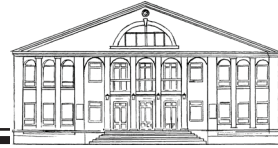


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
 Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
 О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
 правових наук України, Заслужений юрист України
 Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
 Д. Т. Бікулов, к.держ.упр., доцент
 М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
 В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
 М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
 С. К. Бостан, д.ю.н., професор
 О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
 В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
 Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії
 правових наук України, Заслужений юрист України
 С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
 Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
 А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
 О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
 В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
 Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
 Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
 О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
 А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
 Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
 О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
 О. Г. Колб, д.ю.н., професор
 Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
 Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор
 І. Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
 О. І. Крюков, д.держ.упр., професор
 М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії
 правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
 М. А. Латинін, д.держ.упр., професор
 Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
 О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
 В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
 Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
 В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
 Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
 А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
 О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
 С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
 З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
 В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
 В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
 П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
 Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
 О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
 О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
 Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
 О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
 О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
 В. М. Трубников, д.ю.н., професор
 В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії
 правових наук України
 П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
 В. Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
 О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
 В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
 Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
 Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
 О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
 Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
 О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
 Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
 С. О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
 М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор, Заслужений працівник вищої школи Росії
 (Російська Федерація)
 Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
 В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
 О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
 О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

**Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820**

**Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)**

Засновники:

**Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.**

Видавець:

**Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.**

**Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
25 грудня 2017 р., протокол № 4**

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2017. – № 4 (29). – Т. 2. – 198 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 25.12.2017.
Підписано до друку 30.12.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 27-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|---|-----------|
| <i>О. І. Божок</i> СКЛАДОВІ КОМУНІКАТИВНОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУБКУЛЬТУРИ: ІНКОРПОРАЦІЯ МЕДІАТИВНИХ ПРАКТИК..... | 5 |
| <i>О. П. Євсюков</i> СПРЯМОВАНІСТЬ І СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДІЇ Й ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ | 11 |
| <i>Л. С. Савчук</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ МОЛОДІЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА СТАН СПРАВ В УКРАЇНІ..... | 18 |
| <i>В. В. Федорчак</i> РИЗИК ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ..... | 27 |

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|---|-----------|
| <i>М. В. Андрієнко, А. В. Борисов, Т. О. Мукшинова</i> ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ РОБОТИ ДОБРОВІЛЬНИХ ПОЖЕЖНИХ ДРУЖИН ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ..... | 31 |
| <i>О. В. Вербицький</i> ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ І МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ДИСФУНКЦІЇ..... | 37 |
| <i>І. Ю. Вернигор</i> СУЧАСНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ В УКРАЇНІ..... | 42 |
| <i>С. Є. Гребень</i> ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ | 49 |
| <i>В. І. Дмитренко</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ..... | 55 |
| <i>О. П. Дяченко</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ РЕКОМЕНДАЦІЙ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЕКСПЕРТІВ..... | 62 |
| <i>О. О. Коваленко, О. М. Черемухіна</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИМИ СОЦІАЛЬНИМИ СТАНДАРТАМИ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ..... | 68 |
| <i>Я. С. Коваль</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ..... | 74 |
| <i>Н. А. Лебедєва</i> МИСТЕЦТВО ЯК ЗАСІБ КУЛЬТУРНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 82 |
| <i>О. А. Матвійчук</i> РЕГУЛЯТОРНИЙ ВПЛИВ НА ІНФОРМАТИЗАЦІЮ СУСПІЛЬСТВА ЯК ОСНОВНИЙ ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 89 |

| | |
|--|------------|
| <i>Ю. Л. Мохова, Д. Г. Рачок</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ..... | 95 |
| <i>Омаров Азад Енвер огли</i> ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ..... | 101 |
| <i>О. В. Петренко</i> РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ВИРОБНИЧО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ..... | 106 |
| <i>П. С. Покатаєв, Н. А. Сорочишина</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НЕФОРМАЛЬНОГО СЕКТОРА ІНВЕСТИЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 111 |
| <i>Г. Б. Сабурова</i> ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ УНІФІКАЦІЇ ТА СТАНДАРТИЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ДОКУМЕНТІВ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ..... | 122 |
| <i>О. П. Слюсарчук</i> ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ..... | 127 |
| <i>В. С. Шако</i> ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ..... | 134 |
| РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ | |
| <i>Ю. П. Козаченко</i> САМОРОЗВИТОК РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ..... | 141 |
| <i>Т. А. Кравченко</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... | 146 |
| <i>К. В. Мануїлова</i> КОНЦЕПТ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ДИСКУРСІ..... | 152 |
| <i>О. В. Марухленко</i> КЛАСТЕРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ..... | 157 |
| <i>А. І. Неділько</i> ЗНАЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ..... | 163 |
| СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА | |
| <i>С. М. Мазур, І. О. Кульчій</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ І УЧАСНИКІВ АТО..... | 169 |
| <i>І. В. Найда</i> СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ | 174 |
| <i>Н. П. Шевченко</i> ВПРОВАДЖЕННЯ СВІТОВИХ СТАНДАРТІВ У СИСТЕМУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ..... | 179 |

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

| | |
|---|------------|
| <i>В. О. Криворучко</i> ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 185 |
| <i>Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус</i> МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ..... | 191 |

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.7+351

О. І. Божок

викладач кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

СКЛАДОВІ КОМУНІКАТИВНОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СУБКУЛЬТУРИ: ІНКОРПОРАЦІЯ МЕДІАТИВНИХ ПРАКТИК

У статті аналізуються складові комунікативної моделі адміністративної субкультури. Розглянуто перспективи інкорпорації медіативних технологій як складової комунікативної моделі.

Ключові слова: комунікація, комунікативна модель, адміністративна субкультура, інкорпорація, медіативні технології, медіація.

Постановка проблеми. У сучасних умовах системних трансформацій державної служби актуальним постає завдання всебічного наукового осмислення напрямів реформування державного апарату. Аксіологічний контекст формування нової комунікативної моделі державної служби представлений таким багатоплановим явищем, як адміністративна субкультура. Адміністративна субкультура в її соціальному призначенні розкривається кризь призму корпоративних норм і правил професійної діяльності державних службовців, що репрезентують виклики сучасного суспільства. Формування нової комунікативної моделі адміністративної субкультури значною мірою залежить від трансформації світоглядних, ціннісних і морально-етичних настанов державного службовця. Отже, успішність реформ державної служби доцільно розглядати в контексті проектування нового аксіологічного нариса професійної публічної служби, адже саме аксіосфера формує комунікативне поле професійної діяльності державних службовців.

У сучасних реаліях становлення та розвитку публічного управління і публічної служби в Україні можемо спостерігати

системну кризу комунікацій в державному управлінні, яка ініціює пошук інноваційних технологій кризових комунікацій, що нівелюють репутаційні ризики публічного управлінця. Так, українська дослідниця Т. Федорів у науковому дослідженні механізмів комунікаційного менеджменту в органах державної влади виокремлює поняття репутаційних ризиків публічного управлінця та аналізує специфічні особливості «кризових комунікацій» і «ризикових комунікацій».

На її думку, «ризикова і кризова комунікація мають схожі принципи: це принцип відносин із ключовими стейкхолдерами; принцип відповідальності у випадку провини; принцип розкриття інформації про кризу чи проблему; принцип симетричної комунікації <...> Водночас кризова комунікація спрямована на те, щоб запобігти або зменшити негативні наслідки кризи і тим самим захистити стейкхолдерів, і є частиною більш широкої функції кризового управління; ризикова комунікація найчастіше пов'язана із визначенням ризиків і спрямована на те, щоб переконати громадськість утриматися від ризикованої поведінки; також ризикова комунікація має враховувати чинник загрози і чинник обурення громадськості» [6 ; 9].

Так, сьогодні дійсно реалізуються певні вектори змін у контексті системного реформування комунікаційної складової державного управління, серед яких виокремлюємо розробку ефективних механізмів публік рілейшенз, розвиток практик публічного звітування політичних діячів і державних службовців у мас-медіа, впровадження соціологічних досліджень контенту публічної інформації, моніторинг публічності політичних діячів і державних службовців. На нашу думку, вищезазначені комунікативні технології частково відтворюють «ідеологію» прозорості та відкритості, відіграючи допоміжну роль у формуванні політичного іміджу публічного управлінця.

Суттєва проблема полягає в тому, що комунікації в системі державного управління функціонують або у бюрократизований спосіб, або хаотично. Трансформаційні перетворення державного управління в публічне управління потребують стратегічного планування комунікаційної діяльності та реалізацію ефективного організаційного механізму комунікаційної діяльності, а отже – чітку постановку цілей і завдань комунікантам, окреслення конкретних результатів комунікації, впровадження систем оцінювання ефективності комунікацій.

Підтримуючи думку низки вчених про те, що комунікація є, по суті, взаємодією двох або більше сторін, спрямованою на пошук компромісу або консенсусу, вважаємо за доцільне розглянути перспективи інкорпорації медіативних технологій як складової комунікативної моделі. Медіація розглядається нами як процес супроводу та координації прийняття управлінського рішення, заснований на дослідженні мотивації сторін у пошуках ціннісної парадигми з метою проектування постконфліктного стану суб'єкту та об'єкту управління. Для більш глибокого дослідження механізмів інкорпорації медіативних технологій наголошується на необхідності виявлення світоглядних засад, ціннісних орієнтирів і норм професійної етики державних службовців, які виступають учасниками суб'єкт-об'єктної та суб'єкт-суб'єктної взаємодії в межах управлінських відносин.

Метою статті є спроба автора дослідити інноваційні сегменти у формуванні

комунікативної моделі адміністративної субкультури, одним з яких визначено медіативні технології.

Досягнення поставленої мети потребує вирішення наступних завдань: дослідити актуальність формування нової комунікативної моделі державної служби; систематизувати методологічні підходи до формування нової комунікативної моделі державної служби, серед яких виокремлюємо аксіологічний, комунікативний та інформаційно-технологічний підходи; запропонувати визначення медіації як сегменту комунікативної моделі державної служби, інкорпорація якого в аксіологічному і комунікативному контекстах продукується адміністративною субкультурою.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна субкультура як система цінностей є різновидом професійних субкультур, а професійні субкультури як адаптаційні механізми становлення і розвитку особистості формуються у контексті змістовних і структурно-функціональних умов соціокультурного простору та соціокультурного середовища. Варто відмітити, що поняття «соціокультурне середовище» та «соціокультурний простір» мають свою різність. Так, соціокультурний простір є відтворенням раціоналізованого духовного пошуку ідеального стану об'єкту пізнання і розглядається в сучасній науці з точки зору субстанціонального та структуралістського підходів. Об'єднуючим для обох наукових підходів є розуміння того, що базисом соціокультурного простору є індивіди та групи індивідів, їх соціальні відносини, що певним чином структуровані (П. Бурд'є). [2] Особливою є системна якість соціальних відносин, властива групам індивідів, адже у самих індивідів присутні лише репрезентативні уявлення про соціальні норми, устої та цінності.

Соціокультурне середовище відтворює систему цінностей і мотиваційно-цільових орієнтацій особистості та містить ряд специфічних структур, сформованих на нормативно-ціннісних основах даного суспільства. Це – соціально-політична, соціально-економічна, соціально-культурна, соціально-духовна, освітня, соціально-професійна та інформаційно-комунікативна компоненти. Інтегральною характеристикою рівнів

розвитку інформаційно-комунікативного середовища є орієнтація в комунікаційних процесах і відчуття інтернаціональності, обумовлене палітрою репрезентативних уявлень індивіда, які на основі аналітичного типу мислення формують структуру сприйняття явища чи процесу.

Соціокультурне середовище породжує і трансформує репрезентативний характер субкультури. Адміністративна субкультура (субкультура бюрократії) є результатом колективної та індивідуальної творчості, що має свій вираз у світоглядній картині морально-етичних настанов і ціннісних констант, які є засадничими у формуванні комунікативних зв'язків і моделей поведінки державного службовця. У такому субкультурному різноманітті адміністративна субкультура визначається нами у трьох субстанціях: по-перше, як вертикальна професійна субкультура державних службовців (кар'єрна, де індивідуальні цінності превалюють над корпоративними); по-друге, як горизонтальна субкультура професійної публічної служби (державна та муніципальна, де у пріоритеті постають корпоративні цінності); по-третє, субкультура бюрократії (як така, що властива будь-яким управлінським системам).

З метою осмислення буття адміністративної субкультури та її аксіологічного і комунікативного поля доцільно звернутися до аксіологічного та комунікативного підходів як теоретико-методологічної бази дослідження. Аксіологічний та комунікативний підходи в дослідженні специфіки формування комунікативної моделі адміністративної субкультури представлені розмаїттям наукових студій, методологічною базою яких слугують філософські, культурологічні та соціологічні доробки відомих вчених. Г. Зіммель ввів поняття «статусу цінностей», Р.-Г. Лотце сформував підвалини ціннісного суб'єктивізму, М. Гартман, Г. Риккерт виокремили змістовний апріоризм цінностей або «царство цінностей», В. Виндельбанд розглядав «філософію як теорію цінностей», Р. Перрі та А. Фуйе обстоювали «аксіологічний натуралізм», Г. Мюнстерберг, М. Шелер увеличили поняття субординації та ієрархії цінностей, Ф. Ницше здійснив «переоцінку» цінностей, В. Шуппе, А. Деринг наголошували

на емоційно-чуттєвій природі цінностей, Т. Липпс відзначив роль естетичних відчуттів цінностей, Фриц Іоахім фон Ринтелен створив «новий ціннісний реалізм», Н. Розов обґрунтував філософські й соціальні основи «аксіології європейської етики», «конструктивної аксіології» та сформував наукові взаємозв'язки понять «сталлий розвиток» і «аксіологічна свідомість», В. Шохин акцентував увагу на європейському вимірі цінностей, визнавши «цінність категорією європейської культури».

Багатозначність пояснень дефініції «цінності» складає підвалини для наукового узагальнення аксіологічної онтології крізь призму суб'єктивності та об'єктивності природи цінностей: цінності як ідеї або сукупності ідей про буття людини; цінності постають як соціокультурні орієнтири людської діяльності; цінності як поняття тотожні поняттю «значущості» або необхідності; цінності як суб'єктивне сприйняття і відображення світу; цінності як оцінювальний визначник векторів діяльнісного буття людини. Осмислення ціннісного виміру буття культури як форми та способу людської діяльності тісно переплітається з філософською рефлексією етики та моралі (А. Гусейнов), свободи та гуманізму (Б. Новіков, В. Лях, І. Бичко), індивідуальної та корпоративної соціальної відповідальності, комунікації та діалогу.

