управління. Зокрема, ідеться про дослідження політичної відповідальності через її співвідношення з поняттями “політика” – “державна політика” – “управління” – “державне управління” – “публічне управління”. Це відкриває нові перспективи для поглиблення знань щодо регулювання відносин у сфері політичної відповідальності на основі врахування принципів, функцій публічного управління, ефективності та результативності виконання владних повноважень. Для публічного управління головний інтерес становить дослідження політичної відповідальності в розрізі використання влади, адже такі складові політичного процесу, як завоювання, утримання влади, подано в дослідженнях із проблем політології. Поряд із тим урахування результатів наукових пошуків різних галузей знань становить основу для подальшого уточнення змісту політичної відповідальності в діяльності органів публічної влади щодо вирішення питань місцевого значення.

Метою статті є дослідження підходів до розгляду політичної відповідальності та уточнення змісту цього поняття в місцевому самоврядуванні. Досягнення мети передбачає виконання таких завдань: аналіз визначень політичної відповідальності, виділення в них спільного й відмінного та конкретизація цього поняття як важливої категорії в публічному управлінні; розкриття на основі отриманих результатів актуальних питань дослідження політичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз визначень політичної відповідальності підтверджує висновок про складність та багатоаспектність цього поняття, а також відсутність єдності підходів до його визначення. Науковці зосереджують увагу: на визначенні об'єкта та суб'єктів політичної відповідальності; виокремленні суспільних відносин, пов'язаних із цим видом відповідальності; виділенні рівнів проблеми, як морально-психологічний стан суб'єктів політики, політичні та правові норми у цій сфері та настання негативних наслідків; характеристики змісту відповідальності в діяльності суб'єктів владних повноважень. Узагальнення тлумачень, що існують, дозволяє виділити низку спільних та відмінних положень у науковому баченні сутності та змісту цього поняття. Передусім це стосується поглядів на співвідношення політичної та юридичної (правової) відповідальності.

До спільних характеристик політичної відповідальності, що їй надано в сучасних публікаціях, належить відзначення того, що це відповідальність:

- за цільове використання влади (політичного представництва) [8, с. 181];
- виконання чи невиконання проголошених програм, зобов'язань, обіцянок [1, с. 172];

- відповідність чи невідповідність обіцянок політичних діячів (суб'єктів політики) їхній реальній діяльності, соціальний захист населення, шкоду завдану суспільству через неналежну діяльність, розвиток суспільства, реалізацію прав громадян; відповідальність політичної опозиції за шкоду завдану суспільству через невідповідну діяльність; вибір представників органів публічної влади громадянами на виборах [15; 17];

- відповідність між реальними проблемами в суспільстві та їхнім усвідомленням політиками, які здійснюють реформування [15];

- неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробити та реалізувати політику, спрямовану на прогресивний розвиток суспільства [5, с. 144];

- неналежне здійснення суб'єктами політики законодавчо визначених функцій і повноважень [6, с. 48 – 49];

- політичні, економічні та соціальні наслідки для громадян рішень та дій інститутів публічної влади [9, с. 69];

- дії чи рішення, що призвели до несприятливих наслідків для суспільства, окремих груп суспільства або окремих осіб [4];

- неналежну реалізацію владних повноважень, які ті чи інші особи отримали від народу як єдиного джерела влади [2, с. 58].

До загальних характеристик політичної відповідальності науковці відносять: її можливість впливати на владу, забезпечувати відповідність політичного процесу до вимог суспільства, примушувати владу виконувати схвалені суспільством програми, спонукати владу виконувати умови “договору” між владою і суспільством; її виникнення саме у процесі діяльності різних суб'єктів щодо розроблення та реалізації політики, що має відбивати мету та напрями прогресивного розвитку суспільства [1, с. 172; 14; 13, с. 18; 19].

Політична відповідальність розглядається у вимірі організації та розвитку державної влади [13, с. 18]. Здебільшого вона розкривається через поняття обов'язку, відплати, покарання суб'єктів владних повноважень [4; 18]. До сторін цієї відповідальності відносять політиків, владу, опозицію, народ. Особливо підкреслюється політична відповідальність суб'єктів владних повноважень, які були обрані громадянами на виборах [18]. Суттєвим для розуміння природи політичної відповідальності є те, що вона розглядається як важливий інструмент стабілізації політичних відносин, а також запобігання суспільним конфліктам [19].

Крім того, до найбільш характерних рис політичної відповідальності науковці відносять її суб'єктивний характер. При цьому можна виділити кілька вимірів суб'єктивізму. Передусім такий характер пояснюється залежністю цього виду відповідальності від політичної, правової культури населення, розвитку практики оцінювання діяльності органів публічної влади, рівня розвитку політичної системи, зокрема політичних інститутів [8, с. 181].

До передумов суб'єктивного характеру політичної відповідальності також відносять відсутність чітких критеріїв оцінювання в цій сфері, зокрема в тому, що стосується оцінки стану державного управління. Цим, зокрема, пояснюється її відмінність від юридичної відповідальності [5, с. 144].

Для розкриття змісту суб'єктивності окремо розглядають моральний та психологічний фактори, у першу чергу стосовно вимог щодо високого рівня професійної компетентності, почуття обов'язку, патріотизму, усвідомлення суб'єктом владних повноважень своєї причетності до вирішення важливих для життя суспільства питань [17].

Суб'єктивний характер політичної відповідальності відбивається й у визначенні спрямованості предмета політичної відповідальності на важливі для життя суспільства питання, діяльність влади щодо реалізації яких має бути підтримана населенням. Саме орієнтування на суспільно значущі та сприйняті суспільством проблеми, які вирішуються суб'єктами політичної відповідальності, розглядається як певна гарантія та захист суспільства від суб'єктивізму їхньої діяльності [15].

У науковому середовищі існують різні підходи до розгляду ролі правових норм у закріпленні політичної відповідальності та її співвідношення з юридичною відповідальністю. Саме це питання найбільше ілюструє розбіжність наукових поглядів на природу політичної відповідальності. Зокрема, підкреслюється, що політична відповідальність, на відміну від правової відповідальності, що лежить у системі відносин “людина та норма”, знаходиться в системі відносин “людина та виборець” (за умов отримання мандата на основі виборів) “людина та людина” (за умов отримання мандата шляхом призначення) [18]. Особливо гостро дискутується питання її розмежування з конституційною відповідальністю. Прикладами різних поглядів на ці питання є висновки:

– щодо обов'язковості для політичної відповідальності регулювання нормами права; саме забезпечення посилення відповідальності за практичну реалізацію публічно-владних повноважень зумовлює потребу її переходу в конституційно-правову [8, с. 181];

– розгляду політичної відповідальності через дотримання законності представниками влади [15];

– визначення інституту політичної відповідальності як системи політико-правових норм із передбаченням можливості настання негативних наслідків для суб'єктів політики за неналежну реалізацію законодавчо визначених функцій та повноважень [6, с. 48–49];

– тлумачення політичної відповідальності як специфічного політичного інституту нормативно-регулятивної спрямованості політичної діяльності соціальних суб'єктів. При цьому в окремих дослідженнях зазначається, що конституційна відповідальність за суттю є правовою формою політичної відповідальності, регулює відносини припинення владних повноважень, передачу влади внаслідок настання політичної відповідальності суб'єктів, зокрема й за умов відсутності юридичних підстав, а виходячи виключно з політичних мотивів [19];

– розкриття політичної відповідальності як специфічного функціонального політичного інституту, у якому розвивається нормативно-регулятивна спрямованість [21, с. 341];

– акцентування уваги на настанні політичної відповідальності за дотримання принципу конституціоналізму під час прийняття та реалізації політичних рішень у процесі управління справами суспільства та держави [9, с. 69];

– виокремлення міри відповідальності на основі відсторонення від влади внаслідок неналежного виконання своїх функцій, однак в цих діях відсутній

конституційний делікт (вчинення дії, що суперечить закону), інакше йдеться про конституційну відповідальність [2, с. 58];

– виокремлення головних відмінностей політичної відповідальності від конституційної відповідальності на основі констатації обов'язковості для останньої двох елементів: матеріального – делікт (правопорушення) та процесуального (обов'язковість участі судового органу) [16];

– можливості застосування політичної відповідальності за правопорушення та відсутності таких можливостей, причому друге буває частіше [20, с. 312];

– можливості приведення до інших форм відповідальності внаслідок настання політичної відповідальності (причому прийняття окремого закону про політичну відповідальність та запровадження його норм пов'язується з підсиленням моральності в організації державної влади) [18].

Серед аргументів дослідників стосовно відзначення більш загального змісту політичної відповідальності відносно інституту конституційної відповідальності є відзначення того, що політична відповідальність, крім органів державної влади, також охоплює питання відповідальності органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій у межах причетності їх до здійснення публічної влади [6, с. 49].

Розглядаючи сутність політичної відповідальності, окремі дослідники акцентують на відзначенні її перспективного (позитивного) характеру, що, на їхню думку, відрізняє її від юридичної відповідальності [8, с. 180]. Враховуючи те, що основними складовими формування відповідальності політичної особистості є соціально-політичні цінності, моральні принципи та правові норми [17], можна зазначити наступне. Перспективна форма відповідальності розкриває саморегуляційну складову політичної відповідальності, що базується на політичній культурі, моральних та етичних нормах, демократичних цінностях суспільства. Це, по суті, ціннісні основи діяльності суб'єктів владних повноважень. Для того щоб ця форма отримала практичне втілення, необхідне закріплення в нормативно-правових документах моральних, етичних норм поведінки, демократичних принципів, що дозволить матеріалізувати цю перспективну форму політичної відповідальності.

Важливим аспектом досліджень є розгляд питання настання під час реалізації політичної відповідальності негативних наслідків та покарання [Там само], що проявляються у втраті довіри та влади шляхом відкликання, розпуску тощо відповідного суб'єкта. Це належить до головних ознак політичної відповідальності. При цьому втрата влади може як супроводжуватися подальшим розглядом інших видів відповідальності (конституційної, кримінальної тощо), так і не мати наслідком настання іншої відповідальності. Тим самим можна зазначити, що політична відповідальність за своїм змістом є більш широким поняттям, ніж конституційна відповідальність, оскільки регулюється як правовими, так і політичними, а також соціально-психологічними нормами.

Украй важливим для дослідження є розгляд індивідуальної та колективної форм політичної відповідальності. Погоджуємося з висновком Ю. Нисневича про те, що під час здійснення політичним інститутом тих чи інших колективних дій відповідно до прийнятих колегіально чи індивідуально рішень кожен із тих, хто входить до його кадрового складу, є особисто відповідальним за участь або неучасть у таких діях. Лише за такого підходу має сенс розглядати політичну

відповідальність політичного інституту як колективного суб'єкта такої відповідальності [9, с. 63]. На думку дослідника, основою для забезпечення конкретизації суб'єкта відповідальності є визначення строку повноважень, чисельності депутатів, які обираються, персональний склад депутатів.

Відповідно, основою для забезпечення особистої відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні передусім є: чітко визначений термін повноважень ради, сільського, селищного, міського голови – для сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутатів якої обрано на чергових виборах, такий строк становить п'ять років, такий же термін повноважень визначено для сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах (ст. 141 Конституції України) [3]; загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради – чисельність депутатів визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області (ст. 16 Закону України “Про місцеві вибори”) [11]; склад ради – чисельність депутатів, яких обрано до відповідної ради (ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [10]; положення про те, що повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії нового скликання; законодавчо визначено, що депутат ради представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, має обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їхні доручення (ст. 49 названого Закону) [Там само] цього ж Закону. Тим самим в українському законодавстві закріплено окремі норми, що визначають можливість притягнення до політичної відповідальності органи та виборних посадових осіб місцевого самоврядування внаслідок втрати ними довіри та підтримки з боку виборців. Така відповідальність може розглядатися як форма публічно-правового тиску, примушення до відповідального використання влади від імені та в інтересах громадян.

Однак необхідно відзначити, що питання забезпечення особистої відповідальності за свою діяльність в умовах колегіального прийняття рішень можна віднести до найбільш складних у теорії та практиці публічного управління. Дослідження його, зокрема, передбачає належне врахування етичних, моральних норм поведінки особи у процесі реалізації владних повноважень, ціннісних настанов розвитку суспільства та держави в цілому.

Таким чином, значущість утвердження політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні як важливого засобу регулювання відносин щодо цільового використання влади від імені та в інтересах територіальної громади зумовлюється особливістю та специфікою цього виду відповідальності. Її застосування дає можливість членам територіальної громади притягати органи та посадових осіб, яких вони обрали на місцевих виборах, до відповіді за результати їхньої діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. Цей вид відповідальності спрямовано на запобігання ризику ненаалежного використання владних повноважень та впливає на забезпечення дієвості таких принципів місцевого самоврядування як народовладдя, виборність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб.

Отже, органи та виборні посадові особи місцевого самоврядування передусім відповідальні перед територіальною громадою, яка їх обирає. Водночас на окремий розгляд потребує питання такої відповідальності перед державою. Роль територіальної громади, перед якою зазначені суб'єкти є політично відповідальними, визначається рівнем децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування. Відповідно, за умов демократичної децентралізації територіальна громада, громадяни є головними сторонами, перед якими відповідальні названі суб'єкти, а в умовах централізації йдеться, скоріше, про політичну відповідальність перед державою.

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади актуалізується питання закладення умов для регулювання відносин політичної відповідальності в цій сфері. На цьому рівні публічного управління, найближчому до громадян, важливо забезпечити належну взаємодію й взаємну відповідальність громадян та органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що може розглядатися як важливий крок для забезпечення відповідального управління й повернення довіри громадян до влади. Зокрема, це актуалізує питання проведення активної діяльності з формування в громадян навичок та вмінь реалізовувати права і свободи у сфері вирішення питань місцевого значення. Розвиток цього інституту відповідальності потребує зміцнення основ правової держави, що передбачає наявність високого рівня громадянської освіти, політичної, правової культури, особистої відповідальності.

Дослідження дозволяє дійти висновку про те, що політичну відповідальність можна розглядати як відповідальність “вищого ґатунку”, необхідним середовищем для функціонування якої є наявність високих стандартів демократичного суспільства та відповідальності влади перед громадянами на всіх рівнях. На сучасному етапі державотворчих процесів в Україні це питання є викликом, ціннісним орієнтиром розвитку публічного управління, зокрема місцевого самоврядування.

Подальше поглиблення знань за цією проблематикою передбачає розкриття інституціональної та функціональної складової політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. Зокрема, потребує більш детального розгляду можливість того, щоб політична відповідальність виступала засобом саморегулювання та внутрішнього цензора в діяльності суб'єктів владних повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. Тобто розкриття потенціалу саморегулювання особливо стосується тих аспектів, які не завжди охоплюються правовими нормами, а більше пов'язані з поняттями сумління, моралі, справедливості в діяльності органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Балуцька Л. Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості // Вісник Львів. ун-ту. Серія філос. 2011. Вип. 14. С. 166–174. URL: <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/filos/article/viewFile/843/871>.
2. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2006. 368 с.
3. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-вр. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254-k/96-вр/page3>.
4. Лескин В. Интернет-передача “Обретение смыслов”. Тема: “Политическая ответственность”. Вып. № 135 / Центр Сулакшина (Центр науч. полит. мысли и идеологии). URL: <http://rusrand.ru/tv/meaning/politicheskaja-otvetsvennost> 13.07.2017.

5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Атіка, 2005. 240 с.
6. Малкіна Г. М. Інститути політичної відповідальності як елементи системи стримувань і противаг // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. Філософія. Політологія. 2010. № 100. С. 48–51. URL: http://papers.univ.kiev.ua/filosofija_politologija/articles/The_institutes_of_the_political_responsibility_as_an_element_of_checks_and_balances_system_16959.pdf, 19.07.2017.
7. Мельник Ю. П. Політична відповідальність: теор. підходи до аналізу поняття в наук. літ-рі // Грани. 2013. № 3 (95). С. 59–63.
8. Мельниченко В. Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності // Вісник Нац. академії держ. упр. при Президенті України. 2011. Вип. 1. С. 175–183. Доступ. також у PDF: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-25.pdf>, 18.10.2016.
9. Нисневич Ю. А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы / Ю. А. Нисневич // Полис. Политические исследования. 2013. № 4. С. 62–74. Доступ. також у PDF: <http://www.politstudies.ru/files/File/2013/4/6.pdf>, 18.10.2016.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr/page>.
11. Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. 2015 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19.
12. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України, зі змінами. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
13. Самуйлік М. М. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 “Політичні інститути та процеси”. Одеса, 1997. 24 с.
14. Серебрянников В. В. Ответственность власти // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1996. № 8 (15). URL: http://www.niiss.ru/mag11_otvets_vlas.shtml, 13.07.2017.
15. Словарь по политологии. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-1384.html>, 19.07.2017.
16. Соколыщик И. Конституционно-правовая ответственность и политическая ответственность. Основные отличия // Юрclub. Виртуальный клуб юристов. 21.11.2002. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article24.html>, 19.07.2017.
17. Співак В. М. Політична відповідальність // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. Київ; М. 792 с. URL: http://leksika.com.ua/15530910/legal/politichna_vidpovidalnist, 19.07.2017.
18. Сулакшин С. Интернет-передача “Обретение смыслов”. Тема: “Политическая ответственность”. Вып. № 135 / Центр Сулакшина (Центр научной политической мысли и идеологии). URL: <http://rusrand.ru/tv/meaning/politicheskaja-otvetsvennost>, 13.07.2017.
19. Торяник В. М. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Дніпропетр. нац. ун-т. Дніпропетровськ, 2006. 17 с. URL: <http://disser.com.ua/contents/17320.html>.
20. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Ин-т гос-ва и права РАН. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. 528 с.
21. Халдай І. В. Політична відповідальність влади як складова побудови правової держави // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (керівник авт. кол.), Л. І. Кормич (ред.), М. А. Польовий (відп. секр.) та ін.; ОНЮА, Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса, 2009. Вип. 37. С. 339–345.

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 321.01

ПРОФЕСІЙНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Сторожев Р. І.,

к. держ. упр.,

*докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Проаналізовано поняття “компетенція” та “компетентність”, уточнено трактування понять “професійні компетенції”, “професійні компетенції лідерства в державному управлінні”. Розглянуто підходи до визначення компетенцій лідерства, зокрема професійних. Виокремлено професійні компетенції лідерства в державному управлінні та запропоновано їхню класифікацію:

Ключові слова: лідер, лідерство, компетенція, компетентність, професійні компетенції, державне управління.

Storozhev R. I.,

PhD in Public Administration,

Doctoral Student at the Department of Parliamentary and Political Management, NAPA, Kyiv

PROFESSIONAL COMPETENCES OF LEADERSHIP IN PUBLIC GOVERNMENT

The article analyzes the concepts of “competence” and “competence”, clarifies the interpretation of the concept of “professional competence”, “professional competence of leadership in public administration”. The approaches to determining competencies of leadership, in particular professional ones, are analyzed. The professional competences of leadership in public administration are singled out and their classification is proposed:

Key words: leader, leadership, competence, competence, professional competence, public administration.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2014 р.), Закону України “Про державну службу” (2015 р.), Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” (2015 р.) побудова професійної державної служби є однією з ключових засад виваженої кадрової політики для забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Одним із провідних чинників підвищення ефективності функціонування системи державного управління є лідерство.

Проблема лідерства сьогодні є ключовою. Світ входить в постіндустріальну епоху глобалізації та інформатизації, розвитку інтелектуальних людських ресурсів. Відповідно змінюються умови праці (інтелектуальна праця виходить на перше місце) та системи управління, зокрема і державного. А тому суспільство потребує управління нового типу (ефективне управління інтелектуальним людським потенціалом), управління з високим рівнем професіоналізму, якому притаманні компетенції лідера з новим рівнем

мислення, новим набором знань, умінь і навичок, з високим рівнем відповідальності перед країною за результати своєї діяльності та відповідністю викликам нового часу. Саме тому розгляд означеної проблеми є актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що проблема компетенцій сучасного лідерства в державному управлінні постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних вчених. Найбільш важливі питання, пов'язані з цією темою, висвітлено у працях таких дослідників, як І. Сурай, В. Міляєва, С. Чернов, П. Хаїтов, Т. Лутчин, Ю. Ковбасюк, Є. Щупачинський, І. Грищенко (феномен лідерства); О. Акімов (професійні компетенції державних службовців); С. Калашнікова, С. Білоусов, С. Карвала (професійна підготовка управлінців-лідерів); О. Марценюк, Р. Науменко, І. Шпекторенко (професійна компетентність керівників і державних службовців); Л. Гогіна, І. Клименко, Е. Афонін, В. Тертичка, А. Журавльов (компетенції та компетентності в державній службі); А. Воронько (лідерські якості керівних кадрів) та ін. Водночас дослідженням, що торкалися б проблеми професійних компетенцій лідерства, приділено недостатньо уваги.

Мета статті – визначити професійні компетенції лідерства в державному управлінні.

У теорії державного управління термін “лідерство” розглядається як управлінські взаємовідносини між керівником і підлеглими, засновані на ефективному поєднанні різних джерел влади і спрямовані на спонукання людей працювати на досягнення поставлених цілей [14; 16].

Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, лідерство включає в себе поняття “керівник-лідер”, “державний службовець-лідер”. Ці феномени, а саме керівник і лідер, у результаті розвитку публічно-управлінської діяльності постійно піддаються процесу синтезування. На думку дослідників С. Гайдученко та С. Чернова, на попередніх етапах ключова управлінська проблема полягала у встановленні конструктивного співробітництва між офіційними керівниками, з одного боку, і лідерами робочих груп та трудових колективів – з іншого, а нині в діяльності успішного управлінця стає нормою суміщення функцій керівника з роллю лідера. Щобільше, поняття “керівництво” поступово замінюється поняттям “лідерство”, оскільки реальне й ефективне управління організацією забезпечується не стільки авторитетом посади, скільки авторитетом особистості керівника, його лідерськими здібностями [17].

У період системних змін реформування й модернізації такої великої та складної системи, як держава, зокрема системи державного управління, особливого значення набуває роль лідера [4, с. 277, 286]. Тепер недостатньо бути лише керівником-управлінцем (управляти, керувати), важливо брати на себе більшу відповідальність, ніж записано в посадовій інструкції, вміти вести людей за собою, вміти їх переконувати, вміти ставити перед ними цілі та спонукати їх до творчого досягнення цілей, тобто сьогодні важливо бути керівником-лідером. Бо лідерство – це загальна вимога, що висувається до керівників усіх рівнів. Це не просто абстракції, а стандарт поведінки, що береться за взірєць та очікується на практиці” [7, с. 3–5].

Відповідно, постає питання професійних компетенцій лідера. У Всесвітній доповіді ООН “Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектора” (2005 р.) зазначається, що “здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в

державних інтересах залежить від спроможності, мотивації, доброчесності особистостей, які працюють в цих установах, а також від їх лідерських якостей” [1]. Дійсно, саме наявність лідерських якостей є визначальною в діяльності ефективного управлінця. До загального набору якостей лідера відносять: чесність, високий рівень інтелекту, зовнішність, ініціативність, дисциплінованість, високий рівень впевненості в собі, мудрість, цілеспрямованість, комунікабельність та відкритість, інтуїцію, інтелігентність тощо [3].

Зарубіжні дослідники І. Беніс, Р. Стоділ серед загальних якостей лідера, зокрема, виокремлюють: цілісність, допитливість, відвагу, упевненість, активність, рішучість, відповідальність, толерантність тощо [21; 23].

Американський вчений П. Друкер вважає, що керівником-лідером можна вважати такого керівника, який має прибічників, прихильників, людей, які його підтримують і слідує за ним із великим бажанням і вірою в нього. Люди ідуть за таким керівником за власним бажанням, а не тільки через те, що той є керівником. Успішний лідер, на думку П. Друкера, не завжди є тією особистістю, яку всі люблять або якою захоплюються. Лідерство не означає популярності. Лідерство, вважає вчений, то в першу чергу результати дій, які для всіх відкриті. Саме вони демонструють іншим приклад. Лідерство не виникає з посади, привілеїв, титулів чи грошей. Лідерство – то велика відповідальність [19].

Українська дослідниця Л. Орбан-Лембрик відносить до особистісних якостей лідера ще добру фізичну форму і здоров'я. “Здорові люди, – вважає вона, – продуктивно працюють, їм властиві творчість, комунікабельність, почуття гумору, критичність, здатність виявляти нові резерви ефективності своєї життєдіяльності” [11, с. 325].

Окремі дослідники (І. Романчук, І. Карнаух) виокремлюють ще одну групу якостей лідера – це професійні якості. Професійні якості, на їхню думку, це ті, “які набуваються індивідом протягом усього життя у процесі пізнання світу, копіткої роботи над собою та виконання своїх службових обов'язків і функцій” [13]. Ці дві групи якостей (професійні та особистісні), на нашу думку, складають професійні компетенції лідера (лідерства). З'ясуємо змістовне наповнення цих якостей.

Для початку витлумачимо дефініцію “компетенція”. Враховуючи, що термінологія, пов'язана з компетенціями, є багатозначною (у науковій літературі можна нарахувати більше 60 трактувань цього феномену), зупинімося лише на тих, які, на нашу думку, найповніше її відбивають.

Наприклад, вчені – теоретики державного управління вважають, що поняття “компетенція” у змістовому відношенні включає в себе два компоненти: 1) коло повноважень посадової особи і 2) коло питань, у яких особа має знання і досвід [4, с. 230]. Інша група дослідників розглядають компетенцію як одиницю виміру й оцінювання здатності спеціаліста ефективно й оперативно виконувати конкретну діяльність, вирішувати професійні завдання, приймати та упроваджувати управлінські рішення (кваліфікація, професійна відповідність, професіоналізм, якість професійної діяльності, професійно важливі якості спеціаліста) [10].

Цікавою є думка американських учених. Вони вважають, що компетенція – це головна характеристика працівника, співробітника, керівника, що дозволяє виконувати йому свої обов'язки, завдання на найвищому рівні [18]. В Європі підхід до трактування цього поняття дещо інший: компетенція розглядається як здатність людини діяти згідно зі стандартами, використовуючи

свої здібності, цінності тощо. Наприклад, польський дослідник В. Вальчак вважає, що компетенція – це здатність працівника до успішного використання своїх знань, умінь, здібностей, системи цінностей і особистих рис для досягнення цілей, результатів, що очікуються від працівника згідно з вимогами, означеними в інструкції до обійманої посади [22]. Інакше кажучи, це є певний внутрішній потенціал, що проявляється в організаційній діяльності працівника та що створює можливості швидкого досягнення нових умінь та адаптації до постійних змін, особливо в нових реаліях життя суспільства.

Аналіз наукових джерел показав, що поряд із дефініцією “компетенція” вживається і така, як “компетентність”. Ці поняття часто або не розмежовуються, або вживаються як ідентичні, або диференціюються, або взагалі між ними не визначається різниці.

На нашу думку, найбільш ґрунтовно до розгляду цих понять підійшла дослідниця Л. Гогіна, яка чітко розводить поняття “компетенція” і “компетентність” [2]. На її думку, компетенція – це добра поінформованість у тій чи іншій галузі людини, добре підготовленої до виконання своїх обов’язків. А компетентність – це інтегрована характеристика якостей особистості, що є результатом підготовки особистості до діяльності в конкретній галузі. Якщо сказати коротко, то компетенція – це знання, а компетентність – це дії.

У контексті нашого наукового аналізу ми акцентуємо свою увагу на професійних компетенціях. У загальному розумінні під професійними компетенціями мають на увазі професійно статусні можливості здійснення людиною державних, соціальних і особистісних повноважень у професійній діяльності [12] або ті “знання, розуміння, уміння, навички і ціннісні орієнтації, які необхідні для професійної діяльності в конкретній галузі” [15].

Польський дослідник Криштоф Облуя (Krzysztof Obłója) відносить до професійних компетенцій лідера впевненість, здорову амбітність, орієнтацію на успіх, здатність домінування над іншими, толерантність, наполегливість, рішучість, відвагу тощо [20].

Українські вчені також розглядають компетенції лідерів. Зокрема, на цю проблему звертає увагу Ю. Ковбасюк. До ключових компетенцій він відносить: **орієнтацію на результат** – спроможність брати на себе відповідальність, прогнозовано та послідовно діяти відповідно до визначених цілей із метою досягнення очікуваних результатів, здатність до управління наявними ресурсами, враховуючи потреби та пріоритети організації; **аналітичне мислення** – здатність об’єктивно сприймати, вивчати та викладати інформацію, що передбачає її узагальнення з різних джерел, врахування деталей і тенденцій, визначення проблем, їхньої важливості та причинно-наслідкових зв’язків; основу для розвитку довгострокового бачення, скоординованості та послідовності дій; **управління людськими ресурсами** – спроможність керівників дотримуватися послідовного стратегічного підходу до управління персоналом, відповідати за планування людських ресурсів, добір кадрів, розвиток їхньої спроможності та організацію діяльності на основі поточних та майбутніх потреб організації, мотивування досконалої діяльності, визнання внеску працівників у діяльність відомства та підтримку сприятливих умов праці; **ефективну комунікацію** – здатність до ефективного обміну інформацією як за горизонталлю, так і за вертикаллю, з метою досягнення розуміння та підтримки на шляху реалізації цілей організації; вміння чітко та зрозуміло формулювати свою точку зору, враховуючи потреби аудиторії, у різних умовах та з використанням різних форм (письмово та усно) та способів

комунікації; спроможність дослухатися до інших та забезпечення постійного зворотного зв'язку [7].

В. Міляєва до компетенцій лідера відносить: *прагнення вести за собою* (лідер не лише спрямовує та веде своїх послідовників, але й прагне вести їх за собою, а послідовники не просто йдуть за лідером, а й хочуть йти за ним); *мотивація першості; впливовість; заглибленість та закоханість у свою справу; професійність і креативність; психологічна надійність* (здатність підтримувати необхідну рівновагу між “Я хочу”, “Я можу” і “Я повинен” у різних, особливо напружених ситуаціях життєдіяльності); *самовдосконалення* [9].

Важливою складовою лідерства в державному управлінні є компетентність державного службовця, орієнтована на виконання функцій і завдань державного управління.

Розкриваючи зміст професійних компетенцій державних службовців, Л. Гогіна зазначає, що “це окреслене коло проблем, яке належить до повноважень, прав та обов'язків за певною посадою і окреслюють вимоги до кадрів для виконання ними посадових функцій” [2]. Дослідниця підкреслює, що визначення компетенцій за конкретною посадою державного службовця здійснюється в нерозривному поєднанні з його компетентністю, що зумовлюється основними рисами співвідношення понять “компетенція” та “компетентність” (діалектичний взаємозв'язок компетенції та компетентності, тісна гармонія) [2].

У наукових джерелах знаходимо такі професійні компетенції державного службовця, як *високий професіоналізм* (здатність державного службовця добре розбиратися у своїй галузі); *правова свідомість* (повага до закону, норм, правил, їхнє дотримання, виконання взятих на себе зобов'язань); *результативність* (досягнення поставлених завдань, здатність мислити в категоріях ключових показників ефективності, готовність постійно упроваджувати механізми вдосконалення роботи, ставити перед собою “високу планку” [9]. На думку дослідників, особливою значення набувають: відкритість, що складається з мобільності, визнання розмаїтості, здатності навчатися новому і бути готовим до змін; інноваційність, що передбачає творчий підхід, активну позицію і сміливість; добросовісність, включаючи чесність, прозорість, підзвітність та відданість справі” [5; 6].

Професійні компетенції державних службовців мають свої особливості, свою специфіку, як-от: персональна відповідальність за прийняті управлінські рішення, їхня висока соціальна значущість, необхідність мати широкий спектр знань у різних галузях. Важливо, що професійні компетенції державних службовців мають публічний ефект і вони оцінюються суспільством, громадянами.

Враховуючи це та спираючись на європейський досвід, варто виокремити професійні компетенції лідерів у державному управлінні з метою створення профілів компетенцій лідерства, для врахування у процесі навчання управлінців, для здійснення оцінювання їх як лідерів тощо.

Таким чином, на підставі проведеного теоретичного дослідження нами виокремлені професійні компетенції лідерства в державному управлінні, які ми класифікуємо за такими групами:

– **харизматичні** (увага до свого здоров'я і до збереження здоров'я людей, сміливість, мужність, добросовісність, стресостійкість, витримка, впевненість у собі, ентузіазм, захоплення, переконання, здорові амбіції, орієнтація на досягнення результату, асертивність – уміння тактично обстоювати свою

точку зору, упертість і твердість, інтелект та відвага, адекватність, здатність експериментувати і не боятися ризикувати; уміти бути імпровізатором);

– **комунікативні** (здатність переконувати і мотивувати співробітників, уміти налагоджувати співпрацю між відомствами, між керівниками різних рівнів, чітко і зрозуміло формулювати свою точку зору, уміти ставити чіткі та зрозумілі завдання перед підлеглими, здатність переконливо говорити й уважно слухати інших, мати почуття гумору, увага і повага до людей);

– **організаторські** (уміння працювати в команді, здатність брати на себе відповідальність, спрямовувати людей на досягнення тривалих і перспективних цілей та здійснення реформ, уміти правильно розподілити на посади підлеглих відповідно до їхніх здібностей та заохочувати їх до праці, створювати умови для того, щоб кожний працівник відчував свою значущість і вартість, уміти бачити і розкривати потенціал кожного працівника і відповідно використовувати на користь загальних результатів, уміння вести за собою, уміти управляти ситуацією, демонструвати спокій і впевненість, створювати добрий мікроклімат, уміння мобілізації людей на постановку цілей, виконання планів і досягнення результатів);

– **“синдром хамелеона”** (еластично пристосовуватися до змінного оточення, бути відкритим до змін, мати такт і дипломатичний талант, бути делікатним, не ображати людей, не критикувати на людях, більше хвалити співробітників навіть за маленький успіх, здатність до взаємодії);

– **адміністративні** (креативність, здатність до сприйняття нових ідей і продукування своїх ідей, уміти передбачати, розпоряджатися, узгоджувати, приймати рішення, уміти координувати, делегувати, контролювати, бути завжди поінформованим, уміти розв'язувати конфлікти, уміти їх передбачати і не допускати, проявляти спроможність дотримуватися послідовного стратегічного курсу щодо управління людськими ресурсами, управління інноваціями);

– **інтелектуальні** (здатність генерувати ідеї, будувати стратегічні плани, стратегічно й аналітично мислити, уміти уважно спостерігати і робити з цього свої висновки, здатність учитися новому, бути кваліфікованим у своїй сфері діяльності, уміння вчитися, вдосконалюватися, працювати над собою, здатність до самоаналізу, панорамність мислення, здатність до інновацій, мобільність, ефективне використання інформаційної техніки);

– **управлінської майстерності** (орієнтація на результат у проведенні реформ, обізнаність у своїй справі, здатність впливати на мислення й поведінку підлеглих, уміння розробляти рішення, володіння управлінською культурою, здатність управляти особистою ефективністю, навички презентування себе і колективу, здатність до взаємодії, відстежування змін, кризи, реагування на них оперативним, розроблення рекомендації та стратегії, враховуючи потреби зацікавлених сторін, уміння закладати основи для роботи, створюючи коаліції з головними дійовими особами, здатність домовлятися й адаптуватися, уміння готувати резерв кадрів, уміти оточувати себе розумними, кваліфікованими, перспективними помічниками і співробітниками, уміння оцінювати ефективність роботи підлеглих, делегувати повноваження тощо);

– **поведінкові** (індивідуальний підхід до підлеглих, уникнення конфліктів – ніколи не звільняє конфліктну особу з посади без її згоди, бо це може викликати конфлікт і нестабільну ситуацію в колективі: талановиту конфліктну особу підтримує, шукає до неї підхід, використовує її потенційні можливості

на користь організації, нестабільну особу переводить на іншу ділянку роботи; дослухається до думки підлеглих, але рішення приймає своє і за нього відповідає, у поразках ніколи не звинувачує підлеглих, спирається на власний авторитет, має здатність до взаємодії, аналізує, мотивує та переконує підлеглих працівників, проявляє швидку реакцію на прийняття рішень, уміння обстоювати свою думку).

Зауважимо, що запропонована класифікація є умовною, бо одні й ті самі компетенції можуть перегукуватися з тією чи іншою групою або їх може бути недостатньо.

Отже, зважаючи на складність та багатоаспектність такого феномену, як лідерство, специфіку державноуправлінської діяльності та потребу управлінців нового типу, які б відповідали викликам часу, встановлено необхідність визначення професійних компетенцій лідерства в державному управлінні. Зокрема, запропоновано їхню класифікацію за такими групами: харизматичні; комунікативні, організаторські, “синдром хамелеона”, адміністративні, інтелектуальні, управлінської майстерності; поведінкові. Виокремлені професійні компетентності лідерства в державному управлінні мають бути враховані під час розроблення та реалізації програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. З огляду на це подальшого наукового дослідження потребують питання формування таких програм підготовки та підвищення кваліфікації, їхнього змістового та інструментального наповнення.