Діалогова комунікація є одним з актуальних запитів громадянського суспільства, тому доцільно звернутися до наукових доробків відомих вчених, твори яких сформували комунікативний підхід у науковому дискурсі. Діалогічна інтенція та її наукова експлікація яскраво представлені у творчій спадщині М. Бахтіна, його послідовників і однодумців С. Бочарова, Ф. Ебнера, М. Бубера, В. Біблера. Також слід відмітити наукову значимість результатів дослідницьких розвідок Л. Вітгенштайна, Ч. Моріса, Ч. Сендерса Пірса, Вітторіо Гьосле, Д. Бюлера, П. Ульріха, Дж. Л. Остіна, Дж. Р. Серля, З. Вендлера, К. Бюлера, Дж. Ройса і Дж. Міда у сфері семіотичної інтерпретації комунікативної діяльності.

Ю. Хабермас, К. Апель визначають світоглядні основи у становленні гуманістичних засад формування комунікативного

простору сучасних субкультур. Німецький вчений, філософ і соціолог Ю. Хабермас є розробником нової для постмодерністського дискурсу наукової концепції «комунікативної раціональності» як комунікації, основоположним поняттям якої визначено дію як елемент раціональної комунікативної діяльності. Дія може бути інструментальною або комунікативною. Однак у пошуках взаємного порозуміння ядром людської діяльності все ж є духовність і моральність. Ю. Хабермас пише про особливості комунікативної дії (націленої на взаєморозуміння): «У комунікативній дії учасники орієнтовані, перш за все, не на свій індивідуальний успіх; вони переслідують свої індивідуальні цілі, передбачаючи умови здатності до гармонізації своїх планів дії на базі загального визначення ситуації. З цієї точки зору обговорення конкретної ситуації – суттєвий елемент інтерпретативних досягнень, потрібних для комунікативної дії» [8, с. 286].

К. Апель, один із засновників філософського напряму дискурсивної етики – трансцендентальної прагматики, розглядає «суспільство як комунікативну систему». Мовна прагматика є поняттям, запозиченим лінгвістичною феноменологією з понятійного апарату риторики. Сутність поняття «прагматика» риторики трактує як раціонально граматичне структурування мови, а К. Апель характеризує мовну прагматику як особливий вимір мовленнєвих практик, як симбіоз мови і дії та їхню рефлексію в соціальній реальності.

Проблема пошуку інтерпретації комунікативної моделі діалогової субкультури актуалізується у зв'язку з появою у ХХ ст. нових культурних шарів, динамікою їх поширення у ХХІ ст., що суттєво ускладнює соціокультурну систему майбутнього світу та продукує конфліктність управлінських систем. Аксиологічна криза веде до появи нових соціальних протиріч і суперечностей у процесі управління, які спроможні нівелювати принцип діалогічності, що був закладений вченими-творцями комунікативної етики в основи людського буття і мислення як преферентний ціннісний орієнтир у відтворенні діалогічних форм комунікації.

Комунікації у системі управлінської діяльності в умовах розвитку інформа-

ційного суспільства характеризуються новими смисловими домінантами, векторами та швидкістю руху інформації. Нами виокремлено інформаційно-технологічний підхід як одну зі складових формування комунікативної моделі адміністративної субкультури. Вищезазначений підхід представлений українськими вченими С. Войтко, К. Ангеловим, які досліджують послідовність розвитку галузі інформаційно-комунікаційних технологій і телекомунікацій. В авторській розробці вчених запропоновано теоретичні засади механізму управління, а також запропоновано моделі інфокомунікаційного забезпечення ринку: двовимірну і тривимірну [4].

Нашу увагу було зосереджено саме на тривимірній моделі використання інформаційно-комунікаційних технологій, адже на відміну від двовимірної, науковці поряд із факторами телекомунікації та інформаційної технології вводять третій фактор розвитку галузі – сфера діяльності, що має дискретний характер. У даному контексті державну службу ми розглядаємо як організаційний інститут, де комунікаційна сфера має свій життєвий цикл і потребує планування, організації і контролю. Відповідно, «тривимірну модель» вважаємо за складову комунікативної моделі державної служби, але як таку, що має бути вбудована в контекст функціонування організаційної системи, репрезентуючи вектори комунікативного дискурсу в теоріях та практиках управління.

У сучасному комунікативному дискурсі закладаються підвалини для становлення інституту громадянського світобудування, стратегічною метою якого є врегулювання конфліктів і проектування постконфліктного стану управлінських систем шляхом інкорпорації медіативних технологій. З. Красіловська пропонує тези щодо реалізації медіативних практик у межах процесу адміністративного оскарження управлінських рішень, зокрема, через механізми вдосконалення змісту та форм дискреційних повноважень. «Подоланню стереотипів органів державної влади щодо формального ставлення до прийняття компромісних рішень може сприяти активізація ознак дискреційності в їх повноваженнях» [5, с. 144]. Однак слід відмітити,

що дискреційні повноваження фігурують у міжнародних стандартах (ООН) і національному законодавстві з антикорупційної діяльності як суттєвий корупціогенний чинник. Дискреційні повноваження передбачають своєрідну специфіку прийняття управлінських рішень, де превалює особистісний вплив і ситуаційні фактори.

За визначенням, наданим у методології антикорупційного дослідження: «Дискреційні повноваження – це комплекс прав і зобов'язань представників влади як на державному рівні, так і на регіональному, у тому числі представників суспільства, яких уповноважили діяти від імені держави чи будь-якого органу місцевого самоврядування, що мають можливість надати повного або часткового визначення і змісту, і виду прийнятого управлінського рішення. <...> Це надає можливість представникові влади здійснювати вибір варіанта рішення відповідно до власних міркувань, не обмежуючись чітко визначеним варіантом вирішення для конкретної ситуації» [1, с. 100].

Дискреція, по суті, означає вихід за межі повноважень і концентрується на вищих рівнях управління, зменшуючись відповідно до низу, що в цілому провокує конфронтацію у природно конфліктних протиріччях суб'єкту-об'єкту управління. На противагу варто відмітити, що в контексті децентралізації жорстка ієрархічність у прийнятті управлінських рішень на центральному рівні заміщується сучасними, інноваційними корпоративними моделями управління на місцях. Отже, соціокультурні, аксіологічні та комунікативні впливи на багатовимірні шари адміністративної субкультури розглядаємо в тісному взаємозв'язку з процесом децентралізації (влади, бюджету, територій), що посилює суспільні запити на появу нових форм комунікацій, де чільне місце посідає медіація.

На нашу думку, інкорпорація медіативних технологій у новітній комунікативній моделі державної служби має відбуватися на перших етапах системних реформ на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях публічного управління. Стратегічний рівень націлений на проектування комунікативного простору з аксіосферою толерантності й терпимості; тактичний ре-

алізується у площині функціонування громадських рад і проведенні громадських слухань. На оперативному рівні вважаємо доцільним здійснення функціонального обстеження структурних підрозділів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, в тому числі у сфері комунікацій.

Комунікативна сфера функціонування державної служби в контексті становлення і розвитку публічного управління передбачає проектування інноваційних комунікативних компетентностей державних службовців. На нашу думку, однією з інноваційних комунікативних компетентностей державного службовця є уміння, навички та досвід реалізації медіативних технологій. Медіацію визначаємо як складову комунікативної моделі державної служби, а саме – як соціально-комунікативну здатність державного службовця до антикризової та діалогової комунікації.

Антикризова і діалогова комунікації розкривають свій потенціал шляхом впровадження медіативних технологій на державній службі. Медіація як соціально-комунікативна компетентність державного службовця продукується специфічними світоглядними засадами професійної діяльності державного службовця. Світоглядний нарис являє собою феномен адміністративної субкультури, що репрезентує соціальний сенс професійної публічної служби державних службовців-медіаторів. Насамперед, це цінності і морально-етичні норми, що виступають регуляторами розбудови «інклюзивного суспільства» в Україні.

Сутність поняття «інклюзивне суспільство» розуміється нами у відповідності до термінології Організації Об'єднаних Націй як публічне управління, сформоване на паритетних засадах, що передбачено включенням на пропорційній основі в управлінський процес і процес прийняття управлінських рішень представників етнічних груп, де, без сумніву, суттєву роль відіграють цінності й норми етнічних і регіональних субкультур. [7] Як слушно зазначає німецький вчений Х. Бессемер, «для багатьох етнічних груп, релігійних сект та субкультур велике значення має самостійне, незалежне від держави, врегулювання конфліктів» [3, с. 56].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумки, доцільно зазначити, що принцип паритету в управлінні тісно пов'язаний з децентралізацією управління, що в комплексі з концептуальними засадами «New public management», «Good governance» актуалізує формування нової комунікативної моделі державної служби. Аксіологічний, комунікативний та інформаційно-технологічний підходи нами обрано як методологічні засади у формуванні нової комунікативної моделі державної служби. Вищезазначені методологічні підходи виступають науковим підґрунтям у визначенні медіації як складової комунікативної моделі державної служби.

Інкорпорація медіативних технологій в аксіологічному і комунікативному контекстах продукована специфічним буттям адміністративної субкультури як багатогранного та полімодального феномену. Сподіваємось, що осучаснений комунікативний простір буття адміністративної субкультури виступатиме культуротворчим фактором процесу реформування державної служби в контексті побудови поліцентричної системи цінностей «доброго врядування» та якісного управління», де свої ніші віднайдуть європейські та аутентичні цінності, національні та державні цінності, регіональні та етнічні цінності, корпоративні й особистісні цінності.

Список використаної літератури:

1. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи» від 23.06.2010 р. № 1380/5 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

2. Бурдьє Пьер. Социология социального пространства / Пьер Бурдьє ; пер. с фр. ; общ. ред. Н.А. Шматко. – СПб. : Алетейя; М. : Ин-т эксперим. Социологии : Алетейя, 2005. – 288 с.
3. Бессемер, Христоф. Медиация. Посредничество в конфликтах / Х. Бессемер ; перевод. с нем. Маловой. – «Духовное познание», Калуга, 2004. – 176 с.
4. Войтко С.В. Менеджмент у телекомунікації : [навч. посіб.] / С.В. Войтко, К.П. Ангелов ; за наук. ред. В.Г. Герасимчука. – К. : Знання, 2007. – 295 с.
5. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» / З.В. Красіловська ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса, 2017. – 221 с.
6. Федорів Т. Репутаційні ризики та комунікаційний менеджмент в органах державної влади / Т. Федорів // Вісник Національної академії державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-4-19.pdf>.
7. Jeffrey Feltman Under-Secretary-General for Political Affairs. STRATEGIC PLAN 2016-2019. Endorsed by DPA Senior Management on 20 November 2015. – 27 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/DPA%20Strategic%20Plan%202016-2019.pdf>.
8. Habermas J. Theory of Communicative Action / J. Habermas. – Cambridge : Polity Press, 1995. – Vol. 1. – 465 p.

Божок О. И. Составляющие коммуникативной модели административной субкультуры: инкорпорация медиативных практик

В статье анализируются составляющие коммуникативной модели административной субкультуры. Рассмотрены перспективы инкорпорации медиативных технологий как составляющей коммуникативной модели.

Ключевые слова: коммуникация, коммуникативная модель, административная субкультура, инкорпорация, медиативные технологии, медиация.

Bozhok O. Composition of the communicative model of administrative subscription: incorporation of medical practices

The article analyzes the components of the communicative model of the administrative subculture. Perspectives of incorporation of media technologies as a component of a communicative model are considered.

Key words: communication, communicative model, administrative subculture, incorporation, media technologies, mediation.

УДК 352(477):322

О. П. Євсюковкандидат психологічних наук, доцент,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України**СПРЯМОВАНІСТЬ І СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ
ДІЇ Й ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

У статті проаналізовано наукові засади формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. З'ясовано особливості реалізації таких механізмів й уточнено напрямки їх оцінювання з позиції забезпечення соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: державне управління, механізм, безпека, напрямки, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Увага до безпеки взагалі й соціально-економічної безпеки зокрема сформувалася концептуально в 70-х роках ХХ ст., що було обумовлено рядом причин. По-перше, це формування світового ринку і посилення взаємозалежності всіх країн одна від одної. По-друге, це наочний прояв вичерпності та важкої відновлюваності природних ресурсів, що спостерігається в сировинній та енергетичній сферах, а, отже, спричиняє кризу. По-третє, це посилення уваги до соціальних проблем всередині окремих країн і необхідність направлення додаткових ресурсів на такі цілі. За цих умов і з'являється термін «соціально-економічна безпека». Об'єктивно оцінюючи міжнародну обстановку [9], країни, перш за все Західної Європи, віддали перевагу використанню економічних методів забезпечення національної безпеки. Можна припустити, що країни, не володіючи такими ресурсами, в інших методах сильно обмежені у сфері забезпечення системи безпеки. Тому одне з головних завдань держав полягає у збереженні і зміцненні своїх позицій у світовій економічній системі та забезпеченні власної соціально-економічної безпеки. Усі ці особливості необхідно враховувати під час розгляду механізму державного управління в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної (національ-

ної) безпеки в контексті забезпечення сталого соціально-економічного розвитку присвячені наукові роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–8]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні й обґрунтуванні науково-теоретичних засад щодо визначення поняття та сутності державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, а, отже, і механізмів його дії й оцінювання. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що проблема забезпечення безпеки економіки полягає у створенні і підтримці певної міри її незалежності в цілому, окремих галузей та інших сторін життєдіяльності країни від різного роду негативних зовнішніх і внутрішніх впливів. Оптимальним варіантом, звичайно, є повна незалежність від зовнішніх обставин, загроз і сусідніх держав та народів. Однак на практиці цього рівня, як правило, не можна досягти. Прагнення ж суспільства до максимально можливого рівня незалежності, насамперед, в економічній сфері, як і в інших сферах, абсолютно виправдано.