Список використаних джерел

1. Бертуччі Г. Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектора: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектора // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки: матеріали XVIII Міжнар. конгресу з підготовки вищих держ. службовців, Україна, Київ, 15–17 черв. 2005 р. / уклад. С. В. Соколик. Київ: К.І.С., 2005. С. 141–147.
2. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08gimppa.htm>.
3. Гончарук Н. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 239 с.
4. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сєрогін (заст. голови) та ін.; Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 348 с.
5. Європейський досвід державного управління: курс лекц. / уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін.; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чермериса та ін. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.
6. Загороднюк С., Акімов О. Компетенції державного службовця як основа психологічної готовності до професійної діяльності у євроінтеграційних умовах // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. 2013. Вип. 36. С. 277–286.
7. Ковбасюк Ю. Розвиток лідерства на державній службі як умова належного врядування // Дайджест Національної академії державного управління при Президентіві України. 2014. Вип. 7 (13), лип. С. 3–13.
8. Компетенции государственного гражданского служащего. URL: http://ggi.mos.ru/gosinspektsiya_informiruet/kompetentsiya_gosudarstvennogo_grazhdanskogo_sluzhashchego/.
9. Міляєва В. Р. Розвиток лідерського потенціалу в процесі формування управлінської компетентності керівників навчальних закладів // Вісник Нац. акад. Держ. прикордон. служби України. 2014. Вип. 1. Доступ. також у режимі PDF: http://elibrary.kubg.edu.ua/6706/1/V_Miliiieva_Vnadps_2014_NDL_KL.pdf.
10. Моделі компетенцій державних службовців: наук. розробка / авт. кол.: І. В. Клименко, Е. А. Афонін, А. В. Журавльов та ін.; Нац. акад. держ. управління при Президентіві України. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

11. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія підруч. для студ. вищих навч. закладів: у 2 кн. Київ: Либідь, 2004. 560 с.
12. Пестерева Н. М. Цветлюк Л. С., Надеина О. С. Формирование профессиональных компетенций государственных служащих: монография. М.: Изд-во МГУ, 2014. 139 с.
13. Романчук І., Карнаух І. Особистісна складова професійної компетентності керівника у сфері державної служби. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10rivsds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10rivsds.pdf).
14. Столяр Л. Проблеми лідерства в державному управлінні // Збірник наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. 2012. Вип. 1. С. 58–65.
15. Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт. URL: <http://econpapers.repec.org/article/scn031294/14381848.htm>.
16. Холод В. В. Державне та регіональне управління: навч.-метод. рек. щодо вивчення дисц. в умовах ECTS (для студ. Ін-ту екон. і управління напряму підготовки 6.030601 “Менеджмент” ден. та заоч. форм навчання) / МОІН України; Дон. нац. ун-т екон. і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2013. 136 с.
17. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Вплив лідерства на формування та розвиток організаційної культури в публічному управлінні // Ефективність державного управління. 2014. Вип. 40. С. 109–115.
18. Hedges J. Adopting a competency approach. N.-Y.: In Brief Plus, 1996. 425 p.
19. Nowoczesne przywództwo w organizacji publicznej na rzecz zmian – rola wyższych stanowisk w służbie cywilnej: w ramach “Planu szkoleń centralnych w służbie cywilnej na 2011 r.”. Warszawa, 2011. 50 L.
20. Obluj K. Strategia sukcesu firmy. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S. A., 2000. 226 s.
21. Stogdill Ralph M. Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220612.1975.10778712>.
22. Walczak W. Kompetencje jako element wiedzy // Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa. 2010. № 5. С. 3–11.
23. Warren Bennis. On becoming a leader. URL: http://cclp.mior.ca/Reference%20Shelf/PDF_OISE/Bennis.pdf.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

УДК 35.08:005.963.2](477)

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ МЕНТОРСТВА

Поліщук І. В.,

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентіві України,
м. Київ*

Проаналізовано основні засади вдосконалення організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні шляхом запровадження системи менторства. Виявлено передумови забезпечення ефективності системи менторства в державному управлінні, а також організаційні інструменти для мотивації державних службовців менторами. Означено характерні риси системи менторства як механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Ключові слова: механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу, організаційний механізм, професійний потенціал державних службовців, менторство, лідерство, державне управління.

© Поліщук І. В., 2017

Polishchuk I. V.,

*Postgraduate Student of the Parliamentarism and Political Management Department,
NAPA, Kyiv*

MODERNIZATION OF ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR THE INSURANCE OF DEVELOPMENT OF PROFESSIONAL POTENTIAL OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE: INTRODUCTION OF MENTORING SYSTEM

The article analyses the fundamentals of modernization of organizational mechanism for the insurance of development of professional potential of civil servants in Ukraine by means of introduction of mentoring system. The prerequisite for the insurance of efficiency of mentoring system are defined within the system of public administration. The organizational mechanisms for motivation of civil servants by mentors have been substantiated. Peculiarities of mentoring system as a mechanism of professional potential development of civil servants in Ukraine have been designated.

Key words: mechanisms for the insurance of development of professional potential, organizational mechanism, professional potential of civil servants, mentoring, leadership, public administration.

Модернізація державної служби в Україні є важливою передумовою результативного та ефективного втілення загальнодержавних реформ, що є необхідними для функціонування держави на етапі її розвитку. Однією з її складових є вдосконалення організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців, адже в людиноцентричній системі головною метою повинно бути стимулювання розвитку людини та використання всього її наявного потенціалу. У свою чергу, цей процес передбачає запровадження системи менторства як одного з механізмів його розвитку, адже вона вже довела свою ефективність для передових світових компаній.

До розгляду питання розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні звертались у своїх дослідженнях такі вітчизняні вчені, як К. Баранцева, П. Василенко, В. Лапшина, І. Маноха, В. Міляєва, І. Мурашко, Н. Нижник, І. Нинюк, А. Пашко, І. Сурай, І. Утюж. Поняття “менторство” розглядається такими іноземними дослідниками, як Д. Клаттербак, К. Мінсмойер, Дж. Томпсон, Д. Купер, Т. Міллер.

Мета статті полягає в обґрунтуванні основних засад запровадження системи менторства з метою удосконалення організаційного механізму забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Ідея менторства своїм корінням сягає грецької міфології [3]. Гомер уперше звертається до терміна “ментор” у його поемі Одиссея. Одиссей попросив Ментора приглянути за його палацом та сином, коли він поїхав, щоб боротися у Троянській війні. Маючи таку відповідальність, Ментор тренував та наставляв Телемаха, направляючи сина Одиссея в його розвитку від дитинства до раннього дорослого віку.

Отже, термін “ментор” має грецьке походження: *men* – той, хто думає, *-tor* – суфікс, що означає приналежність до чоловічої статі. Відповідно до Клаттербака, кожен може стати ментором, якщо йому є що передати, а також якщо в нього є необхідні для цього вміння, час і повноваження [8].

Мінсмойер та Томпсон трактують поняття “ментор” як впливового, самодостатнього, обізнаного члена організації, який підтримує та всіма силами допомагає просуватися працівникові в його професійній кар’єрі [4]. Цими дослідниками ментор розглядається з точки зору самого наставника. Купер та Міллер, у свою чергу, розглядають менторство з позиції працівника і дають йому таке визначення: можливість навчатися від когось, хто має вели-

кий досвід і знання. Наставницькі взаємовідносини, як правило, тривають декілька років і часто переходять у дружбу [2].

Якщо взаємини наставника і його підопічного найточніше описуються формулою “учитель – учень”, то в менторстві ініціатива належить самому підопічному. До функції ментора входить [9]:

1. Наставництво. В організаціях, де застосовується технологія менторства, потреба в окремому використанні наставництва відпадає.

2. Допомога у визначенні напряму діяльності підопічного. Будь-яка управлінська технологія буде максимально ефективною в тому випадку, якщо вона дозволяє одночасно задовольняти інтереси трьох суб'єктів управління: організації, груп всередині неї та її співробітників. Тому менторство допомагає спрямувати діяльність державних службовців у напрям, максимально ефективний як для самого державного службовця, так і для інституції та інших державних службовців.

3. Ціннісне спрямування. Необхідність створення єдиного ціннісного простору для всієї організації є надзвичайно важливою, тому одне з завдань ментора – ознайомити його підопічного з системою норм і цінностей, яку культивує організація.

4. Підтримка. У завдання ментора входить стеження за поступальним розвитком кар'єри підопічного, справедливим ставленням до нього з боку безпосереднього керівника, наданими можливостями професійного та особистісного зростання, чесною оплатою праці тощо.

5. Професійне консультування. Згідно з головною ідеєю менторства, ментором може бути призначений більш досвідчений і авторитетний працівник, чії професійні компетенції свідомо перевершують компетенції ввіреного в піклування співробітника. Це дозволяє, з одного боку, забезпечувати в організації спадкоємність майстерності, з іншого – є джерелом для істотного професійного збагачення та розвитку підопічного.

Британські фахівці CIPD (англ. Chartered Institute of Personnel and Development, Дипломований інститут персоналу і кадрового розвитку) виділяють декілька основних характеристик менторства:

- використання менторства як допоміжної форми професійного розвитку;
- спрямованість на індивідуальне управління кар'єрою і на вдосконалення професійних навичок;
- націленість на вирішення особистісних проблем;
- бажання досягнути як корпоративних, так і індивідуальних цілей [8].

Згідно з даними CIPD, модель менторського процесу складається з таких етапів [8]:

1. Діагностика. Вивчення проблем, зазначених працівником.
2. Переосмислення.
3. Планування.

На кожному етапі є своя сфера відповідальності як для працівника, так і для ментора.

Менторство – це управлінська технологія надання постійної підтримки, персональної опіки. Ментор – це авторитетний радник [9].

Менторство – це взаємовідносини між індивідом, який шукає допомогу в орієнтуванні, з досвідченою в певній сфері людиною. Ментор ділиться своїм досвідом і знаннями, виступає як радник. Цілі ставляться підопічним (або ментором в разі прохання підопічного в допомозі). Досягнення цих цілей може привести до нових цілей, які будуть вести до просування в кар'єрі [7].

Прихід корпоративних принципів управління в державну службу зумовлює необхідність їхньої адаптації до принципів діяльності державних службовців. Розгляньмо особливості запровадження менторства на державній службі та його вплив на розвиток професійного потенціалу державних службовців.

Запровадження менторства є особливо актуальним для людей із високим потенціалом, адже їм потрібні навколо люди, яких вони поважають та на яких можна рівнятися [6]. Тому для державних службовців, які зазвичай мають високий потенціал, менторство є ефективним механізмом розвитку професійного потенціалу.

З точки зору вдосконалення організаційного механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців, в Україні запровадження менторства передбачає необхідність виявлення таких елементів забезпечення функціонування державних службовців: чи підходить темперамент людини до роботи, яку вона виконує; чи відповідають схильності людини її завданням; чи наявні умови для застосування аналітичного мислення [1].

Якщо державний службовець отримує лідерську позицію, його обов'язки мають включати менторство, він має сприяти створенню на робочому місці додаткових курсів, які б позитивно впливали на розвиток інших працівників. Крім того, лідер повинен також відповідати за мотивацію тих, ким він опікується.

До обов'язків ментора на державній службі можуть входити (відповідно до напрацювань Каліфорнійського університету в Берклі):

- підтримка працівників у тому, щоб вони особисто контролювали виконання своїх завдань та прагнули досконалості;
- обізнаність, поширення інформаційних ресурсів та посилань, що були б корисними для інших працівників;
- переконаність у тому, що працівникам зрозуміла сфера їхньої відповідальності, та виявлення того, чи є корисною для їхнього розвитку їхня професійна діяльність;
- обговорення навичок, що є важливими для досягнення успіху на робочому місці;
- надання можливостей працівникам збільшувати відповідальність та здобувати кар'єрне зростання;
- щире визнання досягнень працівників за виконані завдання;
- моделювання потреби в постійному навчанні.

Для виконання вищевказаних обов'язків ментори повинні будуть виконувати такі дії:

- підтримувати працівників у тому, щоб вони робили справедливе оцінювання своїх професійних обов'язків та визначили, чи в них є певні недоліки в знаннях та вміннях або чи є такі навички та здібності, які вони не використовують у професійній діяльності;
- організувати обговорення та працювати над створенням плану розвитку працівників під час планування професійної діяльності на певний період;
- підтримувати участь працівників у заходах, конференціях, тренінгах, інших активностях, що сприяють досягненню цілей організації, виконанню розробленого плану;

– обговорювати те, чого працівники навчилися під час додаткових занять, зустрічей та тренінгів, та підтримувати включення здобутих знань, нових ідей та методів до обов'язків працівника;

– надавати регулярний зворотний зв'язок, який характеризує поведінку працівників у їхній професійній діяльності та обговорювати шляхи самовдосконалення та саморозвитку;

– надавати можливості працівникам для саморозвитку та самовдосконалення через:

✓ взаємне навчання працівників;

✓ навчання декільком суміжним професійним завданням (наприклад, у межах одного відділу змінювати обов'язки, виконувати різними працівниками, надаючи можливість державним службовцям виконувати різні види завдань);

✓ надання одного завдання різним працівникам;

✓ завдання для групової роботи;

✓ менторство;

✓ стажування в суміжних, партнерських організаціях;

✓ профспілки;

✓ професійні асоціації;

✓ програми оцінювання здібностей та навичок;

✓ забезпечення здобуття працівниками додаткової кваліфікації чи наукового ступеня;

✓ додаткове навчання.

Можливі причини невисокої мотивації:

✓ відсутність схвалення роботи працівників та її заохочення;

✓ низький рівень задоволення від робочого процесу, мотивації;

✓ низький рівень включеності працівника в роботу інституції;

✓ нереалістичні очікування, їхнє неправильне розуміння;

✓ відсутність довіри;

✓ відсутність віри в себе;

✓ відсутність впевненості в собі;

✓ відсутність уваги до потреб інших працівників/колег;

✓ різні цінності, типи особистостей, стиль у працівників та їхніх начальників, колег;

✓ занадто велике або мале робоче навантаження;

✓ обов'язки, які виконує працівник, не співвідносяться з кар'єрними амбіціями;

✓ конфлікт;

✓ особисті проблеми.

Організаційні інструменти для мотивації державних службовців менторами включають: можливості для навчання, практики, професійної діяльності, участі у спеціальних проектах для спостереження за роботою компетентних колег, практики, вмотивованого самостійного навчання; забезпечення зміни позиції (додаткова сфера роботи, обов'язки); коучинг та зворотний зв'язок [5].

Отже, інститут менторства на державній службі може слугувати ефективним механізмом розвитку професійного потенціалу державних службовців, який би забезпечив зацікавленість та мотивацію державних службовців у досягненні найвищих професійних результатів, а також надав можливість дер-

жвним службовцям отримати більшу відповідальність за свої дії, покращити професійні навички для досягнення успіху та встановити особистий контроль за своєю діяльністю, зменшивши контроль з боку керівника, що дозволило б на практиці перейти від командної системи управління до людиноцентричної.

Список використаних джерел

1. Assessment of Motivation and Potential for Personal and Professional Development / Wolf Management Consultants. URL: <http://www.wolfmotivation.com/programs/assessment-of-motivation-and-potential-for-personal-and-professional-development>.
2. Cooper D. L., Miller T. K. (1998). Influence & impact. Professional development in student affairs. *New Directions for Student Services*, 84. URL: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/101522224/PDFSTART>.
3. Homer. (1980). *The Odyssey*. New York, NY: Oxford University Press.
4. Mincemoyer C. C., Thomson J. S. (1998). Establishing effective mentoring relationships for individual and organizational success. *Journal of Extension*, 36 (2). URL: <http://www.joe.org/joe/1998april/a2.php>.
5. Motivate Staff to Continue Developing Their Skills [Електронний ресурс] / Berkeley HR. – Режим доступу: <http://hrweb.berkeley.edu/performance-management/cycle/motivate>.
6. Robert J. Grossman (2011). The Care and Feeding of High-Potential Employees. *HR Magazine*, 56, № 8.
7. What's the difference between coaching, mentoring, counselling and training? [Електронний ресурс] / Culture Shock Coaching. – 13.10.2010. – Режим доступу: <https://cultureshockcoaching.wordpress.com/2010/10/13/hello-world/>.
8. Голубева Ю. Одна голова хорошо, а две – лучше. Роль менторства в компании. [Електронний ресурс] / портал Training.com.ua – Режим доступу: http://www.training.com.ua/live/news/odna_golova_horosho_a_dve_luchshe_rol_mentorstva_v_kompanii.
9. Управление развитием человеческих ресурсов составные части деятельности по развитию персонала [Електронний ресурс] // База даних psihdocs.ru. – Режим доступу: <http://psihdocs.ru/upravlenie-razvitiem-chelovecheskih-resursov-sostavnie-chasti.html?page=8>.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.

УДК 35.08:174

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Тарасюк І. О.,

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Визначено сутність та зміст поняття “професійна культура посадових осіб публічної влади”. Розкрито перелік внутрішніх особистісних якостей, що характеризують рівень професіоналізму держслужбовця. Розглянуто аспекти розвитку лідерських здібностей працівників владних структур як однієї з головних ознак професіоналізму. Виявлено мотиваційні стимули розвитку професійної культури посадовців. Здійснено аналіз організаційних аспектів формування професійної культури посадових осіб у сучасних умовах. Запропоновано рекомендації з удосконалення організаційних аспектів розвитку професійної культури державних службовців, виявлено особливості самоосвіти та командного навчання.

Ключові слова: влада, посадова особа, професійна культура, публічна служба, публічне управління, організаційні аспекти.

© Тарасюк І. О., 2017

Tarasiuk I. O.,

Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Self,
LRI NAPA, Lviv

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF PROFESSIONAL CULTURE OF OFFICIALS PUBLIC AUTHORITIES

The essence and meaning of professional culture officials of public authority. Reveals the internal list of personal qualities that characterize the level of professionalism of civil servants. The aspects of the development of leadership skills of employees of power structures as one of the main attributes of professionalism. Discovered motivational incentives of professional culture officials. The analysis of the organizational aspects of formation of professional culture officials in the modern world. The recommendations concerning improvement of the organizational aspects of the professional culture of civil servants and peculiarities of self and team training.

Key words: government, official, professional culture, public service, public administration, organizational aspects.

Останнім часом зростає зацікавленість науковців та дослідників у вирішенні проблеми професійної культури посадових осіб публічної влади, що свідчить про її актуальність і значний соціальний вплив. На сучасному етапі розвитку посадовці вимушені працювати в період модернізації базових засад менеджменту та функціональних обов'язків працівників владних структур, що пов'язано з розширенням сфери знань у галузі управлінської діяльності. На думку автора, питання професійної компетентності посадових осіб є недостатньо вирішеним в Україні, оскільки у ході вивчення нормативно-правової бази було визначено, що вимоги до професійної культури є досить узагальненими та розмитими. Відсутність комплексного підходу до вирішення цього питання здійснює негативний вплив на рівень професіоналізму державних службовців. Таким чином, визначення організаційних засад формування професійної культури посадових осіб публічної влади – це важливе практичне завдання, що потребує детального розгляду.

Вивченням проблеми професійної культури займалися такі провідні науковці, як Ю. Кайданович, В. Сухомлинський, А. Новиков, О. Пономарьов, Н. Провоторова та ін. Однак визначенню організаційних засад формування професійної культури посадових осіб публічної влади не приділялося значної уваги дослідниками, що і зумовило вибір теми цієї наукової статті.

Метою статті є розкриття організаційних аспектів формування професійної культури посадових осіб публічної влади.

У сучасному світі професійної діяльності організаційна перебудова і технологічні зміни є нормою. Шляхи розвитку кар'єри змінилися – якщо раніше потрібно було проходити кар'єрні сходинки, то зараз необхідно пройти через корпоративне оточення в пошуках наповненості праці та задоволення від роботи. Максимізація професійного потенціалу державних службовців для досягнення успіху державної інституції вимагає системного підходу в розвитку кар'єри.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають високого рівня компетентності, професіоналізму, творчості та управлінської культури в державних службовців органів державної влади та органів місце-

вого самоврядування. Тому ефективне забезпечення соціально-економічних реформ державного управління значною мірою залежить від кадрів, фахово і світоглядно підготовлених до активної професійної, компетентної та інноваційної роботи в нових умовах: демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Необхідною умовою ефективного державного управління є належний професійний рівень державного службовця, що підкріплений відповідною культурою управління [2].

Передусім розглянемо основні підходи науковців до трактування поняття “професійна культура” з метою визначення особливостей застосування даного поняття у сфері публічної влади.