Багато країн можна вважати за показником ВВП на душу населення економічно благополучними [4]. Орієнтуючись на цей показник, можна оцінити рівень життя на-

селення. Проте, якщо цей ВВП створений на підприємствах, контрольованих нерезидентами (іноземними особами), і які технологічно залежать від виробничої кооперації із зарубіжними компаніями (тобто контролю над підприємствами немає не тільки в управлінському сенсі – власність і права можна відібрати, але, перш за все, вони залежні у виробничому відношенні), то, незважаючи на високий рівень продуктивності і промислової культури, таку країну не можна вважати економічно незалежною. Вона благополучна, але це благополуччя є заручником зовнішніх умов. Відповідно, рівень її соціально-економічної безпеки таким чином буде завжди знаходитися в залежності від стану цих умов. Формально маючи високий рівень соціально-економічного розвитку, досить високий ВВП на душу населення, така країна не може мати високого рівня безпеки. Залежність країни в будь-яких економічних питаннях веде і до неекономічних, на перший погляд, проблем, які потім по-своєму виявляються в економіці [4].

Здебільшого невеликі країни об'єктивно не можуть мати високих показників соціально-економічної безпеки, що розглядається, зокрема, через призму економічної незалежності. Проте в цьому розумінні для них, можливо, і не є необхідним, так само як і можливим, виконання умови незалежності в цивілізованих відносинах. Характерним прикладом служить Західна Європа, що складається з держав приблизно одного рівня соціально-економічного розвитку та добробуту, але абсолютно різних за національністю, наявними ресурсами тощо. З одного боку, це Німеччина, Франція та Великобританія, а з другого – Нідерланди, Бельгія та Данія. У рамках історично сформованої економічної й культурної спільності, а також в умовах політичної стабільності другої половини ХХ століття не має сенсу для цієї групи країн прагнути до максимальної незалежності одна від одної в економіці. Хоча це прагнення в певних сферах зберігається й донині, але в різному ступені. Так, у виробництві озброєнь європейці змушені кооперуватися під час створення складних і дорогавартісних комплексів, але самостійно розробляють і виробля-

ють менше ресурсомісткі системи і зразки, конкуруючи в цьому секторі між собою на світовому ринку. Водночас для економічно розвинених країн Західної Європи із значним розміром території і кількістю населення, за визначенням З. Бжезинського [3], для геостратегічних дійових осіб (а до цієї категорії він однозначно відносить й Україну), ці моменти набувають особливої актуальності та значущості. Однак умова досягнення максимального ступеня незалежності економічного благополуччя або стану ризикостійкості країни від дії різного роду факторів може бути основоположною у проблемі визначення суті економічної безпеки, а з другого боку, вона не є єдиною.

Найбільш поширеним визначенням соціально-економічної безпеки є такий стан економіки, за якого забезпечується стійке економічне зростання, достатнє задоволення громадських потреб, ефективне управління, захист економічних інтересів на національному та міжнародному рівнях. Окремі дослідники розглядають таку безпеку через перелік загроз і негативних тенденцій або через визначення економічного зростання і розвитку. Обидва варіанти представляються не зовсім коректними під час розгляду досліджуваних питань, так як вони не є достатньо повними. Конкретні загрози і негативні тенденції є найчастіше наслідками будь-яких дій або глобальних процесів. Водночас максимізація економічного зростання будь-якою ціною не завжди в довготривалій перспективі може призвести до сприятливих результатів і соціальних ефектів [5].

Слід звернути увагу на «технічну» спрямованість державних рішень у подоланні проблем соціально-економічної безпеки. Деякі науковці (У. Бережницька, П. Дмитрук, О. Мельниченко, О. Савко та ін.), прибічники точки зору загальної ефективності в означеній сфері діяльності (фінансової і банківської системи, грошово-кредитної політики, регіональної економіки тощо), пропонують дещо видозмінений виклад відповідних складових державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки. Проте відсутнє акцентування на основних принципах, що дозволили б досягти і підтримувати стан

такої безпеки за наявності значного масиву інформації, присвяченої технічним рішенням у тій чи іншій соціально-економічній сфері. Так, У. Бережницька, М. Данилюк, О. Савко слушно зазначають, що перед керівництвом країни стоїть проблема вибору оптимальних рішень, без застосування сучасних оптимізаційних комп'ютерних технологій ризик прийняття неефективних рішень істотно зростає [2]. Однак видається за необхідне визначення базових принципів, які сприяли б виробленню оптимальних рішень керівництвом країни в цій галузі, пріоритети у виборі цілей і тільки потім – методи «технічного» вдосконалення цього процесу. Враховуючи положення галузі науки державного управління [1; 5], можемо серед цих методів виокремити правові, економічні, організаційні, інформаційні, соціокомунікативні тощо. Ці методи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки становлять підґрунтя для формування та дії відповідних державних механізмів, які відзначаються здатністю до інтеграції в межах комплексного механізму.

Погоджуємося із С. Домбровською, В. Коврегіним, О. Коленовим, А. Помазою-Пономаренко та ін. [6], що оцінити процес функціонування «безпековості» механізмів державного управління в соціально-економічній сфері можливо з позиції аналізу особливостей соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Прикладом визначення показників соціально-економічної безпеки може служити те, що було запропоноване І. Бандурою, С. Глазьевим, Н. Старостенко та ін. [1]. Під цими показниками науковці розуміють фактичний стан значної кількості макроекономічних показників (обсяг ВВП, частка в промисловому виробництві обробної промисловості, частка у промисловому виробництві машинобудування, частка обсягів інвестицій у ВВП, а також інші показники інфляції, державного боргу та бюджету, безробіття, злочинності, рівня народжуваності та смертності населення тощо). При цьому автори справедливо наголошують, що для визначення критичності стану розвитку соціальної сфери й економіки країни можуть бути використані досягнення (позитивні показники) у

цій сфері високорозвинених держав світу [1]. До них вони, перш за все, відносять держави-лідери за показниками економічного зростання і добробуту, зокрема «великої сімки» і країни-члени ОЕСР [9].

Одночасно, однак, виникає питання, пов'язане з обґрунтуванням показників, які можуть бути використані як граничні (порогові) значення для порівняння і визначення відповідності фактичних даних за економічними показниками стану економіки країн, що розвиваються, з тими показниками, які можуть прийматися за відповідний пункт для визначення стану економічної безпеки (небезпеки).

Примітно, що, аналізуючи кількісні показники, можна стверджувати, що у світі немає жодної країни, яка відповідала б усім цим двадцятьма показникам [7]. Крім кількісного виміру відповідності тих чи інших країн світу запропонованим пороговим значенням економічної безпеки, вони також можуть бути охарактеризовані з позиції якості. За «критичною межею» виявляються такі країни, як США (за часткою інвестицій у ВВП), Японія (за розміром внутрішнього боргу), Великобританія (за рівнем продовольчої залежності), а також Німеччина, Італія, Канада, Бельгія, Швейцарія, Норвегія (за низкою інших показників) [7].

Дійсно, одна справа порівнювати показники однієї держави з показниками України і говорити про конкретні відмінності в їх значеннях, а інша – констатувати відставання нашої держави на фоні інших країн (у більшості випадків). Одна річ приймати в якості критичних для оцінки безпеки власної країни середні значення за показниками великої групи економічно розвинених країн, які неминуче суттєво відрізняються за своїм геополітичним положенням, національними інтересами, можливостями, а інша – як ці показники сприймаються населенням країни, яка відстає в економічному розвитку, оскільки існує безпека «для суспільства» і «з боку суспільства» [6].

Крім того, залишається відкритим питанням, чи є інтегровані показники, необхідні для визначення стану соціально-економічної безпеки. На погляд О. Мандибури, В. Статівки, Ю. Яковлевої та ін., основним

таким об'єднуючим показником виступає рівень валового внутрішнього продукту на душу населення. Безперечно, від його величини значною мірою залежать рівень, якість і тривалість життя населення, стан його здоров'я, якість харчування, рівень освіти, фінансові можливості держави і суспільства щодо забезпечення соціального захисту непрацездатних, досягнення необхідного ступеня обороноздатності країни, розвитку науки, мистецтва та культури [8].

З цієї точки зору більш логічним виглядає визначення сутності механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, дане А. Ілларіоновим

[7]. Під ним автор розуміє таке поєднання дій держави щодо створення необхідних економічних, політичних і правових умов, яке забезпечує стійке в довгостроковій перспективі виробництво максимальної кількості економічних ресурсів на душу населення і найбільш ефективним способом забезпечує повноту реалізації соціального капіталу.

Якщо подивитися на показник ВВП на душу населення в державах «великої сімки», то неважко перекоонатися в їх перевазі за цим критерієм над більшістю країн світу, виключаючи в основному менші, ніж Німеччина, Франція, Великобританія й

Таблиця 1

ВВП на душу населення у державах «великої сімки» у 2015 р.

| Країни | Населення, млн люд. | ВВП, млрд дол. США | ВВП на душу населення, тис. дол. США |
|--------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------------------------|
| «Велика сімка» | | | |
| США | 274,90 | 9 333,00 | 33 946 |
| Канада | 30,90 | 692,00 | 22 394 |
| Японія | 127,40 | 3 913,30 | 30 720 |
| Германія | 82,70 | 2 260,40 | 27 337 |
| Великобританія | 59,50 | 1 423,80 | 23 947 |
| Франція | 58,70 | 1 464,90 | 24 956 |
| Італія | 57,80 | 1 236,90 | 21 393 |
| Інші європейські країни | | | |
| Швейцарія | 7,26 | 262,60 | 36 166 |
| Австрія | 8,10 | 217,90 | 26 740 |
| Ірландія | 3,70 | 98,10 | 26 510 |
| Бельгія | 10,20 | 262,80 | 25 670 |
| Нідерланди | 15,90 | 431,60 | 27 200 |
| Данія | 5,30 | 173,80 | 32 576 |
| Швеція | 8,90 | 252,40 | 28 417 |
| Норвегія | 4,50 | 160,10 | 35 853 |
| Фінляндія | 5,18 | 145,00 | 27 979 |
| Іспанія | 39,40 | 576,80 | 14 623 |
| Португалія | 10,04 | 116,70 | 11 621 |
| Греція | 10,60 | 125,70 | 11 860 |
| Україна | 42,50 | 29,30 | 590 |
| Інші країни світу | | | |
| Китай | 1 266,50 | 1 001,00 | 790 |
| Турція | 65,30 | 203,80 | 3 120 |
| Пакистан | 149,70 | 65,00 | 430 |
| Індія | 1 002,40 | 593,70 | 540 |
| Індонезія | 209,70 | 177,10 | 840 |
| П. Корея | 47,30 | 427,70 | 9 040 |
| Тайвань | 22,10 | 306,30 | 13 882 |
| Ізраїль | 6,30 | 100,70 | 16 100 |
| Єгипет | 65,70 | 98,60 | 1 499 |
| Ірак | 23,60 | 7,40 | 313 |
| Іран | 64,80 | 68,10 | 1 050 |

Джерело: складено на підставі [9]

Італія, високорозвинені європейські країни (табл. 1). Рівень ВВП на душу населення в країнах «великої сімки», незважаючи на значні відмінності всередині групи, дуже високий щодо світового рівня. Виняток можуть становити лише такі країни, як Сінгапур і Тайвань. У Європі ситуація складніша – значна кількість європейських країн мають з даного показника рівень більше 25 тис. дол. США (до 35 000 – у Норвегії) [1]. Аналіз наведених даних ВВП на душу населення в державах «великої сімки» дозволяє стверджувати, що за своїм змістом вони значною мірою підпадають під визначення загальноекономічної теорії зростання добробуту суспільства, із загальними формулюваннями економічної безпеки, запропонованими І. Грицяком, Д. Дзвінчуком, В. Сенчаговим, А. Ілларіоновим та ін. [7].

Водночас в обставинах хвилеобразної стабільності світової суспільно-політичної системи достатньою умовою економічного зростання є стійке в тривалій перспективі виробництво максимальної кількості економічних благ на душу населення найбільш ефективним способом. Тобто країна з сільськогосподарським укладом економіки може протягом тривалого часу займатися своєю спеціалізацією і здійснювати обмін продовольства, наприклад, на нафту, що видобувається іншою країною.

При цьому слід зазначити, що сама по собі наявність великої кількості природних ресурсів (наприклад, тієї ж нафти) і торгівля ними не є гарантом благополуччя, зокрема, Саудівська Аравія має ВВП на душу населення близько 6560 дол. США, що дуже далеко від рівня даного показника розвинутих країн. Хоча це і не спростовує того очевидного факту, що Саудівська Аравія є заможною країною з обмеженою кількістю джерел підтримки власного добробуту, яке не дозволяє країні нейтралізувати весь спектр регіональних зовнішніх загроз, не кажучи вже про глобальні. З урахуванням таких застережень логічно припустити, що вищенаведене визначення соціально-економічної безпеки, можливо, потребує уточнення.

На підставі аналізу наукових напрацювань з обраної тематики [1–8] можемо виокремити такі найбільш значущі осо-

бливості розвитку та безпеки у сфері економіки:

- ліберальна економічна система з досить жорстким законодавчим регламентуванням;

- розвинена промисловість – її структура така, що дозволяє виробляти практично все, аж до високотехнологічної продукції (наприклад, авіатехніка, атомна енергетика), причому, що важливо, за наявності багаторічного досвіду розвитку власних промислових галузей;

- науково-технічний і технологічний рівень – про нього можна сказати те ж саме, що і про промисловість (вони взаємопов'язані), масштаби і галузі НДДКР визначаються скоріше фінансовими і загальноекономічними обмеженнями, ніж неможливістю їх проведення;

- розвинене сільське господарство (не в контексті його конкурентоспроможності, а в значенні його рівня щодо здатності забезпечувати населення країни необхідними продуктами харчування, тобто відносна продовольча незалежність).

У соціальній сфері до загальних основних особливостей безпечності її розвитку можна відноситися такі:

- демократичний устрій суспільного устрою і правової системи, її легітимність;

- відсутність внутрішньодержавних соціальних конфліктів і потрясінь протягом тривалого періоду часу. Цей стан ще називають національною єдністю або згуртованістю;

- високий рівень освіти і його відносна доступність для всіх категорій населення;

- забезпеченість населення необхідними соціальними і матеріальними благами, мінімальний рівень бідності.

Перераховані економічні й соціальні особливості, на наш погляд, указують на те, що досягнення соціально-економічної безпеки неможливо без створення державою також певних соціальних умов (окрім економічних, політичних і правових). Оскільки соціальні умови дозволяють реалізувати наявний економічний потенціал держави та регіонів. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що у безпеці, так само, як і у всіх соціальних і економічних явищах та процесах, тісно переплітаються економічні й соціальні ас-

пекти та рівні, і, ймовірно, правильніше говорити про системність у забезпеченні безпеки держави та регіонів, тобто про їх соціально-економічну безпеку.

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи, можемо зазначити, що роль держави у забезпеченні власної соціально-економічної безпеки полягає у створенні необхідних взаємозалежних економічних, політичних, правових і соціальних умов, які підтримують оптимальними засобами стійке в довгостроковій перспективі виробництво найбільшої кількості економічних благ на душу населення й соціальний ефект за певних обмежень, викликів і загроз. Обмеженнями, у даному випадку, є необхідність вироблення економічних благ, які прямо або опосередковано сприяють зростанню добробуту населення і стосуються елементів інфраструктури (енергосистема, дороги, соціальні установи, програми соціальної допомоги населенню), системи озброєнь й утримання армії. Їх наявність в разі правильного поєднання правового, економічного, організаційного й інформаційного механізмів державного управління є необхідною умовою для забезпечення зростання добробуту суспільства та його безпеки. Досягти такої мети можливо за умови соціальної стабільності та благополуччя громадян, і паралельно з цим зауважимо, що досягнення соціально-економічної безпеки становить похідне благо для держави, яке забезпечується підтримкою суспільства в питаннях реалізації та легітимності її політики. Установлено, що країна, володіючи багатогалузевою соціально-економічною структурою, не зможе вирішити проблеми в цій сфері, якщо структура не відповідатиме конкретним параметрам. Тому так важливо, щоб проблеми вироблення державної політики та стратегії щодо незалежності країни від зовнішніх і внутрішніх викликів і загроз знаходили вирішення у виваженій і соціально орієнтованій політиці правлячих кіл і підтримувалися суспільством. Відтак наші подальші розвідки будуть присвяче-

ні обґрунтуванню обрання підходу до досягнення соціально-економічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Бандура І.С. Формування державної соціальної політики в Україні : дис. ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Іван Степанович Бандура ; Нац. ун-тет цив. зах. України. – Х., 2017. – 219 с.
2. Бережницька У.Б. Соціально-економічна безпека : [навч.посіб.] / У.Б. Бережницька, О.Я. Савко, М.О. Данилюк. – Івано-Франківськ : Симфонія, 2016. – 264 с.
3. Бжезінський З. Україна і світ : виступ у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» 14 травня 2004 р. / З. Бжезінський // Україна у геостратегічному контексті. – К. : «КМ Академія», 2006. – С. 69–79.
4. Демент М.О. Державноуправлінські аспекти і підходи до визначення взаємозв'язку сталого розвитку регіону й якості людського капіталу / М.О. Демент // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління», 2017. – Вип. 2(7). – С. 329–334.
5. Дегтяр О.А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком / О.А. Дегтяр, О.М. Непомнящий // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». – 2017. – Вип. 1(6). – С. 1–9.
6. Домбровська С.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : [монографія] / [С.М. Домбровська, В.В. Коврегін, А.Л. Помаза-Пономаренко, О.М. Коленов]. – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.
7. Илларионов А. Критерии экономической безопасности / А. Илларионов // Вопросы экономики. – 1998. – № 10. – С. 35–58.
8. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В.О. Мандибура. – К. : Парламентське вид-во, 1998. – 256 с.
9. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics, 2016, OECD, Paris [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf.

Евсюков А. П. Направленность и сущность механизмов действия и оценивания государственного управления в сфере социально-экономической безопасности

В статье проанализированы основы формирования механизмов государственного управления в сфере социально-экономической безопасности. Выявлены особенности реализации таких механизмов и уточнены направления их оценки с точки зрения обеспечения социально-экономического развития.

Ключевые слова: государственное управление, механизм, безопасность, направления, социально-экономическое развитие.

Yevsiukov O. The direction and essence of the mechanisms of action and evaluation of public administration in the sphere of social and economic security

The scientific principles of the formation of mechanisms of state administration in the sphere of social and economic security are analyzed in the article. The peculiarities of its implementation are clarified. The directions of estimation their mechanisms from the point of view of ensuring social and economic development are defined.

Key words: public administration, mechanism, security, directions, social and economic development.

Л. С. Савчук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ МОЛОДІЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА СТАН СПРАВ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню європейського досвіду становлення ефективних відносин між державою та молоддю. Зокрема, досліджено механізми залучення молоді до прийняття державно-управлінських рішень у нормативно-правових документах Європейської Союзу, визначено місце молодіжного парламентаризму в спільній молодіжній політиці країн-членів ЄС, виокремлено нормативно-правові основи її реалізації, запропоновані рекомендації щодо застосування європейської практики діяльності інститутів молодіжного парламентаризму в Україні.

Ключові слова: *Європейський Союз, молодь, молодіжні організації, молодіжна політика, суспільна активність, політичний процес.*

Постановка проблеми. Благополуччя Української держави у XXI столітті багато в чому буде залежати від здібностей молоді, яка повинна розглядатися в якості головного суб'єкта соціального оновлення, інноваційного ресурсу суспільства, держави та регіону. Відтак головне завдання органів державної влади – створити такі умови на території держави, за яких молоді люди, перш за все талановиті, змогли б отримати можливість для безперешкодного розвитку своїх талантів в інтересах суспільства та держави.

Безумовно, виконання цього завдання має передбачати створення ефективної системи роботи з молодими громадянами та надійного механізму її нормативно-правового забезпечення на всіх рівнях управління – загальнодержавному, регіональному та місцевому.

Нині посилену ювентизацію українського суспільства, тобто процесу, при якому молодь створює суспільство, здійснюючи вплив на нього та на всі інші елементи соціальної системи, дослідники пов'язують з узятим Україною курсом на запровадження європейських стандартів державного управління, в тому числі й щодо участі молодих громадян в управлінні публічними справами, включаючи й розвиток інститутів молодіжного парламентаризму,

організаційні структури якого швидкими темпами створюються на всіх рівнях соціального управління в нашій державі.

Загалом на сьогодні нормативно-правове забезпечення державної політики України, яке тією чи іншою мірою спрямоване на вирішення молодіжних проблем, включає понад 700 законів та близько 800 підзаконних нормативно-правових актів [7, с. 207]. Зокрема, основи залучення молодіжних громадських організацій до прийняття державно-управлінських рішень передбачені в законах України «Про громадські об'єднання», «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Проте молодіжний парламентаризм на сьогодні для України все ще залишається явищем малодослідженим та без будь-якого нормативно-правового забезпечення, при цьому молодіжні парламенти в Україні створені та функціонують на регіональному й місцевому рівнях і безпосередньо взаємодіють з органами місцевого самоврядування.

Тож, і передусім, в розрізі європейської інтеграції України актуальним питанням процесу формування молодіжних парламентських структур в нашій державі є відсутність відповідної нормативно-правової бази, яка б регламентувала діяльність інститутів молодіжного парламентаризму. При цьому в її формуванні зацікавлені всі основні суб'єкти політики, що мають

відношення до молоді: органи державної влади та місцевого самоврядування, власне молодіжні організації і т.д. Необхідним є вдосконалення наявного законодавства, що стосується молоді та проведення наукової та громадської експертизи спільної нормативно-правової бази країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо діяльності інститутів молодіжного парламентаризму, щоб на основі кращих практик розробити належну нормативно-правову основу функціонування інститутів молодіжного парламентаризму в Україні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Прагнення України інтегруватися до єдиного європейського простору вимагає від неї передусім гармонізувати національне законодавство та систему публічного управління у відповідності до норм та стандартів Європейського Союзу.

Враховуючи глибинні історичні традиції співпраці органів влади з молоддю в Європі, питанням вивчення теорії та практики молодіжної політики значну увагу приділяли такі західноєвропейські дослідники: Д. Галлі, Г. Гаспероні, К. Мантгейм, Р. Томсон, Д. Рош, С. Такер, А. Счізеротто, С. Паугам.

Дослідженню взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства, в тому числі молодіжних, у виробленні та реалізації державної політики присвячені праці українських дослідників В. Бакуменка, В. Бондаренка, Є. Бородіна, І. Грицяка, Ю. Кальниша, М. Логунової, Ю. Сурміна, С. Серьогіна, В. Трощинського, В. Удовиченка, В. Головенька, К. Плоского, Л. Боброва, М. Калінкіна, М. Кербля [4], Д. Маяцького та ін.

Явище молодіжного парламентаризму досліджується сучасними науковцями-практиками Л. Пастуховою [8], Ж. Турмуровим, О. Фурсовим, Г. Лактіоновим.

Проведений автором цієї статті аналіз наявних наукових розробок і нормативно-правової бази Європейського Союзу з питань спільної для країн-учасниць політики по відношенню до молодого покоління показує, що питання залучення молоді до системи публічного управління через інститути молодіжного парламентаризму

є актуальною та багатоаспектною проблемою, проте на сьогодні вона не лише не вивчена комплексно, а й має багато не співпадаючих та часом суперечливих уявлень про явище молодіжного парламентаризму загалом.

Мета та завдання статті. Основною **Метою статті** є дослідження та аналіз спільної для країн-членів ЄС нормативно-правової бази функціонування інститутів молодіжного парламентаризму з метою подальшого застосування наявного досвіду задля закладення надійних нормативно-правових основ участі молодіжного парламентаризму в державотворчих процесах України.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Відправною точкою європейської молодіжної вважають Маастрихтський договір 1993 р., де у ст. 149 п. 2 визначена необхідність сприяння розширенню галузі політики Європейського Союзу щодо включення молоді та «розвитку молодіжного обміну» [11; 4].

На думку ж автора, відправною точкою слід вважати 1992 рік, коли під егідою Ради Європи, Постійною конференцією Конгресу місцевих і регіональних влад Європи було ухвалено Європейську Хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті, в якій сформульовані керівні принципи секторальної молодіжної політики, перераховуються необхідні на регіональному рівні інституціональні молодіжні структури та викладено відповідні рекомендації (наприклад: створювати молодіжні ради з обраних однолітками молодих осіб). Один із головних принципів Хартії полягає в тому, що всі сфери політики повинні мати молодіжну частину: «Участь у житті суспільства і активна громадянська позиція передбачають наявність прав, засобів, простору і можливостей, а де необхідно – і підтримку для участі в процесі ухвалення рішень і впливу на цей процес, а також участі в будь-яких формах діяльності з метою побудови кращого суспільства» [2].

Подальше закріплення спільної молодіжної політики ЄС в нормативно-правовому полі відбулося в 1996 р., коли Радою Європи було прийнято Рекомендацію № 1286, де в ст. 8 участь дітей та молоді у

житті суспільства розглядається як один із шляхів реалізації прав, закладених у Конвенції про права дитини. У Рекомендації міститься заклик до того, щоб «думка дітей враховувалась під час прийняття всіх рішень, що їх стосуються, щоб їм забезпечувалася можливість активно, відповідально та у формі, що відповідає їх можливостям, брати участь у житті суспільства на всіх рівнях – у сім'ї, місцевих громадах, школі та інших закладах, у судових слуханнях та в управлінні країною, а також, щоб вчити дітей бути відповідальними громадянами, заохочувати їх інтерес до суспільного життя та переглядати вікові обмеження про участь молодих людей у виборах» [15; 4].

У 1997 р. Рада Європи ухвалила Рекомендацію 1997 № R(97)3 про участь молоді в розбудові майбутнього громадянського суспільства. У ній міститься заклик до урядів держав-членів Ради розвивати співробітництво між молодіжними організаціями та органами влади на національному, регіональному та місцевому рівнях, заохочувати молодих людей до участі у добродійній суспільній службі, сприяти співпраці між молодими людьми та місцевими та загальнодержавними молодіжними структурами в країнах Центральної та Східної Європи [15; 4; 11].

До 2001 року дії Європейської Комісії в молодіжному полі переважно концентрувались на реалізації певних програм, зокрема таких, як «Молодь для Європи» (створеної у 1988 р.). А в 2001 році, у контексті прийняття молодіжного виміру, державам-членам ЄС запропоновано «Білу Книгу про молодь» (*White Paper on Youth*), озаглавлену як «Новий імпульс для європейської молоді» (*A new impetus for youth*) [15].

В європейських джерелах прийнято вважати, що «Біла книга про молодь» дала поштовх для розвитку загальноєвропейського співробітництва в молодіжній сфері. Її пріоритетом визначено сприяння участі, активної громадянської позиції та волонтерської діяльності молоді, а механізмом розвитку став «метод відкритої координації», що означає визначення загальних цілей і переведення їх в національну площину (оскільки мова йде про

третю сферу політики, де Європейський Союз не має компетенції приймати рішення для держав-членів або навіть спільно з державами-членами ЄС, цей механізм є дуже важливим). І хоча Біла книга не є законодавчим актом, тим не менш її положеннями керуються інститути ЄС та їх приймає Європейська Комісія.

На підставі «Білої книги про молодь» Європейська Рада міністрів в Резолюції від 27 червня 2002 року встановила структуру для європейської кооперації у молодіжній сфері.

Автор, у свою чергу вважає, що розвиток молодіжного парламентаризму на європейському просторі стимулювала саме Європейська хартія про участь молоді в житті муніципальних та регіональних утворень (далі – Хартія), яка в 2003 році була переглянута та значно доповнена, в результаті чого в новій редакції Хартії до наявних розділів «Напрямки політики» та «Організаційна основа участі молоді в місцевому та регіональному житті» додано розділ «Механізми участі молоді». У новому розділі визначено, що для досягнення реальної участі молоді в місцевому та регіональному житті необхідно розвивати такі механізми, як освіта молоді з питань участі, інформування молодих громадян, запровадження інформаційних та комунікаційних технологій, просування молодіжних засобів масової інформації, підтримка молодіжного волонтерського руху, молодіжних організацій та різноманітних ініціатив, залучення молоді до діяльності недержавних інституцій та політичних партій [2, с. 24].

Остання ж глава Хартії присвячена організаційній участі молодих людей у місцевих і регіональних справах, де підкреслюється необхідність наявності «постійних представницьких структур, таких як молодіжні ради, молодіжні парламенти або молодіжний форум. Подібні структури мають «надати молодим людям можливість формулювати пропозиції для місцевих і регіональних властей, сприяти участі молодих людей в інших консультативних органах місцевих і регіональних органів влади» [2, с. 25].

Крім того, Хартія встановлює, що ефективна участь молоді в громадському житті

на місцевому та регіональному рівнях вимагає наявності постійного представника або структури, такої як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум, яка може формуватися за допомогою виборів, призначення представників молоді, що входять в організацію, і/або на добровільній основі.