Наприклад, дослідник В. Сухомлинський вважає, що професійна культура – це особистісна якість, що складається з таких компонентів: духовна культура (чуттєво-емоційна, моральна, світоглядна); система професійно значущих знань; система професійних вмінь та навичок; здатність до творчої праці; професійно значущі види особистісної культури (мовна, комунікативна, дослідницька, розумової праці, фізична, екологічна); активна життєва позиція, потреба у самовдосконаленні [6].

На думку А. Новикова, професійна культура – це якість, до якої відносять такі критерії: рівень сформованості професійних знань, навичок і операційних, тактичних, стратегічних професійних умінь; рівень оволодіння основними кваліфікаціями – уміннями оволодіння комп’ютером, іноземними мовами, професійним спілкуванням, навичками маркетингу, організації реклами і збуту продукції тощо; рівень оволодіння естетичними, етичними, економічними, екологічними, правовими компонентами професійної культури [3].

У свою чергу, О. Пономарьов трактує це поняття як обов’язковий елемент професіоналізму, що ґрунтується на високій загальній і моральній культурі людини, її духовності та передбачає такий розвиток професійної компетентності фахівця у сфері його діяльності, який підносить цю діяльність та її результати до рівня основних життєвих цінностей, завдяки чому формується почуття особистої відповідальності перед людьми і Богом за результати своєї діяльності, за можливі наслідки технічних чи управлінських рішень [4].

Проаналізувавши наведені визначення можемо дійти висновку, що професійна культура посадових осіб органів публічної влади – це набір якісних характеристик та компетентностей посадовця, що становлять його особистісну культуру та трудові якості та що спрямовані на виконання ним службових обов’язків зі служіння народові України.

Стратегія сучасного менеджменту передбачає створення базових умов для виконання основних функцій посадових осіб: аналіз, планування, організація, контроль та регулювання. Основним завданням сучасної стратегії є прогнозування щодо досягнення поставленої мети та виконання визначених для цього завдань.

Слід зауважити, що становлення професійної компетентності посадовців у сучасних умовах потребує усвідомлення необхідності засвоєння нових умінь, зокрема у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та комп’ютерної техніки, чіткого бачення майбутнього розвитку українського суспільства, критичного аналізу отримуваної інформації та постійного підвищення рівня кваліфікації.

Кваліфікація посадової особи публічної влади зумовлюється не тільки якістю її професійних знань, а також рівнем її культури та здатністю до швидкого вдосконалення власних здібностей відповідно до потреб ситуації, що склалася. На нашу думку, професійна культура включає сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх якостей особистості. Зважаючи на це, кожен держслужбовець повинен здійснювати регулярний моніторинг свого професіоналізму з метою визначення таких внутрішніх особистісних характеристик:

1. Автентичність – уміння критично оцінити рівень професійності своєї діяльності.
2. Комунікативність – важливий аспект професійної культури, що допомагає встановити ефективні взаємовідносини з партнерами та підлеглими.
3. Адаптивність – здатність застосовувати набуті знання у практичній діяльності за умов мінливого середовища та безперервних змін.
4. Послідовність – здатність до почергового та логічно обґрунтованого виконання поставлених завдань.
5. Саморозвиток – прагнення до постійного вдосконалення професійних та особистісних якостей.
6. Оперативність – швидке та своєчасне реагування на недостатність або неактуальність інформації щодо питання, яке вирішується.
7. Всебічність – прагнення до розвитку усіх складових професійної культури, до яких можемо віднести: творчість та вміння, духовні цінності, державницьку ідею, компетентність, інноваційний підхід, світогляд та самоосвіту.

Таким чином, враховуючі всі необхідні аспекти розвитку професійної культури, посадова особа зможе ефективно здійснювати функції держави, забезпечуючи всі умови для створення дієвого управлінського механізму.

Проаналізувавши внутрішні особистісні якості, державний службовець має перейти до критичного оцінювання власних лідерських навичок та здатності до взаємодії з партнерами та підлеглими, тобто зовнішніх аспектів професійної культури. Розгляньмо концепцію розвитку лідерства Д. Чопри [7]. Згідно з цією концепцією людина у своєму становленні в якості лідера має пройти сім стадій, які представлені акронімом L-E-A-D-E-R-S, де кожна літера поняття “лідер” англійською мовою є початком слів, що характеризують необхідні дії для розвитку лідерських якостей особистості. На найглибшому рівні лідер є символічною душею групи. Його роль – задовольняти потреби інших і, коли запит кожного учасника групи виконано, вести групу до ще вищих потреб, тим самим розвиваючи потенціал групи на кожному кроці. Таким чином, традиційний підхід до лідерства (індустріальне лідерство) поступається місцем лідерству, заснованому на креативності, любові, інтелігентності та організаційних навичках. Кожен може мати натхнення стати лідером, якщо цей шлях буде обрано успішним візіонером, який скаже своє слово в історії. У лідерстві важливо розуміти власну душу та визначити свій потенціал. Невід’ємна частина успішного лідерства – небайдужість до потреб інших [7].

На рис. 1 розгляньмо кожен з аспектів розвитку лідерських здібностей працівника владних структур.

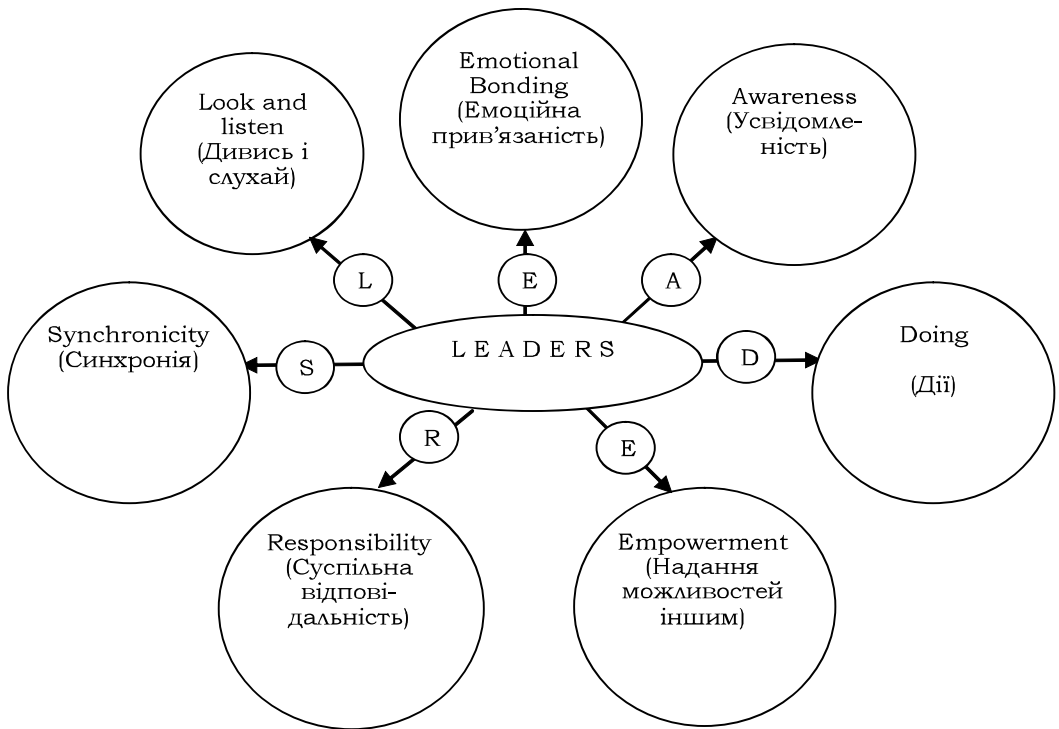


Рис. 1. Складові розвитку лідерських здібностей посадових осіб публічної влади

Джерело: [7]

Таким чином, лідери повинні володіти такими якостями, як ентузіазм, здатність направляти та надихати інших, спостережливність, істинне піклування про інших, готовність збудувати взаємовідносини, підтримка сильних сторін інших, підвищення самооцінки інших, орієнтованість на дію, надання можливостей іншим через довіру та забезпечення стабільності, відповідальність, що виражається у прагненні надихати інших до зростання, синхронія з навколишнім середовищем. Саме ці принципи мають стати постулатами для державних службовців.

Слід також розглянути мотиваційні чинники розвитку професійної культури. Професійна мотивація є безперервним процесом, що триває під постійною дією об'єктивних і суб'єктивних чинників. Мотивами трудової діяльності є [5]:

- спонуки суспільного спрямування;
- отримання певних матеріальних благ для себе і сім'ї;
- задоволення потреби в самоактуалізації, самовираженні, самореалізації, суспільному визнанні, у пошані з боку інших.

Переконавшись у важливості розвитку професійної культури, можемо стверджувати що розроблення організаційних засад є актуальним завданням. Дослідивши стан вирішення цієї проблеми, можемо зауважити, що в Україні на сьогоднішній день відбувається формування стратегічної спільноти, до якої входять учені, експерти, консультанти, аналітики. У рамках їхньої діяльності забезпечується розроблення політико-теоретичних, тактич-

них, оперативних і перспективних аспектів сучасної стратегії менеджменту та державотворення.

Розпочато створення ринку аналітичних послуг для задоволення певних кваліфікаційних потреб керівників, посадових осіб державної служби, консалтингових аналітиків та ін.

Однак існують певні негативні моменти організаційних засад формування професійної культури в Україні. Зокрема, на вітчизняному просторі недостатня кількість навчальних закладів, які вже оновили курси та спецкурси з політико-психологічного менеджменту, через недостатню підтримку з боку держави.

З огляду на це формування професійної культури посадових осіб публічної влади та створення відповідних центрів, які надаватимуть консалтингові послуги, повинні підтримуватися державою.

Також слід зауважити, що в таких центрах необхідно проводити огляд основних цінностей та проблем України, детальна характеристика актуального стану суспільно-політичного життя держави та дослідження досвіду зарубіжних країн.

Таким чином, державою має здійснюватися значний вплив на формування професійної культури працівників державних органів як одного з основних аспектів державотворення в Україні. Цього можна досягти за допомогою виховання професійної культури серед громадян та представників посадових осіб публічної влади. Досягнення цієї мети залежить від різноманітних чинників, особливо від цінностей, що є традиційними для українського суспільства, або тих, що прийшли від зарубіжних країн. Інтеграція традицій, притаманних іноземним країнам, здійснює значний вплив на розвиток культури громадян нашої країни.

Одним із важливих кроків, зроблених Україною для підвищення рівня професійної культури посадових осіб, було прийняття Закону України “Про державну службу” [1] у 2015 р. У цьому Законі регламентовано розглянуті чинники розвитку.

На нашу думку, для створення ефективного механізму державного управління, який би відповідав міжнародним стандартам, необхідно забезпечити комплексний розвиток професійного потенціалу працівників органів влади. Необхідно також створити ефективно організовану систему поведінки, якої має дотримуватися кожен посадовець задля вдосконалення своєї професійної компетентності та професіоналізму, забезпечити дієву платформу взаємодії посадових осіб публічної влади з громадянами України.

Зважаючи на те, що сучасна світова спільнота приділяє значну увагу людині, її розвитку та відзначає її пріоритетність, для України важливо розуміти, як вона може використати найкращі практики та розробити власні механізми розвитку професійної культури державних службовців з метою їхнього запровадження в органи державної влади.

Отже, серед основних рекомендацій стосовно вдосконалення організаційного механізму розвитку професійної культури державних службовців для України такі:

– створення при Інституті підвищення кваліфікації Центру лідерства, менторства й самореалізації, який би опікувався організаційними та методичними аспектами розвитку професійного потенціалу державних службовців;

- удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців шляхом запровадження тренінгової форми навчання;
- модернізація кадрових служб, упровадження персоніфікованого підходу до державних службовців.

Головними завданнями такого центру мали б бути:

- підготовка рекомендацій раз на три місяці з програмою онлайн-курсу підвищення професійної культури державних службовців;
- вивчення наявних ресурсів для розвитку професійної культури;
- організація тренінгів відповідно до потреб державних службовців;
- організація на постійній основі психофізіологічних занять у позаробочий час;
- організація виїзних тренінгів, націлених на саморозвиток державних службовців із залученням лідерів думок. Це можуть бути як безпосередні зустрічі, так і відеолекції;
- аналіз індивідуальних навчальних потреб, вивчення яких проводиться кадровими службами та подається до Центру;
- підготовка та навчально-методична підтримка менторів на державній службі;
- аналіз наявних компетенцій та прогресу в напрямі розвитку професійної культури;
- підтримка виявлення та розвитку сильних сторін.

Важливим аспектом підвищення розвитку професійної культури є самоосвіта посадових осіб. Основна ідея самонавчання полягає в тому, що державний орган повинен бути адаптованим до змін у навколишньому середовищі, інакше він стає жорстким і консервативним, що неминуче веде до погіршення його становища в державі. Державний орган повинен володіти рисами живого організму, здатного до самонавчання під впливом реакції навколишнього середовища на його дії. Слід зазначити, що кожна людина, зокрема, також володіє цією здатністю. Завданням управління є перенесення цієї здатності на державне управління в цілому.

Командне ж навчання – це ключовий компонент організаційного навчання. Організація в цілому просто не в змозі навчитися, якщо команди всередині неї не набувають нових знань і навичок і не обмінюються новими ресурсами одне з одним. Команда – це основний осередок, що відповідає за організаційне навчання.

Як індивідуальне, так і командне навчання впливає на низку зацікавлених осіб: на окремих членів команди, на команду в цілому, на організацію та на інші команди. Вони також впливають на процес (як команда та її члени виконують свою роботу) і результати (підсумки їхньої роботи).

Таким чином, керівники різних владних структур можуть здійснювати як довгострокове підвищення кваліфікації, так і короткострокове (семінари, семінари-практикуми, семінари-наради, семінари-тренінги, тренінги, вебінари, круглі столи тощо) для підвищення власної професійної культури та професійної культури своїх підлеглих.

Дослідивши рівень розвитку організаційних аспектів формування професійної культури посадових осіб, слід зазначити, що цей процес в Україні не завершено. У ході дослідження виявлено, що базові засади сучасного менеджменту вимагають від державних службовців трудового професіоналізму, високого рівня культури, патріотичної спрямованості, становлення духовності та моральних цінностей.

Як результат аналізу організаційних аспектів формування професійної культури посадових осіб у сучасних умовах, було обґрунтовано деякі шляхи її вдосконалення, а також виявлено особливості самоосвіти та командного навчання.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про державну службу" від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Кайданович Ю. С. Освітні інновації як чинник підвищення управлінської культури державних службовців. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12KYSKDS.pdf>.
3. Новиков А. М. Методология. М.: СИНТЕГ, 2002. 668 с.
4. Пономарьов О. С. Невідкладність проблем формування загальної професійної культури сучасних фахівців // Педагогіка і психологія. 2002. № 3. С. 88–92.
5. Провоторова Н. В. Система професійної та управлінської мотивації державних службовців як представників соціономічних професій: дис. канд. психол. наук: 19.00.05. Луганськ: Східноукр. нац. ун-т, 2010. 215 с.
6. Сухомлинский В. А. Сто советов учителю: избр. произведения: в 5 т. Киев: Рад. шк., 1979. 718 с.
7. Chopra D. The soul of leadership: Unlocking your potential for greatness. New York: Harmony Books, 2010. 224 p.

Надійшла до редколегії 14.06.2017 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351.75

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ: ПОСТАНОВКА НАУКОВОГО ЗАВДАННЯ

Бєлай С. В.,

д. держ. упр., с. н. с., ст. науковий співробітник науково-дослідного сектора будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру службово-бойової діяльності Національної гвардії України, Національна академія Національної гвардії України;

Черкашин О. Д.,

к. пед. н., с. н. с., вчений секретар секретаріату вченої ради Національної академії Національної гвардії України, м. Харків

Проаналізовано концептуальні нормативно-правові документи, що регламентують питання забезпечення державної безпеки України. Встановлено, що найактуальнішим є питання розвитку ефективних механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України. Визначено завдання дослідження, які необхідно вирішити для розроблення зазначених механізмів реагування.

Ключові слова: національна безпека, державна безпека, кризові ситуації, механізми реагування, завдання дослідження.

Bielai S. V.,

Doctor of Public Administration, Senior Researcher, Senior Researcher of the at Research Section of Reconstruction and Operational Deployment of the National Guard of Ukraine of the Research Centre of Service and Combat Activities of the National Guard of Ukraine of the National Academy of the National Guards of Ukraine;

Cherkashyn O. D.,

Ph.D. in Pedagogy, Senior Researcher, Scientific Secretary of the Scientific Council Secretariat, National Academy of the National Guard of Ukraine, Kharkiv

DEVELOPMENT OF CRISIS RESPONSE MECHANISMS FOR SITUATIONS THAT THREATEN NATIONAL SECURITY IN UKRAINE: STATEMENT OF RESEARCH OBJECTIVES

The analysis of conceptual legal documents that govern the State security of Ukraine is carried out. It is established that the issues of the development of effective mechanisms for responding to crisis situations threatening the State security of Ukraine are relevant. The research tasks that need to be solved for the development of response mechanisms are identified.

Key words: national security, the State security, public safety, crises, response mechanisms, research tasks.

Реалії сучасних політичних течій в Україні, наявність сепаратистських рухів, поглиблення розшарування населення за політичними суперечностями, збройний конфлікт на Сході України, анексія Криму тощо створюють усередині держави багато загроз.

© Бєлай С. В., Черкашин О. Д., 2017

Офіційні оприлюднені дані ООН зазначають, що в 2016 р. жертвами конфлікту в Україні стали 32 856 осіб: 10 056 загиблих (включаючи цивільне населення, особовий склад військових формувань та правоохоронних органів України, терористів і 298 пасажирів рейсу МН17), а також 22 800 постраждалих [1]. На кінець 2016 р. 1,5 млн людей мігрували за межі території України [2].

Крім того, наразі існують загрози державній безпеці України і на південних та західних кордонах України.

Чернівецька область та частина Одеської області деякий час входили до складу Румунії. У 1994 р. в Румунії було прийнято закон “Про громадянство”, який дозволяє отримувати румунський паспорт усім етнічним румунам. Згідно з румунським законом “Про репатріацію” отримати румунський паспорт можуть жителі територій України, які колись входили до складу Румунії, а це Чернівецька, Одеська та Закарпатська області. Як наслідок більше 100 тис. жителів України отримали румунські паспорти.

Веде видачу своїх паспортів громадянам України і Угорщина. У Західній Україні мешкає понад 150 тис. етнічних угорців. У 2012 р. почала діяти нова Конституція Угорщини. У ній зазначено: “...Угорщина, керуючись ідеєю єдності Угорської нації, відповідає за долю угорців, які проживають за її межами...”, “...у кожного угорського громадянина є право на захист Угорської держави під час його перебування за межами країни...”.

Дехто може вважати видачу паспортів “державою-сусідкою” незначною загрозою. Але так само Російська Федерація видавала російські паспорти в Криму, результат наразі відомий.