Розробники Європейської хартії про участь молоді в житті муніципальних та регіональних утворень не акцентували увагу на відмінностях між молодіжною радою, молодіжним парламентом, молодіжним форумом, назвавши їх механізмами, що дозволяють забезпечити участь молоді в прийнятті рішень, що їх стосуються. Проте документ починає розглядати молодіжний парламентаризм як форму молодіжної участі, закладаючи в це ключове значення.

Український дослідник М. Кербаль у науковому обстеженні «Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики», слушно зазначає, що європейські політики та інституції послідовно приділяють належну увагу тому, аби участь громадян у житті місцевих громад, розвитку місцевої демократії дедалі зростала. Так, у проекті Конституції Європи, обговорення якої почалося 2003 р. закріплено принцип «демократії участі», «патисипативної демократії», який передбачає відкритість, наявність діалогу владних інститутів з суспільними асоціаціями та громадянським суспільством [4].

У березні 2005 року Європейська Рада ухвалила «Європейський Пакт для молоді» (*European Pact for Youth*) як частину Лісабонської стратегії. У документі пропонується ряд нових ініціатив, спрямованих як на створення більш ефективних механізмів, що поєднують як освіту та зайнятість, так і на поліпшення участі молоді в європейських процесах прийняття рішень [15].

У тому ж 2005 році, Рада ЄС через свою резолюцію закликає до розробки Конструктивного діалогу (*Structured dialogue*) з молоддю. Конструктивний діалог означає, що інститути ЄС і національні уряди обговорюють окремі питання з молодими людьми. Найбільш конкретне наповнення ця ініціатива отримала в 2008 році під назвою «Майбутні виклики для молодих

людей» (чи то «Майбутні завдання для молодих людей»). Для фахівців і полісмейкерів, що мають відношення до молодіжної політики, цей досвід представляє великий інтерес як підготовчий етап обговорення та розробки нової молодіжної стратегії за безпосередньою участю молоді. Слід також розуміти, що до того часу молодіжна політика відносилася до другої групи компетенцій ЄС, тобто рішення приймалися на національному рівні, а вплив ЄС обмежувався доповненням і підтримкою держав-членів Союзу. Ось чому експерти відзначають також важливість «Конструктивного діалогу» на цьому етапі для полегшення оцінки молодіжної політики країн-учасниць. Відбувається процес системної синхронізації, тобто спроби підготувати основу для подальшої передачі молодіжної політики держав-членів зі своєї компетенції у виключну компетенцію ЄС. Усвідомлена передача державами «свого майбутнього» на наднаціональний рівень означала б наступний якісний перехід до формування Єдиної Європи [15; 4; 11].

У подальшому ідеї участі молоді в процесі прийняття рішень, просуванні та підтримці ролі молодіжних організацій у розвитку демократичної участі, доступу молодих людей до процесу прийняття рішень були закріплені в Резолюції про пріоритети молодіжного сектора Ради Європи на 2006–2008 рр.

У листопаді 2006 року Рішенням 1714/2006/ЄС прийнято програму «Молодь в дії» (*Youth in Action*) на період з 2007 по 2013 роки. Метою Програми є зміцнення активної громадянської позиції молоді, розвиток солідарності та сприяння європейському співробітництву в галузі молодіжної політики.

З огляду окресленої мети статті важливим нормативно-правовим актом є «Оновлена рамкова програма європейської співпраці у сфері молодіжної політики» на 2010–2018 рр. (*renewed framework for European cooperation in the youth field, 2010–2018*), в якій закріплено важливі для розвитку інститутів молодіжного парламентаризму завдання: заохочення активної громадянської позиції, соціальної інтеграції та солідарності, розвиток моло-

діжної участі та закладення «компоненту молоді» у суміжні політики [11].

На основі проведеного обстеження автор дійшов висновку, що загалом функціонування інститутів молодіжного парламентаризму в ЄС визначається нормативно-правими актами у сфері молодіжної політики скоріше опосередковано, а безпосередньо регламентує їх діяльність лише Європейська хартія про участь молоді в житті муніципальних та регіональних утворень. Проте такий стан справ можна пояснити позицією, висвітленою в Керівництві з молодіжної політики Ради Європи «Як розробити національну молодіжну стратегію», де зазначається, що «молодіжна політика не обов'язково має бути сформульована в конкретному стратегічному документі (хоча такий підхід, звичайно ж, прийнятніший), а може бути набором встановлених практик чи закладених в ряді різних документів, які – в сукупності – визначають, як уряд вирішує питання, пов'язані з молоддю. Молодіжна політика не повинна бути основою на законодавстві; це багато в чому залежить від національного контексту» [16].

Що безпосередньо стосується нашої держави, то виходячи із узагальненого визначення молодіжного парламентаризму та з урахуванням європейського вибору України, в державі було прийнято ряд нормативно-правових актів, які не лише визначають вектори розвитку держави на найближчі роки, а й закладають основу для розробки (чи удосконалення вже наявної) нормативно-правової бази забезпечення участі інститутів молодіжного парламентаризму в державотворчих процесах України.

По-перше, «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»», схвалена Указом Президента України № 5 від 12 січня 2015 р., де серед чотирьох «векторів руху» держави визначено «вектор відповідальності», в якому територіальним громадам гарантується самостійність у вирішенні питань місцевого значення. Окрім того, і, що безпосередньо важливо для розвитку інститутів молодіжного парламентаризму, за вектором відповідальності передбачаються децентралізація, реформа держав-

ного управління та реформа регіональної політики [12].

По-друге, «Стратегія реформи державного управління на 2016–2020 роки», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, в якій визначено, що система державного управління в Україні не відповідає європейським стандартам належного управління державою. Відтак Стратегія Кабміну спрямована на розв'язання низки проблем (навіть викликів), що стоять перед системою державного управління і, зокрема, в контексті досліджуваної проблеми [13]:

1) *щодо стратегічних засад реформування державного управління:*

– відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;

– недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;

2) *щодо державної служби та управління людськими ресурсами:*

– нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях.

По-третє, «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» схвалена розпорядженням Кабміну № 333-р від 1 квітня 2014 р. визначає, що на даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми [5]:

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;

– нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.

Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

– розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

– максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

При цьому створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

– максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

– удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання.

Окрім того, державним нормативно-правовим актом, що напряду визначає молодіжну політику держави в найближчій перспективі, є «Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016–2020 роки» [1]. Реалізація Програми має на меті забезпечити:

– спільну та скоординовану діяльність органів виконавчої влади з інститутами

громадянського суспільства: молодіжними та дитячими громадськими організаціями; організаціями, установами та закладами, що працюють із молоддю та волонтерами, за безпосередньою участю молоді;

– застосування кращих досягнень світової та європейської практики формування та реалізації політики в молодіжній сфері.

Тут також варто додати, що у 2016 році між Міністерством молоді та спорту України та Радою Європи відбулося підписання «Рамкової програми співробітництва у сфері молодіжної політики на 2016–2020 роки», яка сприятиме впровадженню європейських норм та стандартів в роботі з молоддю, зокрема і в питанні створення сприятливих умов для участі молодих громадян у житті суспільства та держави, а також посиленні ролі молодіжних організацій у просуванні належного управління [14].

Беручи до уваги, що молодіжний парламентаризм у широкому значенні – це «система представництва прав та законних інтересів молоді, що оснований на створенні та функціонуванні при органах державної влади чи у встановленому ними порядку спеціальної громадської консультативно-дорадчої структури молоді – молодіжного парламенту» [8, с. 15], з наведених вище положень стратегічних на сьогодні для нашої держави нормативно-правових актів бачимо прямі передумови формування нормативно-правового «ліфту» участі інститутів молодіжного парламентаризму в процесі прийняття державно-управлінських рішень, що є частиною молодіжної політики держави.

І хоча на сьогодні явище молодіжного парламентаризму в Україні все ще залишається законодавчо незакріпленим, проте спроби активізувати діяльність інститутів молодіжного парламентаризму в нашій державі неодноразово сприймалися як державними установами, так і громадськими об'єднаннями за підтримки міжнародних організацій.

Зокрема, 18 липня 2003 року народними депутатами України О. Петровим, К. Самойликом та Ю. Павленком вносився до розгляду Верховною Радою України Проект Постанови «Про Молодіжний парламент України», який розроблявся з

урахуванням кращих європейських практик та визначав молодіжний парламент як форму представництва молоді та консультативно-дорадчий орган, який мав функціонувати на громадських засадах при Верховній Раді України з метою сприяння у виробленні, здійсненні та оцінці державної політики з питань, які стосуються молоді, з урахуванням поглядів та соціальних інтересів молодих громадян [9].

Ще одним прецедентом функціонування інституту молодіжного парламентаризму загальнодержавного рівня можна вважати утворену 2012 року Кабінетом Міністрів України Молодіжну раду (нині ліквідовану). Створена структура постановою Кабміну визначалася як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України та керувалася у своїй діяльності Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України [10].

Оскільки розвиток молодіжного парламентаризму безпосередньо залежить від ступеня підготовленості її молодих громадян, 2012 року в Україні відбувся тренінг на тему «Залучення молоді до процесів розвитку молодіжного парламентаризму, інтеграція українських молодіжних організацій до відповідних європейських і світових структур», у 2014 році – Всеукраїнський молодіжний форум «Молодь без кордонів» із секцією «Молодіжний парламентаризм: перспективи розвитку», а з 2015 року за ініціатииви громадської організації «Ліга інтернів» (заснованої випускниками «Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади») спільно з Програмою USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичність», проводяться інтелектуальні ігри-моделювання «Ліга молодих парламентаріїв» [3].

Попри це, ідея створення єдиного незалежного дорадчо-консультативного органу при парламенті України, який об'єднував усі структури молодіжного парламентаризму при органах державної влади та місцевого самоврядування та куди б входили представники активної молоді всіх регіонів країни, як і раніше, залишається предметом політичної дискусії без належного нормативно-право-

вого закріплення. При цьому зрозуміло, що ефективне функціонування управлінського механізму в демократичній державі обов'язково має передбачати рівноцінну та рівноправну участь всіх категорій громадян у державотворчих процесах. Це безпосередньо стосується й участі інститутів молодіжного парламентаризму в процесі побудови в Україні відкритого, розвиненого демократичного суспільства та вдосконалення системи публічного управління в інтересах громадян.

Автор глибоко переконаний, що сучасна українська молодь представляє собою рушійну силу на підтримку змін, а молоді люди утверджують себе в якості самостійних суб'єктів, що володіють власним потужним голосом на арені суспільно-політичної діяльності сучасної Української держави. Тому Україна має посилити свої зобов'язання щодо розв'язання проблем, які стоять перед молоддю, особливо в контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Усе це, у свою чергу, створює міцний фундамент для постійного аналізу проведення реформ, спрямованих на приведення законодавства та політики України з питань молоді у відповідність до міжнародних та європейських стандартів.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За результатами аналізу наявної європейської нормативно-правової бази автор дійшов висновку, що загалом функціонування інститутів молодіжного парламентаризму в ЄС визначається нормативно-правовими актами у сфері молодіжної політики скоріше опосередковано, а безпосередньо регламентує їх діяльність лише Європейська хартія про участь молоді в житті муніципальних та регіональних утворень.

Автор статті виступає за нормативне закріплення молодіжного парламентаризму в структурі громадянського суспільства в Україні, оскільки молодіжний парламентаризм все ж таки є самостійним суб'єктом громадянського суспільства (що розвивається по своїй траєкторії), і тому закріплення молодіжного парламентаризму в нормативно-правовому полі дозволить посилити ефективність роботи молодіжних парламентських структур у частині реалізації їх функцій із представництва ін-

тересів молоді (про що свідчить європейський досвід функціонування інститутів молодіжного парламентаризму) на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

По-третє, дослідник наполягає на необхідності подальшої поглибленої наукової та громадської експертизи нормативно-правової бази розвинених демократичних країн, в яких успішно функціонують інститути молодіжного парламентаризму, особливо Сполучених Штатів Америки, де на початку ХХ століття зародилося явище молодіжного парламентаризму, та найкращого досвіду провідних держав-членів ЄС задля закладення надійного нормативно-правового фундаменту забезпечення участі інститутів молодіжного парламентаризму в державотворчих процесах України.

Список використаної літератури:

1. Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016-2020 роки. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.
2. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні (21 травня 2003 р.) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf.
3. Завершено конкурс на участь у моделюванні роботи Верховної Ради України «Ліга молодих парламентарів». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.interns.org.ua/content/zaversheno-konkurs-na-uchastu-modelyuvanni-roboty-verhovnoyi-rady-ukrayiny-liga-molodyh>.
4. Кербаль М. Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики / М. Кербаль. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/15.pdf>.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80/paran8?nreg=333-2014-%f0&find=1&text=%ec%ee%eb%ee%e4&x=9&y=10#n8>.
6. Можливості для молоді. Молодіжна консультативна група ООН в Україні [Електронний ресурс] // Представництво ООН в Україні. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentr/oon-ta-molod/3665-unyur>.
7. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / За ред. Е.М. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2010. – 248 с.
8. Пастухова Л.С. Молодежный парламентаризм как фактор развития гражданского общества : дис. канд. полит. наук : специальность 23.00.02 / Л.С. Пастухова. – Москва, 2007. – 216 с.
9. Проект Постанови Верховної Ради України «Про Молодіжний парламент України» від 18.07.2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15620&pf35401=38826>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 673 «Про утворення Молодіжної ради» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/673-2012-%d0%bf>.
11. Половинець А.М. Інституційно-правові засади залучення молоді до участі в прийнятті рішень у Європейському Союзі / А.М. Половинець // Економіка та держава. – 2012. – № 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://www.economy.in.ua/pdf/8_2012/39.pdf.
12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
13. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page?text=%EC%EE%EB%EE%E4>.
14. Рамкова програма співробітництва між Міністерством молоді та спорту України та Радою Європи у сфері молодіжної політики на 2016–2020 роки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://www.dsmsu.gov.ua/media/2015/02/23/41/ramkova_programa_.pdf.
15. Gap analysis of Ukrainian youth legislation in relation to recommendations of the EU-Ukraine Association Agreement and other relevant EU policies / [Electronic resource] // United Nations Development

Programme. – 2015. – P. 82. – Access to resources : http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/8998199/Youth+report+2015_Book_ENG.pdf/2ff2ff38-2e5a-4460-97ae-426163a1da34.

16. How to develop a national youth strategy [Electronic resource] // Council of Europe. – 2009. – Access to resources : <https://book.coe.int/eur/en/youth-other-publications/4226-youth-policy-manual-how-to-develop-a-national-youth-strategy.html>.