Останнім часом Україна має загострення польсько-української ідеологічної кризи. У Польщі активно порушують тему волинської трагедії. У 2016 р. було знято фільм “Волинь”, який розповідає про масове знищення Українською Повстанською Армією польського цивільного населення на території Волині; зміст його має значну підтримку серед населення Польщі. 11 липня встановлено в Республіці Польща Національним днем пам’яті жертв “геноциду, вчиненого українськими націоналістами проти громадян Другої Речі Посполитої”. У 2015 р. було створено організацію “Реституція Кресов”, що має на меті займатися поверненням польського майна на території України або отримання грошової компенсації за майно, залишене поляками у 40-х рр. ХХ ст. 20 жовтня 2015 р. президент Польщі Анджей Дуда зазначив: “Я закликаю всіх громадян Польської республіки бути готовими до боротьби за повернення колишніх польських земель, де наші співвітчизники надалі піддаються гонінням та приниженням із боку вже нового українського керівництва. Якщо сучасна Україна засуджує дії СРСР – а вона їх засуджує, тоді Україна повинна добровільно повернути землі Польщі, що належали їй до 1939 р. ...”. Тобто ми бачимо послідовну державну політику Польщі щодо повернення українських територій до складу Польщі.

Таким чином, виходячи з вищесказаного, наразі актуальним постає дослідження з розвитку механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

Аналізу та дослідженню проблем реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці держави в літературі останніх років приділено недостатньо уваги. Більшою мірою вони стосуються вивчення питань організаційно-тактичних засад службово-бойової діяльності військових формувань та правоохоронних органів за надзвичайних умов. Ці дослідження

знайшли місце у працях Ю. Аллерова, Є. Башкатова, В. Бацамута, С. Годлевського, Г. Дробахи, М. Єрмошина, О. Лавніченка, В. Микрюкова, І. Кириченка, Т. Сутюшева, О. Шмакова, І. Роліна та інших вчених і практиків. Питанням реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України присвячено праці В. Антипенка, Ю. Бабкова, А. Басова, В. Блищенко, Ю. Дубка, О. Гуляка, С. Ківалова, О. Крестьянінова, С. Кузніченка, В. Лаптія, С. Магди, В. Мацюка, В. Настюка, О. Негодченка, В. Плішкіна, М. Саакяна, О. Шаптали та ін. Вищезазначеними вченими та практиками зроблений значний внесок у дослідження механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України, однак вони досліджували окремі питання реагування на кризові ситуації. Комплексного дослідження з удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України, не проводилося, що й зумовило вибір теми дослідження.

Метою статті є привернення уваги до важливості проведення дослідження з розвитку механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України, та вивчення стану наукової розробленості цієї теми.

Визначальними нормативно-правовими актами, що декларують питання забезпечення національної безпеки України, є: Закон України “Про основи забезпечення національної безпеки” [3]; Стратегія національної безпеки України [4]; Воєнна доктрина України [5]; Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України [6]; Стратегічний оборонний бюлетень України [7].

Ст. 1 Закону України “Про основи національної безпеки” (далі – Закон) [3] надає визначення терміна “національна безпека”, що починається зі слів: “... захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам...”.

Національними інтересами визначено життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток. Загрозами національній безпеці є наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [Там само].

Об’єктами національної безпеки [Там само] є: людина і громадянин (їхні конституційні права і свободи); суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси); держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Суб’єкти забезпечення національної безпеки визначені ст. 4 Закону [Там само], і основними серед них є органи державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів управління, а також громадяни України й об’єднання громадян.

Ст. 7 Закону [Там само] визначає загрози національним інтересам і національній безпеці України, у сфері державної безпеки такими є: “розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України,

права і свободи громадян; поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів; спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України”.

Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки у сфері державної безпеки (ст. 8 Закону [3]) є: “...реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів, покращення їх фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового і кадрового забезпечення; зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом; участь України в міжнародному співробітництві у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією; відпрацювання ефективно діючої системи контролю за поставками продукції і технологій оборонного призначення і подвійного використання”.

Таким чином, можна дійти висновку, що державна безпека є складовою частиною національної безпеки. Виходячи з перелічених загроз та основних напрямів державної політики з питань національної безпеки у сфері державної безпеки, зазначимо, що головними суб'єктами забезпечення державної безпеки серед органів державної влади є військові формування та правоохоронні органи держави, об'єктом – держава (конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Перейдімо до розгляду таких нормативно-правових актів сфери забезпечення національної (державної) безпеки та дослідімо дефініцію “кризова ситуація”.

Стратегія національної безпеки України [4] серед основних заходів зі створення ефективного сектора безпеки і оборони (п.п. 4.2) визначає “...централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію”. Одним з основних завдань підвищення обороноздатності держави (п.п. 4.3) є “...підготовка держави до відсічі збройної агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду”.

Воєнна доктрина України [5] (п. 39) передбачає “...розширення можливостей Головного ситуаційного центру України для забезпечення координації і контролю діяльності органів виконавчої влади, правоохоронних органів та військових формувань у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, в особливий період, в умовах воєнного, надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України”.

Також у п. 65 визначено, що в короткостроковій перспективі головні зусилля будуть спрямовані на забезпечення комплексних системних змін в організації і функціонуванні сил оборони України, серед яких зазначено "...удосконалення законодавчої бази з питань воєнної безпеки і оборони, розроблення ефективного механізму реагування на кризові ситуації, розвиток системи управління в операціях і бойових діях, децентралізація прийняття рішень" [5].

Реалізація Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України [6] досягатиметься шляхом "...об'єднання оперативних спроможностей складових сектора безпеки і оборони для забезпечення своєчасного і адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці". Для досягнення мети Концепції планується реалізувати комплекс завдань, що полягають у "...набутті силами та засобами сектора безпеки і оборони визначених основних оперативних (бойових, спеціальних) спроможностей, необхідних для гарантованого реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці". Також п.п. 3.4 зазначено, що "...основною метою розвитку Національної гвардії України є створення у її складі нових підрозділів, здатних у взаємодії з іншими складовими сектора безпеки і оборони виконувати широкий спектр правоохоронних завдань та ефективно реагувати на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці".

III розділом Стратегічного оборонного бюлетеня України [7] зазначено механізм імплементації оборонної реформи, а саме (п.п. 3.5) визначено сприятливі та негативні фактори, і одним зі сприятливих факторів є "...вивчення та упровадження досвіду функціонування органів військового управління та виконання завдань військами (силами) під час реагування на кризові ситуації".

Отже, аналіз перелічених нормативно-правових документів засвідчив, що запроваджено новий термін "кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України". Термін "кризова ситуація" законодавець закріпив 25 грудня 2014 р. в Законі України "Про Раду національної безпеки і оборони України": "...кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні" [8].

Своє авторське визначення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, надають Ю. Бабков та М. Адамчук: "...це обстановка з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних призвести до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина, яка характеризується крайнім загостренням протиріч, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій без введення надзвичайних адміністративно-правових режимів" [9].

На наш погляд, виходячи з вищезазначеного, найбільш небезпечними кризовими ситуаціями є ті, що загрожують державній безпеці. Відповідно до коментарю до Кримінального кодексу України, державна безпека – "це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, державної таємниці, правопорядку, державного кордону, життєво важливої інфраструктури та населення від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також від терористичних та інших особливо небезпечних зазіхань з боку злочинних організацій, груп чи осіб" [10].

Кризові ситуації, що загрожують державній безпеці є предметом вивчення публічного управління, економіки, соціології, політології, психології, юриспруденції та інших наук. на нашу думку, дослідження феномену кризових ситуацій лежить у межах таких наукових напрямів:

- теоретичні питання забезпечення національної безпеки взагалі та державної зокрема;
- фінансові питання забезпечення функціонування сектора безпеки і оборони та управління у сфері економіки та сталого розвитку регіонів держави;
- дослідження питань соціального забезпечення населення та безпековий аспект життєдіяльності людини в умовах кризових ситуацій;
- інформаційна політика щодо забезпечення безпеки держави;
- антикризове управління в різних сферах суспільного життя;
- моніторинг кризових ситуацій та реагування на них.

Таким чином, на основі аналізу розглянутих концептуальних нормативно-правових документів, наукових течій та сьогодишньої ситуації в Україні можливо зазначити, що найактуальнішим є питання розвитку ефективних механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

У сучасному суспільстві механізми управління відіграють основну роль в державній політиці щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Механізми управління є нібито “знаряддям управління” в устрої держави.

Для подальшого розроблення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України, необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити теоретичні засади виникнення кризових ситуацій у сучасному суспільстві;
- розглянути сутність кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України;
- визначити причини, умови та наслідки виникнення кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України;
- встановити місце кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці, у системі забезпечення національної безпеки України;
- обґрунтувати загальну концепцію проведення дослідження з розроблення нових та вдосконалення чинних механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;
- вивчити чинний правовий механізм реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;
- дослідити сучасний стан моніторингу кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України;
- проаналізувати вітчизняні організаційні механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;
- обґрунтувати методологічні засади функціонування та розвитку механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;
- дослідити фінансові аспекти забезпечення сектора безпеки й оборони;
- вивчити проблемні питання соціального забезпечення населення та безпековий аспект життєдіяльності людини в умовах кризових ситуацій;
- розглянути публічну інформаційну політику щодо забезпечення державної безпеки України;
- здійснити дослідження з розвитку механізму взаємодії органів публічного управління з громадськістю під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України;

– удосконалити превентивний механізм реагування військових формувань та правоохоронних органів на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– розробити механізм моніторингу кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України;

– удосконалити механізм взаємодії військових формувань та правоохоронних органів із місцевими органами публічної влади під час реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– обґрунтувати форми та способи реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– розробити стратегію функціонування механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– провести дослідження з урахування зарубіжного досвіду для формування шляхів удосконалення реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– надати розвиток організаційно-функціональної структури органів управління, що залучаються до реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– сформулювати пропозиції з удосконалення системи підготовки фахівців, які здійснюють реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України;

– обґрунтувати перспективні складові механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

Зроблені з цього дослідження висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі такі:

1. Сьогодні постійно демонструє виникнення та загострення кризових ситуацій, а отже, чинні механізми управління не в змозі здійснювати ефективне реагування. Аналіз правової основи реагування на кризові ситуації засвідчив, що запроваджено новий термін “кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України”, який характеризує становище напередодні введення особливого періоду. Найбільш небезпечними кризовими ситуаціями є ті, що загрожують державній безпеці.

3. Державна безпека є складовою частиною національної безпеки. Виходячи з перелічених загроз та основних напрямів державної політики з питань національної безпеки у сфері державної безпеки, зазначимо, що головними суб'єктами забезпечення державної безпеки серед органів державної влади є військові формування та правоохоронні органи держави, об'єктом – держава (конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

4. На основі аналізу концептуальних нормативно-правових документів, наукових течій та сьогоденної ситуації в Україні встановлено, що найактуальнішим є питання розвитку ефективних механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України. У сучасному суспільстві механізми управління відіграють основну роль у державній політиці щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Механізми управління є нібито “знаряддям управління” в устрої держави. Визначено завдання дослідження, що їх необхідно вирішити для розроблення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

5. Напрями подальших досліджень буде спрямовано на вдосконалення чинних та розроблення нових механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

Список використаних джерел *

1. Statement of the High Commissioner for Human Rights on cooperation and assistance to Ukraine in the field of human rights. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21015&LangID=E#sthash.8iM5nol6.dpuf>.
 2. UNHCR – UKRAINE OPERATIONAL UPDATE. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1299/2016%20UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%20FINAL.pdf>.
 3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 15 груд. 2005 р. № 3200-IV: станом на 23 трав. 2017 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
 4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 трав. 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
 5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 верес. 2015 р. “Про нову редакцію Воєнної доктрини України”: Указ Президента України від 24 верес. 2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
 6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 берез. 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”: Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
 7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 трав. 2016 р. “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” / введ. у дію Указом Президента України від 6 черв. 2016 р. № 240/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/240/2016>.
 8. Про внесення змін до Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони: Закон України від 25 груд. 2014 р. № 43-VIII: станом на 23 трав. 2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>.
 9. Бабков Ю. П., Адамчук М. М. Підходи до прийняття рішень при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України : матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Київ, 25–26 листоп. 2016 р. Київ: ПАЛИВОДА А. В., 2016. С. 24–27.
 10. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. 2-ге вид., перероб. та допов. / відп. ред. Яценко С. С. Київ: А.С.К., 2003. С. 111.
- * Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 05.07.2017 р.

УДК 351; 629.039.58

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Костенко В. О.,

к. держ. упр., начальник зміни оперативно-координаційного управління державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області, підполковник служби цивільного захисту, м. Кропивницький

Охарактеризовано екологічну ситуацію в Україні та з'ясовано, що найбільш складні проблеми у сфері екологічної безпеки, що прогресують, сформувалися в регіонах, де зосереджено небезпечну для життя і здоров'я людини виробничу діяльність. Розглянуто стан екологічних проблем у сфері радіаційної безпеки Кіровоградської області та окреслено основні шляхи вирішення їх на центральному та місцевому рівнях. Доведено необхідність вжиття та координації спільних заходів на всіх рівнях влади щодо зменшення негативного впливу екологічних небезпек на здоров'я і життєдіяльність населення.

Ключові слова: екологічні проблеми, екологічна безпека, радіаційні відходи, навколишнє середовище, державне управління.

© Костенко В. О., 2017

Kostenko V. O.,

PhD in Public Administration, Shift Operational Coordination Office State Emergency Service of Ukraine in Kirovograd region, Colonel civil protection, m. Kropyvnytskyi

ACTUAL PROBLEMS OF REGIONAL MANAGEMENT OF RADIATION SAFETY PROCESSES IN UKRAINE ON THE EXAMPLE OF THE KIROVOGRAD REGION

The ecological situation in Ukraine was characterized and the most complicated and progressive problems in the field of environmental safety were formed in regions where the production activity is dangerous for human life and health. The state of environmental problems in radiation safety of the Kirovograd region is considered and the main ways of their solution at the central and local levels are outlined. It is proved necessary to use and coordinate joint measures at all levels of government to reduce the negative impact of environmental hazards on health and life of the population.

Key words: Environmental problems, environmental safety, radiation waste, environment, public administration.

Згідно зі ст. 50 Конституції України, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище та на відшкодування збитків, завданих порушенням цього права. Екологічна ситуація в Україні характеризується як складна і як така, що потребує кардинальних регуляторних змін у законодавчому полі та в державному управлінні екологічною безпекою. Цей стан формувався протягом тривалого періоду нехтування об'єктивними законами розвитку й відтворення природного і ресурсного потенціалу [1].

Стан функціонування продуктивних сил в Україні характеризується погіршенням екологічної ситуації в багатьох регіонах, що призводить до загострення техногенно-екологічних проблем та соціальної напруги в суспільстві. Реалізація регіональної та місцевої екологічної політики є малоефективною і не спирається на позитивний світовий та європейський управлінський досвід у розв'язанні екологічних проблем.

Радіоактивне забруднення в кількості, що перевищує допустиму дозу, посідає особливе місце у сфері забруднення довкілля. Радіоактивні й токсичні речовини, що поширюються в навколишньому середовищі, проникають у рослини, в організми тварин і людини, спричиняючи негативну еволюцію всієї екосистеми. Серед основних джерел радіоактивних забруднень є місця перероблення й поховання радіоактивних відходів [2].

Одним із таких регіонів, де нагромадження значної кількості екологічних проблем створює потенційну загрозу безпеці життя і діяльності населення, є Кіровоградська область. На її території знаходиться потужно розвинений промисловий потенціал, що зумовлює екологічне та радіаційне навантаження на довкілля.

За таких умов важливого наукового значення набувають дослідження регіональних проблем у сфері радіаційної безпеки для покращання загальної екологічної ситуації в державі.

Проблемами екологічної та радіаційної безпеки в галузі науки державного управління займалися відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як Г. Бачинський, Д. Белл, В. Беренс, В. Василько, О. Галацан, Т. Грушева, Г. Добров, І. Кринична, В. Костенко, М. Кисельов, О. Стегній, Ю. Климов, А. Коротков, Ю. Климов, А. Коротков, О. Лазор, О. Масюк, Н. Маєвська, М. Моїсеєв, А. Ніколас, Т. Проценко, Д. Робертсон, В. Соколов, О. Тимошенко, В. Трачук та ін.

Фундаментальні дослідження у сфері радіаційної безпеки були проведені І. Криничною. Вчена встановила, що регіональне управління процесами радіаційно безпечної безпеки життєдіяльності населення є малоефективним, а також створила “Концепцію державного управління медико-соціального забезпечення радіаційної безпеки в Україні” [3–7]. Нагальну потребу в розробленні регіональної екологічної політики доводить також Ю. Ковалевська [8].

Широкий аналіз наукових праць із різноманітних проблем екологічної безпеки України свідчить про те, що попри їхню певну загальну розробленість залишаються фрагментарно дослідженими регіональні аспекти екологічної безпеки у сфері забруднення довкілля радіаційними речовинами і відходами.

Цією статтею ставиться на меті розглянути типові екологічні проблеми у сфері радіаційної безпеки України та окреслити шляхи розв’язання їх на прикладі Кіровоградської області.

Розв’язання екологічних проблем є важливою складовою соціального та економічного розвитку України. Аналіз стану екологічної безпеки регіонів свідчить, що збереження високої енергоресурсоемності економіки за умови подальшого виснаження земельних, водних, мінерально-сировинних ресурсів неминуче призведе до масштабних загроз національній безпеці в екологічній та техногенній сферах [9].

Недостатність бюджетних коштів та недофінансування державами-донорами екологічних програм, застаріле законодавство, наявність правових колізій, невиконання модернізованих нормативно-правових актів – усе це ставить під загрозу виконання стратегічних планів щодо запобігання радіаційним аваріям і подолання їхніх наслідків, таких, зокрема, як забруднення довкілля.

За останньою статистикою, у 2016 р. в Україні нагромаджено 12 млрд тонн відходів, з яких 12 млн тонн – це небезпечні й отруйні речовини, що можуть провокувати в населення захворювання на рак. Екологи стверджують, що напружену ситуацію у сфері небезпечних відходів загострює мораторій на перевірки. Відсутність належного контролю вже призвела до розмноження шахраїв на ринку й недобросовісної поведінки утилізаторів отруйних речовин. Наприклад, у травні 2017 р. хімікатами отруїлися харківські діти (2000–2004 років народження). Приватна компанія вивантажила на сміттєзвалищі 54 бочки об’ємом 200 л кожна з невідомими речовинами. На емностях, де був напис “метилмеркаптан”, стався витік речовини [10; 11].

Цей випадок наочно демонструє, як регуляторні зміни в законодавстві породили відчуття безкарності у підприємців. Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінекології) вже неодноразово зверталось до Державної регуляторної служби з приводу проведення позапланових перевірок, проте в Україні й донині продовжує діяти мораторій на перевірки бізнесу, який унеможливає інспекцію підприємств. Користуючись цим, вони продовжують грубо порушувати чинне екологічне законодавство.

Зрештою, робота контрольних і регуляторних органів має будуватися не на вирішенні проблем, а на своєчасному запобіганні їм. Для недопущення подібних ситуацій стратегічним завданням держави має стати забезпечення належного контролю фітосанітарного стану території, щоб реагувати не на наслідки, а на причини виникнення проблем [12].

Головна роль публічної влади в реалізації державної політики щодо поводження з радіаційними відходами має полягати в тому, що місцеві

органи влади в межах своєї компетенції повинні погоджувати питання щодо розміщення на своїй території об'єктів, призначених для захоронення таких відходів, здійснювати контроль радіаційного стану відповідних територій, виходячи виключно з інтересів територіальної громади [Там само].

Найгострішою екологічною проблемою Кіровоградської області є радіаційний стан території. Індустріальні східні та центральні регіони країни додатково мають значне техногенне навантаження за рахунок підприємств із видобутку та перероблення урану, так званих “хвостів” – відходів підприємств із високим вмістом природних радіонуклідів уранового і торієвого рядів тощо. Дослідженнями встановлено, що основним дозоформувальним джерелом для населення є радон у повітрі приміщень [13; 14].

Результати діяльності екологічно небезпечних підприємств із видобутку та перероблення уранової сировини в регіоні призвели до виникнення великих обсягів радіаційно забруднених територій. Виведення із землекористування значної площі корисних земель регіону, високий рівень забруднення повітря, підземних та поверхневих вод, нагромадження значної кількості відходів перероблення уранових руд спричинили значне погіршення екологічного стану його територій. Це свідчить про неспроможність центральних і регіональних органів управління реально оцінити екологічні та пов'язані з цим соціально-економічні проблеми і сформуванати адекватну державну політику.

На території Петрівського району в балці “Щербаківська” розташовано хвостосховище гідрометалургійного заводу “Схід ГЗК”, що експлуатується з 1959 р. Нині в балці нагромадилося близько 50 млн тонн радіоактивних відходів, загальна активність яких складає близько 48 400 Ки.

З усіх джерел іонізуючого випромінювання найбільші дози населення планети отримує від техногенно підсилених джерел природного походження [19]. Для України ця компонента сумарної дози сьогодні складає більше 70 % від її загальної величини, причому значна частка реалізується за рахунок радону-222 у повітрі житлових приміщень [15; 16].

У межах населених пунктів області розташовано великі за обсягами відвали гірських порід та уранової руди, з поверхні яких відбувається вихід радону. На багатьох земельних ділянках, включаючи житлову забудову, відзначається підвищений гамма-фон та значний вміст радону і продуктів його розпаду в повітрі окремих приміщень та підвалів (20000–50000 Бк/м³), який на декілька порядків перевищує допустимі. На сьогодні вихід та нагромадження радону вивчено ще недостатньо, тому ця проблематика має стати предметом майбутніх наукових досліджень і стратегічною метою державної політики.

Кіровоградщина є однією з найпроблемніших стосовно опромінення населення радоном. З року в рік погіршується демографічна ситуація, зростає захворюваність та смертність населення, зменшується народжуваність. Захворюваність жителів області на злоякісні новоутворення має стати тенденцією до зростання. Рівень захворюваності в останні 10 років зріс і перевищує середні показники по Україні на 20 %. Щоб визначити істинні причини цього зростання вперше в Україні стартувала Кіровоградська програма, спрямована на науково-дослідне вивчення ситуації (пояснювальна записка до рішення Кіровоградської обласної ради від 21 березня 2014 р. № 615 “Про затвердження Комплексної програми захисту населення Кіровоградської області від впливу іонізуючого випромінювання на 2014–2018 роки”).

Аналіз результатів досліджень рівнів радону встановив, що норматив НРБУ-97 [17] перевищено на понад 30 % досліджених об'єктів. За отриманими результатами в лабораторії природних джерел випромінювання ДУ "ІГМЕ НАМНУ" було оцінено прямі збитки для області, зумовлені цим джерелом. Встановлено, що Кіровоградщина втрачає до 10 млн грн на рік тільки за рахунок впливу радону. Згідно з вимогами Закону України "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання", регіональній владі необхідно розробити радіаційно-екологічний паспорт території області та продовжити ефективне виконання заходів обласної вказаної програми.

Неефективність державної політики щодо поводження з радіаційними відходами розглянемо на прикладі. 13 липня 2017 р. на території Кіровоградської області в районі глиняного кар'єру "Веселівське родовище" було здійснено несанкціоновані земельні розкопки на місці захоронення забрудненого радіонуклідом Цезій-137 ґрунту, майна та матеріалів, вилучених на території підприємства "Кіровоградбуд" після дезактивації наслідків техногенно-радіаційної аварії в 1988 р. Забруднені радіацією землю та метал, які заховано в спеціально виготовлені металеві контейнери, не можна було чіпати щонайменше 300 років. Загальний їх об'єм становить 1 200 м³, або 2 000 тонн. Частина відходів було захована у 302 контейнерах. Решту 78 контейнерів із рівнем радіації вище 300 мкР було перевезено до місця зберігання радіоактивних відходів у Чорнобильській зоні відчуження. Спочатку планували вивезти туди всі забруднені матеріали, проте вартість поховання для обласного бюджету була на той час надто високою [18].

Тоді регіональна влада запропонувала розмістити їх у відпрацьованих тунелях Інгульської шахти, що спеціалізується на видобутку уранової руди, однак тодішнє керівництво шахти в м. Жовті Води не погодило таке розміщення, пояснивши це тим, що з часом у контейнерах утворюватимуться мікротріщини, і вода винесе Цезій-137 у ґрунтові води, забруднивши їх. Тоді фахівці порадили глиняний кар'єр, оскільки сировина, що найкраще стримує воду – це глина. У Мінекології погодили виділення частини території родовища під розміщення цих контейнерів. Санстанція перевірила рівень радіації, який не перевищував норму. Територію захоронення було помічено попереджувальними табличками [Там само].

Після розкопок фахівці провели заміри радіації, які виявили, що в точках розкопок і безпосередньо викопаних матеріалах радіаційний фон підвищений. У свою чергу, міська влада звернулася до дніпровської філії державного концерну "Радон" для залучення їхніх фахівців до вивчення ситуації та проведення повторного захоронення матеріалів.

На даний час на території Кіровоградської області немає жодного місця для захоронення відходів такого характеру, як радіоактивний метал. Такі відходи можуть бути захоронені на території України лише в спеціально відведених місцях, зокрема в Чорнобильській зоні. З метою зменшення соціальної напруги серед населення місцевою владою прийнято рішення про повторне захоронення даних відходів на тому ж місці, але таке управлінське рішення не вирішує проблеми. На першому етапі для її розв'язання місцевій владі необхідно звернутись до проектної організації, що має сертифікат на розроблення проектної документації на зведення спеціальних споруд для зберігання радіоактивних відходів. Також слід порушити перед відповідними центральними органами влади питання щодо визначення спеціальних місць для вивезення та захоронення відходів.

Варто зазначити, що на території України знаходиться не один подібний могильник. Тільки у м. Кам'янському (колишній Дніпродзержинськ) на Дніпропетровщині виявлено дев'ять радіоактивних могильників із значно перевищеним радіаційним фоном. Радіація зі звалищ потрапляє в місцеву річку, що входить до басейну Дніпра. Та якщо сховище на Лозовій загрожує тільки жителям цього міста, то могильник Сухачівка біля м. Дніпра (хвостосховище Придніпровського хімічного заводу) загрожує майже всій Україні. Проте ці проблеми системно не вирішуються, передусім через брак бюджетних коштів на виконання цільових державних і регіональних програм.

Проблема поводження з радіоактивними відходами в Україні набула національного значення, а її розв'язання вимагає системних управлінських, наукових і науково-прикладних рішень. Для поліпшення стану радіаційної безпеки України необхідно насамперед удосконалити рівень державного контролю у сфері поводження з радіоактивними відходами шляхом розроблення й упровадження технічної системи оповіщення спеціальної служби, яка б за допомогою адміністративних важелів впливу регулювала порушення вимог екологічного законодавства; створити систему законодавчої бази з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій. Для розв'язання екологічних проблем Кіровоградщини місцевій владі необхідно в доповнення до прийнятої Стратегії розвитку Кіровоградської області на період до 2020 р. розробити окремий розділ (Стратегічна мета 4 "Екологічна безпека та збереження довкілля") та обов'язково залучати громадськість і науковців до реалізації заходів та проектів зі збереження довкілля.

Список використаних джерел

1. Вахлакова В. В., Грузіна М. В. Екологічна безпека основа національної безпеки України / ДонДТУ. URL: <http://www.rusnauka.com/8.NPE2007/Ecologia/21212.doc.htm>.
2. Навчальні матеріали онлайн. Основи охорони праці. Джерела радіоактивного забруднення. Принципи нормування і захисту навколишнього середовища. URL: http://pidruchniki.com/18210712/bzhd/dzherela_radioaktivnogo_zabrudnennya_printsipi_normuvannya_zahistu_navkolishnogo_seredovischa.
3. Кринична І. П. Державне управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні: монографія. Дніпропетровськ: Пороги, 2009. 304 с.
4. Кринична І. П. Концептуальні засади управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення на забруднених територіях // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 4 (32). С. 245–250.
5. Кринична І. П. Шляхи вдосконалення управління медико-соціальним захистом населення від наслідків іонізуючого випромінювання // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 2 (34). С. 157–163.
6. Кринична І. П. До питання евакуації та переселення людей з радіоактивно забруднених територій // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 316–322.
7. Кринична І. П. Управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення України: медико-соціальні аспекти // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІДУ НАДУ "Магістр", 2009. Вип. 2 (36). С. 163–171.
8. Ковалевська Ю. С. Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні: дис. ... к.держ.упр.: спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління URL: <https://www.google.com.ua/search?q>.
9. Іванюта С. П., Качинський А. С. Екологічна безпека регіонів України: порівняльні оцінки // Стратегічні пріоритети: збірник. 2013. № 3 (28). С. 157–164. Доступ. також у PDF: file:///C:/Users/Ira/Downloads/spa_2013_3_23.pdf.
10. Експерт розповів, чим обернувся для українців мораторій на перевірки. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1670486-ekspert-rozpoviv-chim-obernuvsy-a-dlya-ukrayintsiv-moratoriy-na-perevirki>.

11. Мораторій на перевірки можуть скасувати через отруєння дітей на Харківщині. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1666140-moratoriy-na-perevirki-mozhut-skasuvati-cherez-otruyennya-ditey-na-kharkivschini>.

12. Кринична І. П., Хожило І. І., Костенко В. О. Удосконалення державного управління у сфері поведінки з твердими побутовими відходами // Аспекти публічного управління: наук. журн. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2017. Т. 5, № 5/6. С. 35–43.

13. Лось І. П., Павленко Т. А. Ограничение облучения техногенно усиленными источниками природного происхождения // Докірля та здоров'я. 2003. № 1 (24). С. 49–54.

14. Павленко Т. О. Дози опромінення населення, зумовлені техногенно підсиленими джерелами природного походження // Докірля та здоров'я. 2008. № 2 (45). С. 36–38.

15. Павленко Т. А., Лось І. П. Существующие дозы облучения населения Украины // Ядерна та радіаційна безпека. 2009. № 1. С. 18–22.

16. Проблемы пролонгированного облучения населения в промышленных регионах Украины / И. П. Лось, Ю. Н. Сорока, В. Ю. Корнев и др. // Гігієна населених місць: зб. наук. пр. 2004. № 43. С. 303–307.

17. Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97). Державні гігієнічні нормативи. ДГН 6.6.1.-6.5.001-98. Київ, 1998. 135 с.

18. Історія створення радіоактивного могиляника під Кропивницьким. URL: <https://gre4ka.info/statti/37646-istoriia-stvorennia-radioaktyvnoho-mohulyuka-pid-kropyvnytskym-foto>.

19. UNSCEAR 2000. Effects of Radiation on the Environment: Report to the General Assembly with Scientific Annex /United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation. New York: UN, 2000. 842 p.

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

УДК 35.076:352

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Серенок А. О.,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Розглянуто основні європейські нормативно-правові акти, що регулюють сферу розвитку електронного урядування. Проаналізовано досвід окремих країн Європейського Союзу щодо публічного управління розвитком електронного урядування.

Ключові слова: інформаційне суспільство, електронний уряд, електронне урядування, публічне управління.

Serenok A. O.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Information Technology & Management Systems,

KRI NAPA, Kharkiv

PUBLIC ADMINISTRATION OF E-GOVERNANCE DEVELOPMENT IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

In the article have been analyzed the European legislations on a development of the Information Society and the experience of public administration on a development of the e-governance of the EU countries.

Key words: information society, e-government, e-governance, public administration.

Процес стрімкого упровадження електронного урядування (далі – е-урядування) в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) обґрунтовується тим, що в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов'язків, надання послуг громадянам супроводжується розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Найбільш ефективним засобом взаємодії держави і суспільства в мережі Інтернет сьогодні є е-урядування, використання якого забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством та значно спрощує процедури отримання послуг.

Останнім часом у провідних країнах світу реалізуються національні програми адаптації публічного управління до умов інформаційного суспільства, що передбачають упровадження е-урядування як нової форми взаємодії влади і суспільства. У контексті євроінтеграційних прагнень України особливого значення набувають запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики, використання зарубіжного досвіду упровадження е-урядування. Зазначені процеси об'єднує орієнтованість їх на розбудову нової організації суспільно-політичної діяльності, зокрема системи публічного управління, за допомогою широкого застосування новітніх ІКТ.

Зважаючи на підписання Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом [5], основні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 р. мають бути гармонізовані з орієнтирами розвитку, визначеними ініціативою “Цифровий порядок денний для Європи” [6] в рамках європейської стратегії економічного розвитку “Європа 2020: стратегія розумного, сталого і всеосяжного зростання” [7]. Крім того, розвиток е-урядування визначено одним із головних пріоритетів Європейського плану дій у сфері е-урядування на 2016–2020 рр. [8].

У цьому контексті ключовими заходами у сфері розвитку е-урядування для нашої держави є:

- імплементація профільних документів ЄС щодо е-урядування в українське законодавство;
- можливості врахування й використання Україною відповідного досвіду публічної політики розвитку е-урядування окремих європейських країн.

Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства проаналізовано в роботах зарубіжних вчених: Д. Белла, М. Кастельса, С. Кліфта, Й. Масуди, Е. Тоффлера, Ф. Вебстера та ін.

Різні підходи до проблематики розбудови е-урядування в Україні обґрунтовано в роботах українських дослідників: О. Баранова, І. Жилиєва, П. Клімушина, Ю. Машкарова, Н. Грицяк, О. Орлова, Г. Почепцова, А. Семенченка, В. Степанова, С. Чукут та ін.

Згідно з Рекомендацією Rec (2004) 15 Комітету міністрів Ради Європи “Про електронне урядування” [11], е-урядування включає в себе е-демократію та постачання е-публічних послуг. Опублікування інформації електронними засобами як вид діяльності віднесено до електронних послуг. У цій же Рекомендації, зокрема, наведено такі кроки розбудови е-урядування в державах-підписантах:

- переглянути політику упровадження технологій е-урядування, законодавство і практику його застосування в цій сфері;
- залучати до співпраці відповідних іноземних та національних експертів з метою творення спільної стратегії щодо напрямів упровадження й розвитку е-урядування;

– розробити стратегію е-урядування, що повністю відповідатиме принципам національної організації демократичного врядування, сприятиме позитивному розвитку демократичних процесів тощо.

У цілому, у межах ЄС можна виділити дві дуже успішних, але досить різних моделі розвитку е-урядування, а саме: континентально-європейську та англо-американську.

Континентально-європейська модель е-урядування характеризується:

– наявністю наддержавних інституцій (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС;

– високим ступенем інтеграції європейських країн, що проявляються в єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі;

– жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки.

Англо-американська концепція е-урядування реалізує сучасні уявлення про реформування публічного управління. В основі концепції, на прикладі уряду США, є такі три принципи: уряд повинен концентруватися на громадянах, а не бюрократії; уряд повинен орієнтуватися на результати своєї діяльності; уряд повинен базуватися на ринку, активно просуваючи інновації.

Отже, розгляньмо досвід публічного управління розвитком е-урядування на прикладі двох країн ЄС – Польщі та Великобританії, які розвивають е-урядування за різними наведеними вище моделями.

Згідно з сучасним польським законодавством, роль ІКТ в публічній адміністрації дуже важлива. Зокрема, ІКТ в органах державної влади виконують чотири завдання [4]:

– поліпшують внутрішнє функціонування державних установ (електронний документообіг, внутрішні інформаційні системи (інтранет) та ін.);

– сприяють реалізації функцій уряду, що дозволяють громадянам і підприємцям вирішувати офіційні питання через Інтернет;

– постачають для політичного сектора інформацію, що дозволяє ефективно та дієво управляти державою (Good Governance);

– сприяють забезпеченню прозорості функціонування публічної адміністрації. Це найновіша функція, яка, проте, динамічно розвивається.

Усі ці завдання та функції пов'язано з ефективною та дієвою сумісністю систем ІКТ усієї публічної адміністрації.

На рівні інституційного забезпечення розвитком інформаційного суспільства та е-урядування в Польщі займається Міністерство управління та цифризації (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, МАС), створене в 2010 р.

Національна програма інформатизації Polska Cyfrowa [10] має на меті: забезпечити широкий доступ до високошвидкісного Інтернету; підвищити ефективність і зручність електронних державних послуг; стимулювати зростання рівня комп'ютерної грамотності серед населення; збільшити обсяг послуг ІКТ та підняти їхню якість. Тут існують такі пріоритети:

– підвищення доступності інформації для суспільства;

– побудова електронного уряду;

– створення служб і додатків, що використовують державні електронні послуги та інформацію в державному секторі;

– підтримка громадських ініціатив для активації цифрової грамотності та електронної інтеграції.

Зокрема, на проведення програми Polska Cyfrowa в період 2014–2020 рр. ЄС виділив 8 млрд злотих. Разом із національним внеском загальна сума складає більше 10 млрд злотих для оцифрування країни [3].

Програму Polska Cyfrowa поділено на три пріоритетних напрями, що відповідають найбільш важливим напрямам інформатизації. У кожному з трьох аспектів встановлено конкретні цілі й запропоновано дії для реалізації проекту.

Програма Polska Cyfrowa загалом дуже тісно пересікається з Цифровим порядком денним ЄС. Разом з цим документ, безумовно, орієнтовано на постановку та виконання суто національних завдань.

Цілі цієї політики узгоджено з основними проектними документами країни, а саме:

1. Цифровий порядок денний для Європи.
2. Стратегія розвитку інформаційного суспільства.
3. Стратегія національної безпеки.
4. Середньострокова стратегія національного розвитку.
5. Стратегія “Європа 2020”.
6. Ефективна стратегія державного розвитку.

Крім цього, в Польщі діяв Акт (закон) про комп’ютеризацію операцій суб’єктів, залучених до виконання державних замовлень (2005 р.). Цей закон наділяв громадян і підприємців правом звертатися до державних органів влади в електронній формі. Тобто електронне звернення громадян до органів влади офіційно було закріплено на рівні закону. Кожен орган влади, аж до найменшої територіальної одиниці (гміни), повинен мати е-скриньку на єдиній платформі послуг публічної адміністрації (ePUAP). А згідно з новим Законом з інтегрованої інформатизації держави (2014 р.), метою держави є не просто інформатизація, а надання послуг [4].

Слід звернути увагу на використання в Польщі єдиної електронної платформи послуг публічної адміністрації – ePUAP. Як і в Україні, у Польщі було створено та діють багато різних державних електронних реєстрів. Але головне, що в Польщі їх об’єднує єдина електронна платформа послуг публічної адміністрації – ePUAP. Усі ці реєстри сумісні між собою та інтероперабельні, тобто взаємодіють один з одним.

Згідно з польськими національними стандартами взаємодії, що засновані на Європейських стандартах взаємодії (EIF 3.0), сумісність досягається через:

- уніфікацію;
- взаємозамінність;
- сумісність.