Савчук Л. С. Нормативно-правовое обеспечение функционирования института молодежного парламентаризма в Европейском Союзе и положение дел в Украине

Статья посвящена исследованию европейского опыта становления эффективных отношений между государством и молодежью. В частности, исследованы механизмы привлечения молодежи к принятию государственно-управленческих решений в нормативно-правовых документах Европейской Союзе, определено место молодежного парламентаризма в совместной молодежной политике стран-членов ЕС, выделены нормативно-правовые основы ее реализации, предложены рекомендации по применению европейской практики деятельности институтов молодежного парламентаризма в Украине.

Ключевые слова: Европейский Союз, молодежь, молодежные организации, молодежная политика, общественная активность, политический процесс, молодежный парламентаризм, государственное управление.

Savchuk L. Regulatory support for youth parliamentarism institutes functioning in the European Union, and developments in Ukraine

The article is devoted to the study of European experience in establishing productive relations between the state and the youth. In particular, the mechanisms of involving young people in the process of making state-management decisions in the regulatory acts of the European Union have been explored, the place of youth parliamentarism in the common youth policy of the EU member states has been defined, the legal and regulatory bases of its implementation have been identified and recommendations on the application of European practice of youth parliamentarism institutes in Ukraine have been given.

Key words: European Union, young people, youth organizations, youth policy, social activity, youth parliamentarism, public administration.

УДК 351.78;352

В. В. Федорчаккандидат наук з державного управління,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України**РИЗИК ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ**

У статті здійснено аналіз наукових засад прогнозного визначення ризику виникнення надзвичайних ситуацій у системі державного управління України. З'ясовано особливості реалізації такого управління та уточнено методика визначення рівня ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне управління, прогнозування, об'єкт, ризик, надзвичайна ситуація, безпека.

Постановка проблеми. Серед різних видів ситуацій, з якими в реальній дійсності стикаються суб'єкти історичної дії, особливе місце посідають ситуації ризику. Функціонуванню та розвитку багатьох суспільних процесів притаманні елементи невизначеності. Це зумовлює появу ситуацій, які не мають однозначного характеру розвитку подій і результату. Тому вони потребують детального розгляду з позиції наукового визначення ролі й місця держави в управлінні ними, адже якщо існує можливість кількісно та якісно визначити ступінь ймовірності того чи іншого варіанту, то можна вчасно спрогнозувати ситуацію ризику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства та особистості) в умовах виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС) присвячені наукові роботи С. Андреева, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та інших авторів [1–5].

Не применшуючи значення напрацювань і наукових здобутків цих учених, значимо, що існує необхідність комплексного дослідження наукових засад щодо прогнозного визначення ризику виникнення НС як об'єкта державного управління України, що й становить **мету статті**.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, ситуація ризику має декілька модифікацій:

1) суб'єкт робить вибір із декількох альтернатив та має об'єктивні ймовірності отримання передбачуваного результату, що ґрунтуються, наприклад, на перевірених статистичних дослідженнях;

2) вірогідність настання очікуваного результату може бути оцінена тільки на основі суб'єктивних оцінок, тобто суб'єкт має справу із суб'єктивними ймовірностями;

3) суб'єкт у процесі вибору має у своєму розпорядженні як об'єктивні, так і суб'єктивні ймовірності.

Прагнучи «зняти» ризиковану ситуацію, суб'єкт робить вибір і прагне реалізувати його. Цей процес знаходить відображення в понятті «ризик» [1]. Останній існує як на стадії вибору рішення, так і на стадії його реалізації. І в цьому, і в іншому випадку ризик постає моделлю зняття суб'єктом невизначеності, способом практичного вирішення протиріччя за неясного розвитку протилежних тенденцій у конкретних обставинах. Це дає змогу визначити *ризик* як діяльність, пов'язану з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якого є можливість кількісно та якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі й відхилення від мети.

Кількісна та якісна характеристика ймовірності, що визначається, знаходить вираження в терміні «ступінь ризику». З огляду на це варто з'ясувати, у чому полягає суть кількісного та якісного під-

ходів до визначення критерію ступеня ризику і його оцінки в тих ситуаціях, де він може бути використаний. Якщо діяльність в умовах невизначеності пов'язана з прийняттям рішень, що володіють різним ступенем ризику, то цілком доречні такі питання: що є критерієм, який визначає ступінь ризику? З якою величиною ризику можуть прийматися рішення в тих чи інших видах діяльності? Як можна оцінити можливі результати цих рішень?

Кількісний метод оцінки ступеня ризику має обмежену сферу застосування та може використовуватись у ситуаціях ризику, під час здійснення яких якісні характеристики не мають принципового значення (наприклад, під час виявлення частки ризику в лотереях).

Рішення, прийняте в умовах невизначеності, володіє деякою ймовірністю досягнення бажаного результату, невдачі та ймовірністю відхилення від передбачуваної мети. Кількісна величина цих видів імовірності в діапазоні від 0 (повна невдача) до 1 (100%, повний успіх) визначає ступінь ризику. Таким чином, ступінь ризику залежить від міри врахованої невизначеності, яка оцінюється тим чи іншим способом.

З огляду на те, що ступінь ризику залежить від оцінки невизначеності, кількісні зміни ймовірності здійснення обраного варіанта, настання передбачуваної події зумовлюють зміну якісного стану ризику. Ці переходи є межею між різними типами ступеня ризику. Кількісно вона може бути розрахована за допомогою відповідних математичних методів. Використання цих методів дає змогу виділити декілька типів рішень і дій із різним ступенем ризику, а саме:

- з мінімальним ризиком;
- із середнім ступенем ризику;
- з високим ступенем ризику;
- з максимальним ризиком.

Ті, хто ототожнює ризик із позитивною можливістю (удачею), вважають, що діяльність в умовах невизначеності повинна ґрунтуватись на максимальному ризику [5]. Ті ж, хто зводить ризик до можливої небезпеки, невдачі, вважають, що така діяльність має здійснюватись у межах мінімального ризику [1–3].

Що стосується здійснення практичних дій у ситуації ризику, то доцільно враховувати такі три головні елементи ризику: імовірність отримання бажаного результату, імовірність настання небажаних наслідків під час вибору альтернативи та її реалізації, імовірність відхилення від обраної мети. При цьому можливі відхилення як негативного, так і позитивного характеру.

Діяльність людини за своїм характером різноманітна та завжди пов'язана з прийняттям рішень різного ступеня ризику. Тому цілком доречні такі питання: що є критерієм визначення ступеня ризику? Яка допустима величина ступеня ризику в тому чи іншому виді діяльності людини? Як можна оцінити можливі результати прийнятих рішень із позиції їх ризикованості?

Кількісна міра ризику, як правило, виражається або через математичне очікування збитків, що виникає під час аварій, катастроф і небезпечних природних явищ, або через вірогідну величину нанесення певного збитку людині й навколишньому природному середовищу. Під час визначення математичного очікування величини збитку оцінка ризику проводиться за сумою множень імовірностей зазначених подій на відповідні збитки (формула 1):

$$R_{MO} = \sum_{i=1} R_i V_i \quad (1)$$

де R_{MO} – рівень ризику, виражений через математичне очікування збитків; R_i – імовірність виникнення небезпечної події i -го виду; V_i – розмір матеріальної шкоди за i -ої події.

Під час такої оцінки ризику, як зазначають В. Ізмалков, А. Ізмалков, А. Коссе, С. Кравців, Н. Малишева, О. Соболев та інші вчені [2, с. 338–339; 3], вона має умовний характер, оскільки не враховується ймовірнісна природа ризику. Визначення рівня ризику як імовірнісної категорії є більш зручним і прийнятним під час вирішення широкого кола завдань наукового й практичного характеру. Відповідно до цього під час визначення рівня ризику доцільно його величину в загальному випадку представляти у вигляді множення трьох компонентів [2, с. 338–339; 3] (формула 2):

$$R = R_1 \cdot R_2 \cdot R_3, \quad (2)$$

де R – рівень ризику, тобто ймовірність нанесення певного збитку людині та навколишньому природному середовищу; R_1 – ймовірність виникнення події чи явища, що зумовлює формування та дію шкідливих чинників; R_2 – ймовірність формування певних рівнів фізичних полів, ударних навантажень, полів концентрації шкідливих речовин і їх дозових навантажень, що впливають на людей та інші об'єкти біосфери; R_3 – ймовірність того, що зазначені вище рівні полів і навантажень приведуть до певного збитку.

Погоджуючись загалом із запропонованою В. Измалковим, А. Измалковим, А. Коссе, С. Кравців, О. Сободем та іншими авторами [2, с. 338–339] методикою розрахунку рівня ризику, вважаємо за доцільне сказати про відсутність у ній соціального аспекту. З позиції викладеного до формули 2 варто додати множник R_4 , тобто *ймовірність соціального впливу на ситуацію ризику*, оскільки ймовірність впливу соціального фактора на ситуацію ризику, як правило, або взагалі не враховується, або враховується неповною мірою. Підходи до визначення соціального фактора ризику ще належить розробити у світлі міждисциплінарного державноуправлінського, системного й синергетичного осмислення.

Якісний аналіз ризику у свою чергу передбачає такі заходи:

- виявлення всього його спектра;
- опис характеру ризику;
- його класифікацію та групування;
- аналіз початкових допущень

[2, с. 338–339].

З огляду на наведені складники якісного аналізу ризику можемо зауважити, що вони в алгоритмі управління ним входять до функціонального блоку «ідентифікації ризику». Його змінює блок робіт, пов'язаних зі зниженням ризику до мінімального рівня, який, звісно, допустимо досяжний. Цей блок на практиці отримав назву з огляду на принцип, який покладено в його основу, тобто «ALARA» [4–5]. Мінімальний рівень ризику (зокрема, за небезпеки виникнення НС) передбачає, що він має дорівнювати нулю. Однак досягти такого рівня – «надмета», тому необхідне дотри-

мання принципу «ALARA», якому має передувати типологізація ризиків у соціально-економічних системах.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вирішення наукової проблеми щодо визначення ризику виникнення НС лежить у площині державного управління та прогнозування соціально-економічної безпеки з позиції цивільного захисту. Системність такого управління безпосередньо пов'язана з урахуванням особливостей ризиків виникнення НС та вчасним їх кількісним і якісним оцінюванням на практиці. Під час дослідження його підходів і методів було доведено, що методика розрахунку рівня ризику повинна передбачати визначення ймовірності соціального впливу на ситуацію ризику. Це можна реалізувати під час міждисциплінарного, комплексного й синергетичного осмислення, а також обґрунтованого вибору необхідної концепції щодо аналізу таких ризиків.

Список використаної літератури:

1. Андронов В. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : [монографія] / В. Андронов, С. Домбровська, О. Семків, В. Назаренко. – Х., 2014. – 230 с.
2. Кравців С. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Кравців, О. Соболев, А. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». – 2017. – Вип. 1(6). – С. 336–341.
3. Малишева Н. Надзвичайна ситуація / Н. Малишева // Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 4 : Н – П. – 2002. – С. 54–57.
4. Kravtsiv S. The analysis of integral risks on the territory of Ukraine / S. Kravtsiv, O. Sobol, A. Maksimov // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – Вип. 23 – С. 53–60.
5. Mishra J. Understanding decision making during emergencies: a key contributor to resilience / J. Mishra, D. Allen, A. Pearman // EURO Journal on Decision Processes. – 2015. – Vol. 3. – P. 397–424.

Федорчак В. В. Риск возникновения чрезвычайных ситуаций как объект государственного управления и прогнозирования

В статье проведен анализ научных основ прогнозного определения риска возникновения чрезвычайных ситуаций в системе государственного управления Украины. Определены особенности реализации такого управления и уточнена методика определения уровня рисков возникновения чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: государственное управление, прогнозирование, объект, риск, чрезвычайная ситуация, безопасность.

Fedorchak V. The risk of an emergency as an object of public administration and forecasting

The scientific principles of predictive determining the risk of an emergency in the system of public administration of Ukraine are analyzed in the article. The aspects of implementation of this administration are defined. The methods of determining the level of risks of emergencies are specified.

Key words: public administration, forecasting, object, risk, emergency, safety.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 614.842.831

М. В. Андрієнко

доктор наук з державного управління, доцент,
начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

А. В. Борисов

начальник науково-інформаційного відділу
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

Т. О. Мукшинова

старший науковий співробітник науково-інформаційного відділу
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ РОБОТИ ДОБРОВІЛЬНИХ ПОЖЕЖНИХ ДРУЖИН ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ

Розглянуто досвід підрозділів добровільної пожежної охорони країн ЄС та США щодо забезпечення пожежної безпеки. Наведено систему матеріального стимулювання (соціальні гарантії й пільги), що діє для забезпечення діяльності членів добровільної пожежної охорони. Визначено заходи вдосконалення діяльності добровільної пожежної охорони України в контексті децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування.

Ключові слова: добровільна пожежна охорона, пожежна безпека, підрозділи ДПО, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 59 Кодексу цивільного захисту України пожежна охорона за видами поділяється на державну, відомчу, місцеву та добровільну [1]. На кожен вид пожежної охорони покладається завдання з організації роботи щодо запобігання виникненню пожеж та їх гасіння. Варто відмітити, що на сьогодні забезпечення пожежної безпеки в Україні залишається на низькому рівні, що, в першу чергу, зумовлене низьким рівнем матеріально-технічного оснащення підрозділів як добровільної пожежної охорони (далі –

ДПО), так і державної пожежної охорони, та невизначеністю співвідношення територій обслуговування, особливо в сільській місцевості.

Існуючий в Україні порядок функціонування добровільної пожежної охорони має декларативний характер [2]. Варто звернути увагу на дані, що отримані від територіальних підрозділів ДСНС України в областях, а саме: для повного забезпечення пожежної безпеки в державі необхідно створити понад 400 державних пожежних частин та майже 12600 формувань ДПО [3].

Створення підрозділів ДПО в Україні передбачено статтею 63 Кодексу цивільного захисту України [1], проте варто звернути

увагу на те, що їх створення має рекомендаційний характер, а не вимогу.