Взаємодія, згідно з EIF 3.0, – це відповідь на потребу:

- співпраці між державними установами, мета якої – надання державних послуг;
- обміну інформацією між установами з метою виконання правових вимог чи політичних зобов’язань;
- обміну інформацією та її повторного використання публічними адміністраціями з метою збільшення адміністративної продуктивності та обмеження бюрократії з користю для громадян і підприємств.

За результатами комплексного оцінювання розвитку е-урядування United Nations E-Government Survey 2016. E-Government In Support Of Sustainable Development [12] від Організації Об’єднаних Націй, Великобританія у 2016 р. посіла 1-ше місце серед 193 країн, що брали участь в оцінюванні. Тобто Великобританія є світовим лідером розвитку е-урядування в 2016 р.

Формально Великобританія ще залишається членом ЄС (до виконання рішення референдуму “BREXIT 2015”). І оскільки Великобританія тривалий час була членом ЄС, то й розбудова інформаційного суспільства та е-урядування відбувалася згідно із загальноєвропейським законодавством. Звичайно ж, була певна британська специфіка.

Розбудову інфраструктури електронного уряду Великобританії було започатковано в 2000 р. з прийняттям відповідного стандарту eGIF (e-government Interoperability Framework). Нині вона успішно триває в рамках виконання завдань GDS (Government Digital Strategy) [9] – цифрової державної стратегії. Ця стратегія визначає те, як уряд стане цифровим “за замовчуванням”. Бути цифровим “за замовчуванням” у першу чергу стосується державних послуг, що повинні: створюватися вже в цифровій формі; бути простими для розуміння і зручними для отримання; передбачати альтернативні шляхи отримання для тих, хто не має змоги отримувати їх через Інтернет [1]. Усіма процесами упровадження е-урядування у Великобританії керує спеціальний орган – Government digital services.

На неелектронні послуги уряд Великобританії витрачає 4 млрд фунтів, щорічно надаючи громадянам можливості альтернативного доступу (безпосередньо в органах влади, телефоном, поштою). Та одним із завдань Стратегії є зменшення цього показника на 1,7 млрд на рік шляхом переведення послуг в електронну форму надання та популяризації е-послуг у населення [1].

У наданні публічних послуг Великобританія пішла шляхом комплексного підходу до створення відповідного порталу www.gov.uk не лише як сервісу з надання актуальної, повної, несуперечливої й точної інформації з державних послуг, але і як системи забезпечення транзакцій за принципом єдиної точки доступу та системи підтримки міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення надання комплексних державних послуг.

Розробники порталу www.gov.uk сформулювали нову тезу, на якій базуються сьогоднішні урядові інновації: від уряду в Інтернеті слід переходити до уряду з Інтернету.

Отже, центральний урядовий портал Великобританії www.gov.uk являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів до інших порталів і сайтів органів державної влади та приватних організацій. Портал підтримується не просто основною сервісної групою, а функціонально розподіленими професійними групами, створеними в рамках урядових відомств. Центральний урядовий портал вирішує такі завдання: надання центральної точки доступу для громадян із метою отримання державних послуг та інформації, забезпечення доступу для інтерактивної взаємодії, підтримка партнерства для державних і приватних організацій у сфері надання інформації та послуг, організація захищеного середовища, у якому громадяни можуть виконувати транзакції з державою.

Портал е-послуг Великобританії являє собою централізований інтернет-ресурс, побудований за схемою “згори вниз”. Його метою є інтеграція інтернет-сервісів всіх органів влади для надання державних послуг в єдиному інформаційному просторі. Портал являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів до порталів і субпорталів, а також є єдиним центром відповідальності з надання послуг для заявників.

Портал Великобританії надає загальну державну інформацію, поєднуючи разом інформацію і консультаційні послуги з різних джерел. По суті, портал являє собою єдину точку входу для громадян та бізнесу для отримання

необхідної інформації або отримання публічної послуги. На сьогодні на порталі інтегровано всі сторінки міністерств та відомств Великобританії, що надають основну частину сервісів в режимі онлайн. Також на сайті можна знайти понад 350 офіційних веб-сторінок або посилань на сторінки організацій, які ще не було інтегровано до єдиного державного порталу, як, наприклад, сайт Національного архіву. На сьогодні в електронній формі на загальнодержавному порталі www.gov.uk доступні для отримання більш ніж 650 послуг [2].

Більшість країн – членів ЄС мають великий досвід законодавчого і проектного супроводу розвитку е-урядування. “Цифровий порядок денний для Європи” являє собою загальноєвропейську галузеву стратегію, що, водночас, є інтегральною складовою загальної програми соціально-економічного розвитку “Європа 2020”. Крім того, розвиток е-урядування визначено одним із головних пріоритетів Європейського плану дій у сфері е-урядування на 2016–2020 рр.

Досвід Польщі у сфері інформатизації та побудови е-урядування, зокрема, треба уважно вивчити та, враховуючи українську специфіку, можна імплементувати в нашій країні. Особливо в частині, що стосується єдиного координаційного центру з упровадження е-урядування та інформатизації, стандартів взаємодії EIF 3.0 (уніфікація, взаємозамінність, сумісність) та можливостей єдиної електронної платформи послуг публічної адміністрації – на прикладі ePUAP.

Досвід одного зі світових лідерів е-урядування – Великобританії теж потрібно уважно вивчити та, враховуючи українську специфіку, імплементувати. На особливу увагу заслуговує як структура управління е-урядування в Великобританії, так і роль урядової структури, що займається управлінням розвитку е-урядування в країні, – GDS (Government digital services).

Список використаних джерел

1. Електронні послуги. Біла книга державної політики (проект до обговорення, версія 3.3). URL: <https://goo.gl/uQb5dS>. (Назва з екрану).
2. Електронна взаємодія. Біла книга державної політики (проект до обговорення, версія 3.3). URL: <https://goo.gl/YanmZw>. (Назва з екрану).
3. Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України. Аналіт. доп. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Gnatyuk-59546.pdf>. (Назва з екрану).
4. Серенко А. О. Досвід Польщі для України у впровадженні е-уряду // Інновації. Інвестиції. Харківські ініціативи! Матеріали VI Міжнар. екон. форуму, 5 верес. 2014 р. Харків: Золоті сторінки, 2014. С. 74–75.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631. (Назва з екрану).
6. Digital agenda for Europe. URL: <http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/digital-agenda-communication-en.pdf>. (Title from screen).
7. EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>. (Title from screen).
8. EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government. URL: <http://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp/2016-EU-eGovernment-Action-Plan-2016-2020.pdf>. (Title from screen).
9. Government Digital Strategy. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296336/Government_Digital_Strategy_-_November_2012.pdf. (Title from screen).
10. Polska Cyfrowa – PO PC / Min-wo Administracji i Cyfryzacji. URL: <https://mac.gov.pl/popcl>. (Title from screen).

11. Recommendation Rec (2004)15 of the Committee of Ministers on electronic governance. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b2. (Title from screen).

12. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in support of sustainable development. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. (Title from screen).

Надійшла до редколегії 05.09.2017 р.

УДК 35.351

ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНУ ПРАКТИКУ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Толпиго О. Ф.,

к. держ. упр., доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування;

Толпиго Д. М.,

аспірант кафедри європейської інтеграції,

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Одеса

Запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання публічного управління, що полягає в дослідженні досвіду імплементації правових стандартів ЄС у діяльність органів прокуратури України та визначенні напрямів їхніх реформування й удосконалення у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави. Систематизовано стандарти ЄС у сфері прокурорської діяльності. Проведено оцінку рівня відповідності національної нормативної бази до стандартів ЄС в історичній площині. Визначено позитивні тенденції реформи. Проаналізовано наукові доробки із зазначених питань. Окреслено напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: прокуратура, реформа прокуратури, метод стандартизації, європейський правовий стандарт, європейські стандарти прокурорської діяльності, імплементація.

Tolpygo O. F.,

PhD in Public Administration,

Associate Professor at the Department of Public Administration and Local Self-Government;

Tolpygo D. M.,

Postgraduate Student at the Department of European Integration,

ORI NAPA, Odesa

THE EXPERIENCE OF IMPLEMENTING THE EUROPEAN STANDARDS INTO THE NATIONAL PRACTICE OF THE PROSECUTOR'S OFFICES REFORMING

The paper proposes a new solution of the urgent scientific task in public administration, which is in studying the experience of EU legal standards' implementation into the activity of the prosecutor's offices of Ukraine. It also reveals the trends in reforming these offices and in improving the sphere of human rights and freedoms protection, and the interests of the state. The EU standards in the sphere of the prosecutorial activities are systematized. The assessment of the level of compliance of the national regulatory framework with the EU standards in the historical area was made. The positive tendencies of the reform were determined. Scientific researches of these issues have been analysed. Directions for further research have been determined.

Key words: Prosecutor's office, Prosecutor's offices reforming, method of standardization, European legal standard, European standards of prosecuting activity, implementation.

© Толпиго О. Ф., Толпиго Д. М., 2017

Сучасні глобалізаційні та інтеграційні процеси зумовлюють стрімкі соціально-політичні перетворення в Україні, принципові зміни основ державного управління, вимагають активізації демократичних перетворень, зокрема і шляхом реформування системи органів прокуратури як складової правоохоронної системи країни. За таких умов особливої ваги набуває питання дотримання європейських принципів і стандартів забезпечення й захисту прав і свобод людини.

Суттєвим каталізатором цих процесів стало прийняття Закону України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, що спрямований на підвищення ефективності діяльності та результативності роботи системи органів прокуратури й побудову нової прокуратури європейського зразка. Зазначений Закон вирішив низку проблемних питань в організації роботи системи, але багато аспектів правоохоронної діяльності органів прокуратури ще потребують удосконалення та змін. Дискусійним залишається питання місця і ролі прокуратури в системі органів державної влади в контексті відповідності до стандартів Європейського Союзу (ЄС). Вимагають деталізації та подальшого нормативного закріплення завдання та окремі функції органів прокуратури. Існують прогалини та колізії в нормативно-правових актах, що визначають повноваження органів прокуратури. Потребують перегляду гарантії прокурорської діяльності та ін.

Питанням діяльності прокуратури України в різних площинах присвячено дослідження В. Авер'янова, О. Бандурки, Л. Давиденка, В. Долежана, О. Литвака, В. Одуденко, Є. Поповича, М. Руденка, Г. Середи, В. Сухоноса, Я. Толочко, М. Якимчука та інших вчених.

Незважаючи на розробленість окресленої проблематики в контексті різноманітних авторських підходів у вагомих й актуальних напрацюваннях цих та інших учених, у науковому просторі бракує системних досліджень із питань імплементації стандартів ЄС у практику реформування системи органів прокуратури України, що особливо актуалізується в умовах стрімких законодавчих змін.

Теоретичне та практичне вирішення цих питань зумовлює високий ступінь актуальності досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є розроблення сучасних підходів до вирішення проблем, що виникають у процесі реформування органів прокуратури України у площині імплементації стандартів ЄС, пошук шляхів їхнього розв'язання, аналіз відповідної нормативної бази та визначення оптимальних напрямів посилення ефективності діяльності прокуратури відповідності до європейських стандартів.

В умовах сьогодення сприйняття суспільством європейських орієнтирів відбувається завдяки процесу європейської інтеграції, який є стратегічним вектором розвитку Української держави [12, с. 12].

Набуття Україною повноправного членства в Раді Європи сприяло підписанню та ратифікації низки міжнародно-правових угод і конвенцій та дало поштовх до реформування національної правової системи згідно з принципами ЄС. Зокрема, було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, Рамкову конвенцію про взаємну допомогу в карних справах; прийнято нову Конституцію України, кодекси України (Кримінальний та Цивільний); скасовано смертну кару; реформовано судову та правоохоронну системи.

Комплекс механізмів з адаптації українського законодавства до європейських стандартів, що спрямовані на реалізацію державної політики щодо створення сучасної національної правової системи шляхом удосконалення правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади, запровадженню єдиної системи планування, координацію та моніторинг роботи з адаптації законодавства [6], було нормативно закріплено в Законі України “Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Цей комплекс забезпечує розроблення та прийняття нормативно-правових актів відповідно до стандартів ЄС, у т. ч. і в напрямі реформування системи органів прокуратури.

У 1995 р. Україна взяла на себе зобов'язання перетворити прокуратуру на орган, який відповідатиме принципам Ради Європи, шляхом зміни її ролі та функцій. Ці прагнення знайшли відображення в положеннях висновку та рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі – ПА РЄ) № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. [5] щодо вступу до неї України.

Протягом майже 20 років у Резолюціях ПА РЄ № 1179 (1999) від 27 січня 1999 р., № 1244 (2001) від 26 квітня 2001 р., № 1262 (2001) від 27 вересня 2001 р. та в Рекомендаціях ПА РЄ № 1395 (1999) від 27 січня 1999 р., № 1513 (2001) від 26 квітня 2001 р. ПА РЄ звертала увагу на зобов'язання України щодо трансформації ролі та функцій прокуратури. Зазначені документи містили заклики до органів влади України повністю імплементувати реформу Генеральної прокуратури відповідно до принципів та стандартів Ради Європи.

Значною перешкодою адаптації національної правової системи та законодавства України до стандартів ЄС у цілому та у сфері діяльності органів прокуратури зокрема стала відсутність цілісного законодавчого поля. Це призвело до суперечливості та нестабільності чинної законодавчої бази.

На думку В. Чечерського, необхідно ретельно продумати характер і темпи реформування цього важливого державного органу, враховуючи стан законності та правопорядку. Прокуратура України, як і прокуратури інших постсоціалістичних держав Східної Європи, переживає складні часи. Криза законності, неналежне забезпечення правового захисту особистості й інтересів суспільства, постійне зростання злочинності висувають підвищені вимоги до неї. Прокуратура, спираючися на застарілу правову базу, повинна діяти в абсолютно нових політичних та соціально-економічних умовах, вирішувати ті завдання, які раніше їй не були притаманні [13].

Водночас експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П'ятницький зазначав, що головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, що не працюють на практиці [9].

Загалом, різні європейські інституції відзначили, що роль органів прокуратури і обсяг їхніх повноважень, включаючи захист прав людини та інтересів суспільства, визначається внутрішнім законодавством держав-учасниць, а наявність або відсутність і обсяг некарних функцій державних прокурорів глибоко коріняться в культурній спадщині, правових традиціях та конституційній історії націй. В Україні ж єдиною історичною моделлю, що існує, є радянська (і царистська) модель прокуратури. Ця модель віддзеркалює недемократичне минуле і не є сумісною з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме з цієї причини Україна, вступаючи до Ради Європи, мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, що відповідатиме стандартам цієї європейської організації [8].

Незважаючи на різні дослідницькі підходи до вивчення цього питання та тривалу науково-експертну дискусію, методом регулювання суспільних відносин у сфері реформування національної системи органів прокуратури було обрано метод стандартизації. Стандартизацію в сучасних умовах реформування слід розглядати як правовий, організаційний, мотиваційний механізм державного управління, спроможний підвищити рівень захисту прав і свобод людини. Базовою змістовою складовою цього механізму є стандарт.

У державному управлінні поняття “стандарт” розглядається як єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь [4, с. 1383]; нормативний документ, розроблений, як правило, на основі відсутності суперечностей із наявних питань у більшості зацікавлених сторін і затверджений компетентним органом.

У свою чергу, європейський правовий стандарт виступає як окрема категорія норм європейського права, змістовими складовими якого є принципи права ЄС та спільні цінності ЄС. Щодо останніх, то в контексті нашого дослідження вони стосуються прав людини й закріплені, наприклад, в Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Міжнародно-правові стандарти щодо прокурорської діяльності та статусу прокурорів закріплені низкою нормативно-правових актів, зокрема: Рекомендацією Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленою Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 р., Висновком Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) “Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства”, Висновком КГПЄ № 4 (2009) “Судді та прокурори в демократичному суспільстві”, Висновком КГПЄ № 5 (2010) “Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація”, а також Рекомендацією Парламентської Асамблеї 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, Звітом Європейської Комісії “За демократію через право” та Рекомендацією CM/Rec(2012)11 щодо ролі державних прокурорів за межами системи кримінального судочинства, прийнятою Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 р. (Рекомендація CM/Rec(2012)11) тощо.

Рекомендація CM/Rec(2012)11 визначає правові стандарти діяльності прокурора відповідно до напрямів: представництво прокурором інтересів фізичних осіб та держави в суді; наглядова діяльність прокурора в інтересах держави; міжнародне співробітництво між прокуратурами різних держав та забезпечення взаємної допомоги за межами кримінального провадження.

Європейські стандарти прокурорської діяльності сформульовано також на підставі прецедентної практики Європейського суду з прав людини, зокрема в рішеннях у справах: “Вермюлен проти Бельгії” (1996 р.); “Брумареску проти Румунії” (1999 р.); “Кресс проти Франції” (2001 р.); “Асіго проти Молдови” (2005 р.); “Станкевич проти Польщі” (2008 р.); “Павлик проти Словаччини” (2006 р.); “Корольов проти Росії” (2010 р.); “Менчинська проти Росії” (2010 р.); “Молдован Костика та інші проти Румунії” (2011 р.).

Прикладом європейських стандартів у сфері наглядової діяльності прокурорів є Рекомендація CM/Rec(2012)11. Рекомендація обмежується встановленням загальних керівних положень для забезпечення гарантій та засобів захисту прав людини, інтересів суспільства і держави, зокрема у випадках, коли ці повноваження розподілено між багатьма суб'єктами. Обов'язками та повноваженнями прокурора за межами системи кримінального провадження є представництво загальних або громадських інтересів, захист прав

людини та основоположних свобод, а також підтримка верховенства права (п. 2). Прокурори мають здійснювати свої обов'язки та повноваження у повній відповідності до принципів законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості (п. 4). Прокурори мають дотримуватися якомога більш прозорого підходу до своєї роботи, водночас повністю дотримуючись свого обов'язку щодо збереження конфіденційності (п. 6) [11].

Водночас положення Рекомендації Rec(2000)19 в контексті ролі прокуратури в системі кримінального судочинства застосовуються у прокурорській діяльності й поза цією сферою: вимоги щодо виконання прокурорами обов'язків із захисту прав людини (п. 24.b), забезпечення рівності перед законом (п. 26) та змагальності сторін (п. 29). Прокурори не можуть використовувати докази, отримані з порушенням закону (п. 28). Заходи прокурора щодо обмеження прав і свобод фізичної особи мають підлягати судовому контролю (п. 31) [10].

Таким чином, серед стандартів ЄС у сфері прокурорської діяльності можна виділити:

– за ознакою закріплених компетенцій: а) національні – імплементовані в систему органів прокуратури вимоги ЄС, що коригуються згідно з традиціями, ментальністю та соціально-економічною формацією, б) наднаціональні – вимоги, оформлені з метою забезпечення адекватності реалізації спільної політики;

– за хронологічною ознакою: а) первинні – розроблені на ранніх етапах формування ЄС та закріплені у відповідних правових актах ЄС; б) вторинні – стандарти, сформовані під впливом уніфікації у вирішенні питань та виконання зобов'язань, що поставлені перед країнами в межах ЄС.