Також у контексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], де передбачено забезпечення гасіння пожеж як одного з основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, потребує вирішення питання вдосконалення (реорганізації) діяльності підрозділів ДПО. Слід зазначити, що така реформа неможлива без вивчення та впровадження досвіду роботи місцевої пожежної охорони та діяльності підрозділів добровільної пожежної охорони закордонних країн. Тому визначення ролі підрозділів ДПО, проведення дослідження щодо можливого збільшення кількості цих підрозділів для розширення території обслуговування з урахуванням досвіду європейських держав, зменшення фінансового навантаження на державний бюджет є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання забезпечення пожежної безпеки, діяльності ДПО є предметом наукового дослідження на теренах нашої держави, щоправда фахівців різних галузей наук, зокрема як науковців з адміністративного, екологічного, земельного права, так і представників державного управління тощо, серед яких – В.Б. Авер'янова, С.І. Зубцева, В.І. Курило, В.М. Єрмоленко, П.І. Лакида, В.В. Ліпінський, В.П. Печуляк, О.В. Саєвич.

Більш предметно щодо аналізу місця підрозділів ДПО в питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах провів дослідження О. Гулак [5] здійснив аналіз діяльності ДПО закордонних країн як складової частини організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою В. Назаренко [6]. Разом із тим досвід діяльності підрозділів добровільної пожежної охорони закордонних країн, на нашу думку, вивчено недостатньо.

На тепер, в умовах економічної кризи та децентралізації влади, потребує негайного розв'язання проблема ефективної діяльності з точки зору економічності, підрозділів державної пожежної охорони та ДПО (кількість, територія обслуговування, штат, навчання, соціальний захист тощо).

Метою роботи є аналіз основних положень діяльності формувань ДПО України та розвинутих країн світу як складового механізму пожежної безпеки та визначення принципів їх діяльності, що мають позитивний прикладний характер для організації роботи ДПО України.

Виклад основного матеріалу. Основні положення статті розроблено в рамках науково-дослідної роботи «Провести аналітичні дослідження та визначити шляхи вдосконалення діяльності добровільної пожежної охорони в Україні з урахуванням вітчизняного та світового досвіду».

Досвід розвинених країн ЄС та США демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація ДПО, а діяльність їх членів стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці та іншими заохоченнями.

Дослідження діяльності підрозділів ДПО неможливе без розкриття деяких історичних аспектів. Так, А. Рожков, досліджуючи історію боротьби з вогнем, наголошував, що пожежі з давніх-давен були одними із найтяжчих народних лих. Полум'я не тільки перетворювало на попіл окремі будинки та селища, а й знищувало цілі міста: Рим – у 64 р. н.е., Лондон – 1666 р., Москва – 1812 р., Гамбург – 1943 р.

Перші добровільні пожежні товариства на території нашої держави з'являються в 1861 році в Одесі та Івано-Франківську, а в 1868 році в Кам'янець-Подільському. Завдання товариств полягало в боротьбі з пожежами та організації допомоги населенню в їх попередженні. Також у 1890 році в царській Росії вже нараховувалося близько 60 пожежних товариств. Щоб утримувати добровільні пожежні дружини, коней та пожежну техніку, товариства відкривали виробничі майстерні з ремонту господарського інвентарю, клали печі та чистили димоходи. У багатьох містах і містечках дружинники позмінно чергували при пожежних депо. Аналізуючи діяльність професійних пожежних команд, потрібно звернути увагу на той факт, що державної пожежної охорони в той період не існувало. Пожежні команди фінансувались за рахунок місцевого бюджету, тому і стан пожежної справи в місті в більшості випадків залежав від його

економічного потенціалу. Так, у період економічного підйому в 1908–1913 роках в багатьох містах спостерігається економічне зміцнення пожежних команд. Саме в цей період будуються нові депо, встановлюється телефонний зв'язок та розширюється пожежний інвентар і техніка [7].

Також, на нашу думку, є важливим визначення основних принципів існування та діяльності підрозділів ДПО в країнах Європейського Союзу і США.

На сьогодні у всіх країнах Європейського Союзу і США широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород та відзнак. Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежні формування створюють громадські спілки разом із професійними пожежними, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння. Як приклад, у Федеративній Республіці Німеччині відсутній єдиний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожній територіальній землі розроблено відповідні закони та нормативні документи щодо діяльності добровільної пожежної охорони. Визначено порядок організації пожежної охорони та концепції захисту від техногенних катастроф. Зазначені документи можуть істотно відрізнятися за змістом залежно від фінансового стану тієї чи іншої землі Німеччини. Разом із тим принципи організації добровільної пожежної охорони кожної із земель приблизно однакові [8].

Відповідно до Закону [9] (*Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren*) кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням більше 90 тис. жителів створюються професійні пожежні команди поряд із добровільними пожежними дружинами. У містах з населенням менше 90 тис. жителів організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту зв'язку та забезпечення виїзду першого пожежного автомобіля. Із всіх членів ДПО 80% мешкають у сільській місцевості. Наприклад, у землі Райнланд-Пфальц загальний склад пожежної охорони становить 62 тис. (у т.ч.,

60 тис. – добровільних пожежних, 1000 – професійних пожежних та 1000 – пожежних в об'єктових підрозділах пожежної охорони) при чисельності населення землі 3,5 млн. чол. [7; 8]. Кількість підрозділів визначається зі встановленої Законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хв. Слід зазначити, що створення та утримання підрозділів ДПО є обов'язком органів місцевого самоврядування. Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж, та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи. Фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на роботі компенсуються за кошти органів місцевого самоврядування. Усі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності під час виконання оперативної роботи. Крім зазначеного, добровільним пожежним Німеччини надаються такі соціальні гарантії й пільги: звільнення від служби в армії за наявності шестирічного стажу служби в ДПО; страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності; включення служби в ДПО до загального трудового стажу при призначенні пенсії; одержання зарплати за основним місцем роботи за час, що був проведений на оперативній роботі, і за десятиденний період навчання; повна або часткова оплата праці керівної ланки та основного технічного персоналу; моральне стимулювання у вигляді нагород (за 25 років бездоганної служби, за особливі заслуги, за 40 років бездоганної служби), відзнак, суспільної подяки; оплата членства в різних клубах; доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежним; безкоштовна видача обмундирування, забезпечення харчування в період служби [8; 9].

У США чисельність пожежних становить 1 129 250 чоловік, із цього числа 345 950 професійних пожежних і 783 300 пожежних добровольців. При цьому наявність підрозділів добровільної пожежної охорони характерна для сільських та замських населених пунктів.

94% підрозділів ДПО існують у населених пунктах із чисельністю населення більше 2500 осіб. Близько 61% професійних пожежних працюють у пожежних частинах, що обслуговують населені пункти з населенням 50 тис. і більше. При цьому 87% добровільних пожежних обслуговують райони з населенням 10 тис. осіб і менше. У США добровільні пожежні виїжджають на чергування, коли їх викликають. Добровольці гасять пожежі безкоштовно, вважаючи, що в такий спосіб допомагають своєму місту або селищу. Гроші на їх екіпірування та навчання надходять із місцевих бюджетів. Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок акцій зі збору засобів. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони на підготовку, забезпечення устаткуванням та спеціальними програмами. В основному пожежні підрозділи створюють і оснащують спорядженням відповідно із конкретними ризиками, що існують в окрузі. Форма одягу та відзнаки визначаються місцевим пожежним округом і варіюються в різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів ДПО. Кожний підрозділ ДПО контролюється на місцевому рівні. До обов'язків ДПО також належить реагування на всі пожежі, дорожньо-транспортні пригоди, небезпечні інциденти та надзвичайні погодні умови. Деякі підрозділи ДПО також відповідають за надання медичної допомоги, порятунк потопачих. Кількість добровольців залежить від специфіки пожежного кожного департаменту. Кількість залучених добровольців залежить від часу доби та дня тижня. Для залучення людей до складу добровільних пожежних у США, на місцевому рівні, існує певна система соціальних пільг. Більшість місцевих пожежних округів проводять політику страхування добровольців, але вона відрізняється в різних населених пунктах. Соціальні, економічні та податкові пільги відрізняються й у різних населених пунктах. Так, у штаті Меріленд добровільним пожежним залежно від стажу роботи в ДПО передбачена: безкоштовна стоматологічна

логічна допомога; компенсація при придбанні окулярів або контактних лінз; відшкодування до 5 тис. дол. на рік витрат на лікування, надання медичних послуг; компенсація до 5 тис. дол. на рік на дитину за дитячий садок; надання відстрочок по виплаті місцевих податків. Добровільні пожежні виходять на пенсію після 20 років служби або після п'яти років служби й досягненні п'ятдесятирічного віку. За чергування у святкові дні надається додатково до 15 днів щорічної відпустки. Крім того, добровільним пожежним США надається щорічна (додаткова) відпустка за наявності стажу роботи в ДПО: менше 5 років – 10 днів; від 5 до 10 років – 15 днів; від 10 до 20 років – 20 днів; 20 років і більше – 25 днів. У США розроблено програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожеж, що передбачає розширення сфери впливу пожежних добровольців із метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця країни [10; 11].

У Франції з 248 300 борців з вогнем лише 52 700 – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільша кількість надзвичайних ситуацій, у тому числі пожеж, їх ліквідацією займаються професіонали. У Парижі та Марселі функція гасіння пожеж покладена на воєнізовані формування, що перебувають у підпорядкуванні префектури. У той же час у провінції основна «ударна сила» – добровольці. Місцеві пожежні, крім гасіння пожеж, виконують функції рятувальників: надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо. Здоров'я кандидата та його придатність перевіряє спеціальна медична комісія, він не повинен мати судимості, тільки після складання іспиту з ним укладають контракт на п'ять років. Після цього добровольця включають у графік чергувань, що попередньо погоджують із його керівництвом за основним місцем роботи. Добровольці мають право на відпустку в будь-який час року. Починаючи з 2008 р., погодинна ставка винагороди добровольців виглядає так: керівники підрозділів – 10,49 євро; командири відділень – 7,5 євро; пожежні – 6,7 євро. Крім того, у Франції добровільним пожежним передбачено підвищення до основ-

ної пенсії: 20 років стажу – 450 євро на рік; 35 років і більше – 1800 євро на рік [10; 11].

Аналіз досвіду організації та діяльності підрозділів ДПО деяких держав ЄС та США засвідчує, що принципи організації та діяльності таких підрозділів ДПО в нашій країні можуть бути впроваджені та забезпечать вдосконалення діяльності формувань ДПО. Аналізуючи групу актів, що регламентують діяльність ДПО деяких держав ЄС та США, варто визначити наявність відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються ДПО, які впливають на ефективність діяльності добровільних пожежних формувань.

Слід зазначити, що соціальні пільги і гарантії в деякій мірі мають аналогічний характер для ДПО в Україні. Як приклад, Порядком функціонування добровільної пожежної охорони передбачено фінансування і матеріально-технічне забезпечення добровільної пожежної охорони за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів суб'єктів господарювання, а також членських внесків, дотацій, прибутку від провадження господарської діяльності; обов'язкове особисте страхування відповідно до Закону України «Про страхування»; винагорода особам, які забезпечують добровільну пожежну охорону, згідно з укладеними цивільно-правовими договорами між такими особами та органом місцевого самоврядування, суб'єктом господарювання, які залучали громадян до проведення зазначених робіт [2].

У той же час потребує вдосконалення або повної зміни саме механізм реалізації права надання пільг та соціального забезпечення членам ДПО. Доцільне реформування законодавства у сфері соціального захисту, розробка постанови КМ України щодо порядку надання пільг окремим членам ДПО, де повинно бути визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, установлених державою чи місцевими органами або введення адресності в допомоги, визначення системи диференціації отримувачів пільг, створення єдиної статистичної база

про кількість отримувачів соціальних пільг (адресної допомоги) тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, зміни в Україні можливі в умовах проведення реформування місцевого самоврядування, що передбачає передачу низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової частини місцевих бюджетів, вирішення питання про розширення мережі добровільних пожежних формувань в Україні на місцевому рівні. Це, у свою чергу, дасть можливість відійти від контролю держави в системі забезпечення пожежної безпеки. Не має сумнівів, що роль ДПО ще довгий час буде залишатися в Україні ключовою. Але скорочення державного впливу на життєдіяльність областей, районів, міст та селищ, адміністративно-територіальних одиниць має привести до максимальних зусиль держави в процесі становлення та розвитку ДПО на місцевому рівні. Також досвід держав ЄС та США щодо розвитку ДПО вимагає подальшої мінімізації державного втручання в діяльність цих підрозділів.

Список використаної літератури:

1. Кодекс цивільного захисту України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
2. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 64. – Ст. 2325.
3. Звіт на науково-дослідну роботу «Провести аналітичні дослідження та визначити шляхи удосконалення діяльності добровільної пожежної охорони в Україні з урахуванням вітчизняного та світового досвіду» / Київ: Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 2015 – 299 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр від 11 квітня 2014 року № 67. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

5. Гулак О.В. Місце добровільної пожежної охорони у забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах [Електронний ресурс] / О. В. Гулак // Молодий вчений – 2014. – № 9(12). – С. 87–91. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2014/9/22.pdf>.
6. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою досвід України [Електронний ресурс] / В.Ю. Назаренко // Зовнішня політика та національна безпека: Теорія та практика державного управління. – Вип. 2(41). – С. 1–8. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>.
7. Томіленко А.Г. Історія пожежно-рятувальної служби України (від зародження до 1917 р.): навчальний посібник / А.Г. Томіленко. – Черкаси : АПБ імені Героїв Чорнобиля, 2014. – 220 с.
8. Добровольная пожарная охрана Германии [Электронный ресурс] / История ДПО Германии – Режим доступа : <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.
9. Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandenschutzgesetz – BrSchG). – Vom 10. – Februar 1996.
10. Киченина В.С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции [Электронный ресурс] / В.С. Киченина // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности». – 2013. – № 1(47). – Режим доступа : <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.
11. CTIF international association of fire and rescue services 2014 № 19.

Андриенко М. В., Борисов А. В., Мукшинова Т. О. Внедрение опыта работы добровольных пожарных дружин зарубежных стран для совершенствования государственного управления деятельностью добровольной пожарной охраны Украины

Рассмотрен опыт подразделений добровольной пожарной охраны страны ЕС и США по обеспечению пожарной безопасности. Приведена система материального стимулирования (социальные гарантии и льготы), действующая для обеспечения деятельности членов добровольной пожарной охраны. Определены меры совершенствования деятельности добровольной пожарной охраны Украины в контексте децентрализации власти и реформирования местного самоуправления.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, пожарная безопасность, подразделения ДПО, местное самоуправление.