Одним із найяскравіших феноменів політичної глобалізації, сучасних державотворчих процесів в Україні є сприйняття міжнародних стандартів, що мають велику політико-правову цінність. Наприклад, із метою виконання взятих зобов'язань у Конституції України 1996 р. було закріплено положення про продовження виконання прокуратурою функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та функції попереднього слідства до введення в дію законів та до формування чинної та регульованої законодавством системи досудового слідства, що було частково забезпечено після прийняття у 2012 р. Кримінального процесуального кодексу України. Наступним кроком стало прийняття Закону України “Про прокуратуру” № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. [7], яким скасована ця функція щодо низки суб'єктів: органи центральної та виконавчої влади, місцеві ради, підприємства, організації, незалежно від форм власності. Така новація є дієвим засобом уніфікації державних владних органів відповідно до європейських стандартів. Водночас її недоліком є відсутність положень щодо покладення функцій контролю додержання та застосування законів на інші органи залежно від сфери діяльності.

Функції нагляду, покладені на прокурора поза межами системи кримінального провадження, зазвичай передбачають забезпечення додержання міжнародно-правових стандартів у таких сферах, як захист конкуренції, працевлаштування, здоров'я та безпека населення, протидія дискримінації, природокористування й управління національними ресурсами та навіть проведення виборів і референдумів.

Під час здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор, згідно зі ст. 20 Закону України “Про прокуратуру”,

має право: витребувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій рішення та інші акти й документи, одержувати інформацію про стан законності; вимагати проведення перевірок діяльності підприємств незалежно від форм власності, а також мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки; отримувати від посадових осіб і громадян усні або письмові пояснення.

У разі виявлення порушень закону прокурор має право: вносити подання; ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення та починати досудове розслідування. У випадку, коли захист прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави згідно із законом є компетенцією відповідних органів державного нагляду (контролю), перевірки проводяться з обов'язковим наданням оцінки щодо законності їхньої діяльності.

Повноваження прокурора щодо захисту прав громадян під час застосування примусових заходів, пов'язаних з обмеженням їхньої особистої свободи, традиційно притаманні органам прокуратури, що повністю узгоджується з міжнародно-правовими актами, до яких приєдналась Україна [7]. Аналогічна діяльність прокуратури передбачена законодавством 25 держав – членів Ради Європи, зокрема Польщі та Франції.

Альтернативою функції прокуратури з нагляду за додержанням прав і свобод людини відповідно до стандартів ЄС стало запровадження механізму прямого звернення до суду. З метою заміни діяльності прокуратури в указаному напрямі з 1 січня 2014 р. в Україні розпочав роботу інститут безоплатної правової допомоги. Однак обмеженість фінансування, недостатня компетентність юристів та відсутність у них, на відміну від прокурорів, владних повноважень спричиняють низький рівень ефективності інституту правової допомоги порівняно з прокуратурою.

Закріплені в оновлених нормативно-правових актах положення дають можливість прокурорам працювати в сучасний і демократичний спосіб, що відповідає європейським стандартам. Незважаючи на певні обмеження та запобіжники, за прокуратурою залишилось достатньо повноважень для виконання покладених на неї обов'язків. Вона й надалі буде надійним гарантом захисту прав і свобод громадян та законних інтересів держави [3].

Імплементация описаних стандартів ЄС у національну практику реформування прокуратури дає можливість визначити низку позитивних тенденцій реформи:

- заборона політичної діяльності, що регулюється вимогами Закону України “Про прокуратуру” щодо несумісності [7];
- введення в дію порядку добору кандидатів та призначення їх на посаду;
- запровадження прокурорського самоврядування. Закон передбачає його як одну з ключових гарантій незалежності прокурорів, що забезпечуватиме захист прокурорів від втручання в їхню діяльність і підвищуватиме якість їхньої роботи, у т. ч. організаційне забезпечення, соціальний захист прокурорів та їхніх сімей, забезпечуватиме організаційну єдність, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення, а також у призначенні прокурорів [2].

Імплементация правових стандартів Європейського Союзу в чинну національну правову систему, у т. ч. в напрямі реформування прокуратури, є

передумовою успішної реалізації європейських прагнень України. Позитивний результат у цьому процесі можливий у разі конструктивної співпраці на всіх рівнях публічної влади за умови ефективного застосування наукових підходів і методів, урахування європейського досвіду та найкращих національних традицій.

Прокуратура історично є одним із традиційних для вітчизняної правової системи інститутів. У період реформування суспільних відносин вона повинна не втрачати свої позиції, зміцнюватися та вдосконалюватися як багатofункціональна державна структура.

Детальне дослідження історичних тенденцій становлення та розвитку правозахисної діяльності прокуратури, її суті, мети та завдань, визначення ролі у сфері захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, удосконалення та підвищення її ефективності може стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 194 с.
2. Блудша М. Чимало новел закону про прокуратуру є непродуманим популізмом та марнотратством – експерт // Ракурс. URL: <http://ua.racurs.ua/656-prokuratura-zakon>.
3. Большаков А. С., Михайлов В. И. Современный менеджмент: теория и практик. СПб.: Питер, 2002. 416 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
5. Висновок № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи: міжнар. док. від 26 верес. 1995 р. № 190 (1995). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
6. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Офіц. вісн. України. 2004. № 15. С. 30, с. 1028.
7. Закон України “Про прокуратуру” від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII (з наступ. змінами) // ВВР України. 2015. № 2/3. Ст. 12.
8. Інформаційно-аналітичні огляди проекту “Вдосконалення прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції”. URL: http://www.cga.in.ua/fckfiles/infor%20analytich%20ref%20procur%20_7.pdf.
9. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адмін. право / ХНУВС. Харків, 2007. 20 с.
10. Рекомендації Rec(2000)19 Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: <http://www.refworld.org.ru/publisher.COEMINISTERS,,,55c46b574,0.html>.
11. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам “Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції”. URL: http://pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF.
12. Хаустова М. Г. Проблема організаційно-правового забезпечення гармонізації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Проблеми законності: академ. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац.ун-т “ЮАУ”, 2013. Вип. 121. С. 12–29.
13. Чечерський В. І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006.

Надійшла до редколегії 11.09.2017 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Амер Аль-Атті* аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Белай С. В.* д.держ.упр., с.н.с., старший науковий співробітник науково-дослідного сектора будівництва та оперативного застосування Національної гвардії України науково-дослідного центру службово-бойової діяльності Національної гвардії України Національної академії Національної гвардії України, м. Харків
- Бойко О. Я.* аспірант кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Васільєв В. Т.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Голинська О. В.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної та фінансової політики, докторант ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Гончар В. В.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Гончаренко М. В.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Збираник Ю. В.* аспірант кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ, м. Київ
- Клімушин П. С.* к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Копилова М. С.* аспірант кафедри державного управління, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ
- Костенко В. О.* к.держ.упр., начальник зміни оперативно-координаційного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області, підполковник служби цивільного захисту, м. Кропивницький
- Мартиненко Н. В.* аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Марченко А. Ю.* аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Матвійшин Є. Г.* д.е.н., доц., завідувач кафедри економіки ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Мельниченко О. А.* д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Поліщук І. В.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, НАДУ, м. Київ
- Полякова О. С.* к.ю.н., доцент кафедри військового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків

- Попова К. Г.* аспірант кафедри права та законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Родченко І. Ю.* аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Савченко І. Г.* к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту Харківського торговельно-економічного інституту КНТЕУ, м. Харків
- Семенець-Орлова І. А.* к.політ.н., докторант кафедри управління освітою НАДУ, м. Київ
- Серенюк А. О.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ, м. Харків
- Слободян В. Я.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Спасібов Д. В.* к.т.н., заступник начальника відділу - начальник інформаційного сектора відділу "Комп'ютерне програмне забезпечення" Харківської міської ради, м. Харків
- Сторожев Р. І.* к.держ.упр., докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Тарасенко Т. М.* к.держ.упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро
- Тарасюк І. О.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Толпиго Д. М.* аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Толпиго О. Ф.* к.держ.упр., доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Чаплай І. В.* к.держ.упр., виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Черкашин О. Д.* к.пед.н., с.н.с., вчений секретар секретаріату вченої ради Національної академії Національної гвардії України, м. Харків
- Чумак О. В.* к.е.н., доц., науковий співробітник відділу аналітики і статистики вищої освіти ДНУ "Інститут освітньої аналітики", м. Київ

CONTRIBUTORS

- Amer Al-Atti* Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
- Bielai S. V.* Doctor of Public Administration, Senior Researcher, Senior Researcher of the at Research Section of Reconstruction and Operational Deployment of the National Guard of Ukraine of the Research Centre of Service and Combat Activities of the National Guard of Ukraine of the National Academy of the National Guards of Ukraine, Kharkiv
- Boyko O. Ya.* Postgraduate Student of the Department of Management of Organization, LRI NAPA, Lviv
- Chaplay I. V.* PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, “Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration”, Doctoral Student at the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
- Cherkashyn O. D.* PhD in Pedagogy, Senior Researcher, Scientific Secretary of the Scientific Council Secretariat, National Academy of the National Guard of Ukraine, Kharkiv
- Chumak O. V.* PhD in Economics, Associate Professor, Researcher of Statistics and Analysis of Higher Education Department, SSI “Institute of Educational Analysis”, Kyiv
- Golynska O. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Economic and Financial Policy, Doctoral Student, ORI NAPA, Odesa
- Goncharenko M. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Economic Theory and Finance, KRI NAPA, Kharkiv
- Honchar V. V.* Postgraduate Student at the Department of the Parliamentarism and Political Management, NAPA, Kyiv
- Klimushyn P. S.* PhD of Technical, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Information Technology & Management Systems, KRI NAPA, Kharkiv
- Kopylova M. S.* Postgraduate Student Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv
- Kostenko V. O.* PhD in Public Administration, Shift Operational Coordination Office State Emergency Service of Ukraine in Kirovograd region, Colonel civil protection, Kropyvnytskyi
- Marchenko L. Yu.* Postgraduate Student at the Department of Personnel Management and Labor Economy, KRI NAPA, Kharkiv
- Martynenko N. V.* Postgraduate Student at the Department of Social and Humanitarian Policy, KRI NAPA, Kharkiv
- Matviishyn Ye. H.* Doctor of Economics, Associate Professor, Head of Department of Economics, LRI NAPA, Lviv

- Melnychenko O. A.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor at the Department of Economic Policy and Management, KRI NAPA, Kharkiv
- Polishchuk I. V.* Postgraduate Student at the Department of the Parliamentarism and Political Management, NAPA, Kyiv
- Polyakova O. S.* PhD in Law, Assistant Professor at the Department of Military Law, National Law Academy named after Yaroslav the Wise, Kharkiv
- Popova K. G.* Postgraduate Student at the Department of Law and Legislative Process, ORI NAPA, Odesa
- Rodchenko I. Yu.* Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kiev
- Savchenko I. H.* PhD in Public Administration, Associate Professor at the Department of Management, Kharkiv Trade and Economics Institute of Kyiv National University of Trade and Economics, Kharkiv
- Semenets-Orlova I. A.* PhD in Politics, Doctoral Student at the Department of Education Management, NAPA, Kyiv
- Serenok A. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Information Technology & Management Systems, KRI NAPA, Kharkiv
- Slobodyan V. Ya.* Postgraduate Student at the Department of the Humanities and Social Policy, NAPA, Kyiv
- Spasibov D. V.* PhD in Technical, Deputy Head of Section - Head of Information Sector of Computer Software Department, Kharkiv City Council, Kharkiv
- Storozhev R. I.* PhD in Public Administration, Doctoral Student at the Department of Parliamentary and Political Management, NAPA, Kyiv
- Tarasenko T. M.* PhD in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration and Local Government, DRI NAPA, Dnipro
- Tarasiuk I. O.* Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Local Self, LRI NAPA, Lviv
- Tolpygo D. M.* Postgraduate Student at the Department of European Integration, ORI NAPA, Odesa
- Tolpygo O. F.* PhD in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration and Local Self-Government, ORI NAPA, Odesa
- Vasiliev V. T.* Postgraduate Student at the Department of Social and Humanitarian Politics, NAPA, Kyiv
- Zbyranyk Yu. V.* Postgraduate Student at the Department of Public Management and Public Service, NAPA, Kyiv

ВИМОГИ

до рукописів статей, що подаються
до збірників наукових праць ХарПІ НАДУ

“АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”,

“ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”
(друковані збірники)

**Реquisites для сплати за редакційно-видавничі послуги
та за збірники наукових праць:**

одержувач: ХарПІ НАДУ

банк одержувача: Державна казначейська служба України

МФО: 820172

розрахунковий рахунок: 31259249111257

код ОКПО: 23322597

призначення платежу: код 25010100 – за редакційно-видавничі послуги,
обов'язково вказати автора (ПІБ) та назву статті.

Матеріали до збірників приймаються за адресою:

61001, м. Харків, проспект Московський, 75,
відділ організації наукових досліджень (кім. 40, 6-й поверх),

тел. (057) 732-32-55 (дод.142), факс: (057) 732-32-66,

e-mail: ond41@ukr.net

№ з/п	Назва видання	Галузь науки (затверджено постановою Президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1–05/4)	Періодичність виходу
1	Актуальні проблеми державного управління	державне управління	2 рази на рік
2	Теорія та практика державного управління	державне управління, економічні	4 рази на рік

Програмна мета видань: сприяння розвитку галузі науки “Державне управління”, обмін досвідом з проблем державного управління та місцевого самоврядування (правові, економічні, політичні, соціологічні, філософські, освітянські, соціальні та ін.).

Редакційні колеги збірників наукових праць приймають до опублікування матеріали наукових досліджень за умови дотримання авторами відповідних правил та вимог.

Загальні правила подання статей

1. Електронний варіант статті надсилається на e-mail відділу (ond41@ukr.net, nauka@kbuara.kharkov.ua) для попереднього розгляду (назва файлу та тема на зразок – **Петренко І.В. стаття_**).

2. Після отримання повідомлення про відповідність статті встановленим вимогам до відділу подається особисто або надсилається **простим** листом на адресу ХарПІ НАДУ (**61001, м. Харків, проспект Московський, 75, відділ організації наукових досліджень**) повний комплект матеріалів щодо статті:

– рукопис, надрукований на папері формату А4, має бути завізований власноручним підписом автора на останній сторінці. Текст статті в електронному вигляді обов'язково повинен відповідати паперовому варіанту;

– витяг з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу;

– рецензія доктора/кандидата наук за фахом видання. Підписи на рецензіях та протоколах мають бути завірені печатками закладу;

– розширена анотація статті англійською мовою, завірена в установленому порядку (див. зразок) та електронний файл анотації (редактор WORD (**версія 1998-2003**) for WINDOWS);

– копія квитанції про оплату, яку здійснюють автори статей, які не працюють і не навчаються в системі НАДУ при Президентіві України (вартість публікації з розрахунку **35 грн. 56 коп.** за сторінку (формат А4) згідно з наказом директора ХарПІ НАДУ від 11.01.2016 р. № 01)

3. Редакція зберігає за собою право скорочування, редагування та відхилення матеріалів статей, які оформлено з порушенням зазначених вимог. Не допускається використання у матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць тощо. Відповідальним за зміст поданих матеріалів є автор. *Внесення плати за публікацію не є гарантією опублікування рукопису. У разі відмови редколегії рекомендувати матеріали до друку, кошти будуть повернуті автору за наявності відповідної квитанції.*

4. Відповідно до “Положення про видавничу діяльність Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України” (наказ директора ХарПІ НАДУ від 31 січня 2012 р. №58-к), діє такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних із публікацією наукових праць у періодичних фахових виданнях:

• для наукових і науково-педагогічних працівників, а також інших фахівців системи Національної академії державного управління при Президентіві України, які мають науковий ступінь або вчене звання; державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які

обіймають посади I-III категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування на замовлення Інституту, а також іноземних учасників науково-комунікативних заходів Інституту та науковців закладів, з якими укладено договір про співпрацю, публікації здійснюються **безкоштовно**;

• встановлюється квота з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання для аспірантів і здобувачів Інституту та інших регіональних інститутів НАДУ – 3 статті загальним обсягом 1,5 друкованих аркуша; для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Технічні вимоги:

текст статті має бути набраним на комп'ютері (редактор WORD (**версія 1998-2003**) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman № 14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: ліворуч – 3 см, праворуч – 1,5 см, угорі та внизу – 2 см; обсяг статті, не враховуючи список використаних джерел, має бути 8 – 11 сторінок.

Вимоги щодо оформлення:

– у лівому верхньому куті першої сторінки зазначається *шифр УДК*;
– наступний рядок (використовується шрифт Times New Roman № 12 з міжрядковим інтервалом 1,0) – *відомості про автора (співавторів) українською та англійською мовами* (прізвище, ім'я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює чи навчається автор), а також вказується контактний телефон;
– нижче по центру наводиться *назва статті українською та англійською мовами*;
– далі – *анотації* обсягом до 50 слів і *ключові слова (5-7) українською та англійською мовами*.

Вимоги щодо структури статті:

– текст статті повинно бути структуровано відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. №7-05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України”, де зазначено, що до друку в фахових виданнях приймаються лише наукові статті, які мають такі обов'язкові елементи (**виділяються в тексті напівжирним або курсивом**):

• **постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

• **аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячено означену статтю;

• **формулювання мети статті** (постановка завдання);

• **виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

• **висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок** у даному напрямку;

– посилання на літературні джерела даються в алфавітному порядку, у бібліографічному покажчику вказуються лише ті джерела, на які є посилання у статті;

– бібліографічні посилання оформлюється згідно з ДСТУ 8302:2015 “Інформація та документація. БІБЛІОГРАФІЧНЕ ПОСИЛАННЯ. Загальні положення та правила складання” та відповідно до наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. “Про затвердження Вимог до оформлення дисертації.

Вимоги до англomовної версії статті:

1) відповідно до наказу МОНмолодьспорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1111 “Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України” та наказу директора ХарPI НАДУ від 27.02.2013 р. № 38 до україномовної версії необхідно додавати паперовий та електронний англomовний варіант основного змісту наукової статті (від 3000 знаків із пробілами);

2) англomовний варіант має включати всі обов’язкові структурні елементи фахової статті (постановка проблеми, аналіз останніх досліджень і публікацій, формулювання мети статті, виклад основного матеріалу дослідження, висновки з даного дослідження);

3) англomовний варіант має бути підтверджено в один із способів:

- бюро перекладів;
- Торгово-промисловою палатою України;
 - кафедрою іноземних мов ВНЗ;
 - сектором міжнародних зв’язків ХарPI НАДУ;
 - Центром навчання іноземним мовам “Вавилон” ХарPI НАДУ;
- підписом автора у разі наявності в нього документа, що підтверджує право професійного перекладу (ксерокопія документа має додаватись).

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 3 (58)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.

Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України,
свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р.,
та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

Відповідальний за випуск к.держ.упр., доц. *А. О. Кузнецов*

Редактор	<i>О. І. Новохацька</i>
Коректор	<i>О. І. Новохацька</i>
Комп'ютерне верстання	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 01.11.2017. Формат 70x100 ¹/₁₆. Папір офсетний.

Гарнітура Bookman Old Style. Друк офсетний.

Умов. друк. арк. 15,79. Обл.-вид. арк. 17,3. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
“Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: наука@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні “Тім Пабліш Груп”
61135, м. Харків, просп. Гагарина, 129, тел. (057) 755-38-01,
e-mail: tpgtim@gmail.com
www.tpg.in.ua