Andrienko M., Borisov A., Mukshinova T. Implementation of experience of work of domestic fire external brigades for foreign countries to improve the state administration of activity of domestic fire protection of Ukraine

The subdivision experience of voluntary fire service of EU countries and the USA as to fire safety providing. Shows the system of material incentives (social guarantees and benefits), acting for activities of the voluntary fire service members. The measures of activities improvement of voluntary fire service of Ukraine in the context of power decentralization and Local Government reforming.

Key words: voluntary fire service, fire safety, VFS departments, Local Government.

УДК 35.078.7

О. В. Вербицькийаспірант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України**ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ І МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ
СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ДИСФУНКЦІЇ**

У статті проаналізовано інституційні засади формування державного управління соціальним розвитком. З'ясовано особливості реалізації його механізмів в умовах суспільної трансформації і дисфункції.

Ключові слова: державне управління, механізм, засади, соціальний розвиток, суспільна трансформація, дисфункція.

Постановка проблеми. У структуруванні суспільства та забезпеченні його розвитку найбільшою популярністю в даний час користується інституційний підхід, оскільки згідно з ним суспільство розглядається як певна система, що представлена сукупністю різних інститутів. Спочатку цей підхід був викладений в роботах Ф. Спенсера [7]. Термін «інститут», використаний ученим, надзвичайно багатозначний і вимагає системного осмислення й уточнення в контексті визначення ролі держави в забезпеченні соціального розвитку в умовах суспільної трансформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та вирішенню проблем державного врегулювання явищ соціально-економічного характеру присвячені наукові роботи С. Белая, А. Волинчука, А. Дегтяра, С. Домбровської, С. Майстра, В. Садкового, В. Скуратівського, П. Сорокіна, В. Узунова та ін. [1–4; 6]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, відзначимо, що існує необхідність в інституційному дослідженні й обґрунтуванні засад державного управління соціальним розвитком в умовах суспільної трансформації, а отже, і механізмів його дії й оцінювання. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Слово інститут означає таке: 1) пристрій, організація, заведений порядок, встановлення, установа; 2) звичай; 3) принцип; 4) намір, рішення, план; 5) створена річ; 6) органі-

зація тощо. Саме в такому багатозначному вигляді його і використовував Ф. Спенсер [7]. Проте й і досі однозначної та загальноприйнятої термінології з цього приводу так і не вироблено в суспільно-правових і політичних науках.

У більшості сучасних західних теорій (найбільш широко – у теорії структурного функціоналізму) соціальний інститут розглядається як «стійкий комплекс формальних і неформальних правил, принципів, норм, установок, що регулюють різні сфери людської діяльності й організують їх в систему ролей і статусів, що утворюють соціальну систему». У цьому визначенні підкреслюється регулятивна та систематизуюча роль соціальних інститутів, а також їх суттєвий зв'язок із різними формами людської діяльності. Підкреслюється, що соціальний інститут є елементом соціальної системи [1].

Крім того, за кордоном поширений підхід, за яким розроблена концепція інституціональних матриць. В її межах соціальні інститути трактуються як глибинні, історично стійкі форми соціальної практики, що забезпечують відтворення соціальних зв'язків і відносин у різних типах суспільств. Базові інститути являють собою історичні інваріанти, які дозволяють суспільству виживати і розвиватися, зберігаючи свою самодостатність і цілісність в ході історичної еволюції, незалежно від волі і бажання конкретних суб'єктів [1].

Виходячи з вищевикладеного, може бути запропоновано таке узагальнююче визначення соціального інституту – це

встановлена соціальна форма, в якій члени того чи іншого суспільства отримують можливість виконувати певні громадські функції, спрямовані на задоволення індивідуальних, групових і суспільних потреб та інтересів, повноцінна реалізація яких залежить від інституціональних умов держави і ринкової економіки. У такому узагальнюючому визначенні окреме місце відводиться саме державі. Зауважимо, проте, що з точки зору цілей нашого дослідження поняття соціального інституту виявляється недостатнім для уточнення завдання держави у забезпеченні соціального розвитку.

Варто погодитися з Е. Лібановою, С. Домбровською, А. Помазою-Пономаренко та ін. [4], що держава управляє в суспільстві не інститутами, а соціальними системами (підсистемами). Поняття соціальної системи відрізняється від поняття соціального інституту тим, що в ньому (в понятті системи) приймається до уваги не тільки встановлена форма соціальної діяльності, але і її «матерія», тобто те, в чому реально проявляється існування того чи іншого соціального інституту (люди з їх потребами, інтересами, здібностями та тощо).

Найважливішою характеристикою діяльності соціальних інститутів виступає їх постійна взаємодія з соціальним середовищем, в якості якої виступає все суспільство. Порушення даного процесу породжує дисфункцію соціальних інститутів, суспільну трансформацію та напруженість [3]. Як зазначалося вище, головною функцією соціального інституту є задоволення тієї чи іншої суспільної потреби, але з плином часу відбуваються процеси, які змінюють потреби як окремих індивідів, так і цілих соціальних спільнот, що, у свою чергу, змінює характер відносин соціальних інститутів із зовнішнім середовищем. У період інтенсивних соціальних змін у суспільстві часто виникають ситуації, коли трансформуються суспільні потреби, які не можуть знайти адекватного відображення у структурах і функціях вже існуючих соціальних інститутів. Погоджуємося із С. Белаєм, що така невідповідність може призвести до напруги – дисфункції – кризи – надзвичайного стану [2].

У продовження відзначимо, що система соціальних інститутів піддається найбільшій деформації за часів швидких соціальних змін – соціально-економічних криз, суспільно-політичних конфліктів тощо. Перед багатьма з них (інститутами) постає дилема, а саме: або повністю припинити свою діяльність, або адаптуватися до вирішення нових завдань у нових умовах. Це призводить до того, що державі доводиться стикатися із серйозними труднощами в разі підтримки суспільного порядку, що виникають, з одного боку, через неналежну врегульованість соціальних відносин, незабезпечення соціального розвитку та нерозкриття відповідного потенціалу, а з другого – через вияви соціальної напруженості та дисфункції [3]. Такі перехідні періоди суспільства, пов'язані з дезорганізацією традиційних інститутів, Е. Дюркгейм назвав аномією [7]. Отже, забезпечуючи стабільний розвиток суспільства та виконуючи необхідні функції, соціальні інститути для більш ефективного функціонування потребують наявності певної сукупності умов, створених державою.

Залежно від сфери дії і виконуваних ними функцій соціальні інститути можуть бути класифіковані за різними їх видами і групами, а саме:

- 1) соціально-економічні інститути (зокрема, підприємства сфери споживання і послуг);
- 2) політичні інститути, що регулюють здійснення влади та доступ до неї (державна з його центральними і місцевими органами влади, партії, громадські організації, фонди та ін.);
- 3) інститути стратифікації, що визначають розміщення позицій і ресурсів;
- 4) інститути спорідненості, пов'язані із соціалізацією, міграцією тощо;
- 5) інститути культури, пов'язані з релігійною, науковою і художньою діяльністю тощо [1].

Крім того, серед соціальних інститутів за головними сферами суспільної діяльності виділяють, насамперед, політичні інститути, правові та правоохоронні інститути, а також інститути економічні.

Незважаючи на велику різноманітність існуючих класифікацій соціальних інститутів (багато в чому це обумовлено різни-

ми критеріями поділу), майже всі дослідники серед найважливіших виділяють два види соціальних інститутів – політичні й економічні. Це пов'язано з тим, що значна частина вчених вважає, що інститути економіки і політики чинять найбільш істотний вплив на характер змін у суспільстві. На наш погляд, слід зауважити, що в наведених класифікаціях таких інститутів присутня певна змінна інституційного та системного підходів.

Існуюча система соціальних інститутів суспільства дуже складна. Це пов'язано, по-перше, з тим, що людські потреби, які стимулюють створення даних інститутів, дуже складні й різноманітні, а по-друге, з тим, що соціальні інститути постійно видозмінюються. Оскільки деякі елементи структури інституту в ході історичного розвитку суспільства або втрачаються, або наповнюються новим змістом, зумовлюючи появу нових завдань і функцій держави щодо забезпечення його розвитку. Так, відновлення в Україні приватної власності та розвиток підприємництва відновили виробничу функцію сім'ї, в основному в сільській місцевості, але також, певною мірою, і у сфері малого бізнесу в містах.

Усі соціальні інститути будь-якого суспільства в різному ступені об'єднані і взаємопов'язані між собою, являють собою складну інтегровану систему. Дана інтеграція головним чином базується на тому, що людина, щоб задовольнити всі свої потреби, повинна приймати участь у різних типах інститутів. Крім цього, інститути мають певний вплив один на одного, наприклад, держава впливає на сім'ю своїми спробами регулювання народжуваності, числа шлюбів і розлучень та тощо.

Взаємопов'язана система інститутів утворює цілісну систему, яка забезпечує членам груп задоволення їх різноманітних потреб, регулює їхню поведінку і гарантує подальший розвиток групи в цілому. Внутрішня узгодженість у діяльності всіх соціальних інститутів – необхідна умова нормального функціонування всього суспільства. Воно багато в чому здійснюється за рахунок розвитку його соціальних інститутів. Синкретичний характер людської діяльності на ранніх етапах розвитку суспільства зумовив і синкретичність пер-

ших інститутів, що виразилася в їх багатofункціональності.

Слід зазначити, що зміна кожного окремого соціального інституту, як і всієї їх системи може відбуватися як еволюційним, так і революційним шляхом. Як зазначає Т. Парсонс, джерелами зміни можуть бути як ендогенні (внутрішні), так і екзогенні (зовнішні) фактори, або ті та інші одночасно [8]. Серед екзогенних факторів найбільш важливими є дії з боку культури (зміна ціннісно-культурних орієнтацій) і особистості (всякого роду інноваційна діяльність людини). Ендогенні зміни соціальних інститутів відбуваються в основному через те, що певний інститут перестає ефективно обслуговувати цілі й інтереси тих чи інших соціальних груп і колективів.

Теоретико-методологічні засади державного управління до дослідження соціальної динаміки суспільства передбачають таке:

- по-перше, концентрацію уваги на стійких формах, в яких організовується функціонування і розвиток суспільства. Цей підхід найбільш ефективний у межах застосування теорій високого рівня абстракції й узагальнення, прикладом яких може служити теорія Т. Парсонса;

- по-друге, з точки зору управління важливим є розуміння не тільки загальних форм організації суспільного життя, а й форм, що розглядаються в їх єдності з «матерією» соціального життя, тобто в єдності з конкретними носіями цих форм діяльності окремими індивідами, соціальними групами з їхніми конкретними потребами, інтересами, соціальним становищем тощо. Такий підхід знайшов своє відображення в теорії Р. Мертона, Т. Веблена та ін.

Розглядаючи соціальний розвиток, учені звертають увагу також на поняття соціальної держави. Одним із головних її аспектів є забезпечення гідного життя людини. Під ним слід розуміти, перш за все, доступ до цінностей культури, особисту безпеку, а також розумовий, моральний і фізичний розвиток індивіда. Виходячи з цього, зрозуміло, що держава має створювати умови, щоб громадяни могли вільно займатися підприємництвом, творчістю і досягали добробуту для себе і для своєї сім'ї. Крім того, соціальна держава

забезпечує з'єднання двох функціоналів «свободи» і «влади» з метою забезпечення благополуччя особистості та суспільства, а також забезпечує соціальну справедливість у розподілі продуктів праці. Статус такої держави передбачає визнання за кожним громадянином права на певні життєві стандарти, а також юридичну відповідальність держави за належний рівень життя і вільний розвиток особистості.

Досліджуючи теорію формування соціальної держави, можна в систематизованому вигляді виділити в ньому пріоритетні напрямки її функціонування. Якщо виходити з того, що правова держава – це держава, в якій основним засобом здійснення державної влади є право, то пріоритетним напрямком соціальної держави є соціальний розвиток і забезпечення соціальної безпеки суспільства, визнання і здійснення соціальних прав людини, соціальний захист громадянина. З огляду на це обов'язковим критерієм визначення соціальної держави має бути не тільки забезпечення і захист соціальних прав громадян, але й встановлення та реалізація соціальних стандартів (компенсаційні виплати для окремих категорій населення, встановлення гідного рівня мінімальної заробітної плати тощо), а також правові та договірні механізми регулювання трудових відносин. Таким чином, соціальною державою є та держава, яка проводить дієву соціальну політику, яка задовольняє потреби, а також інтереси своїх громадян і забезпечує рівну їх свободу.

Конституція України [5] надає можливості для найбільш повної реалізації невід'ємних прав і свобод людини, включаючи право кожного на гідне життя. Процес вирішення соціальних проблем повинен бути пріоритетним напрямком діяльності держави. Під «правом на гідне життя» слід розуміти надання кожному працездатному громадянину можливості вибору праці, який забезпечить йому гідний рівень життя. Вирішення соціальних проблем повинно бути поєднане зі створенням сучасних високооплачуваних робочих місць, що дозволяють людям відповідно до їх кваліфікації отримувати гідні доходи. Однією з умов підвищення рівня життя громадян

України є збереження відносної стабільності у сфері зайнятості.

Як відомо, найбільшою цінністю держави є людина, відтак ключовим у соціальній політиці – соціальна справедливість. Головне завдання соціальної держави – досягнення такого суспільного розвитку, яке ґрунтується на закріплених принципах соціальної справедливості, загальної солідарності (взаємної відповідальності). Соціальна держава покликана впливати на розподіл соціально-економічних благ, щоб забезпечити кожному гідне людське існування. Проголошення України соціальною державою означає, що вона виступає тією формою суспільного устрою, пріоритетами розвитку якого є забезпечення певного рівня добробуту своїх громадян, підтримання соціально незахищених груп населення й утвердження в суспільстві соціальної справедливості. Крім того, вона гарантує кожній людині права, реалізація яких забезпечує її можливості соціальної мобільності та розвитку шляхом максимального задоволення матеріальних і духовних потреб, відповідність винагороди з природними правами й обов'язками людини.

Одне з актуальних питань формування соціальної держави та забезпечення соціального розвитку є питання соціальної спрямованості ринкової економіки. Ринкова економіка породжує ряд соціальних проблем, але вона є необхідною умовою вирішення соціальних негараздів. Поняття «соціальна ринкова економіка» розглядається українськими вченими в якості економічної і суспільно-політичної системи, в основі якої знаходиться ідея, що пов'язує ринкову свободу із соціальним компромісом. Цільовим спрямуванням реалізації моделі «соціальної ринкової економіки» є вирішення таких проблем: стабільність грошової системи, прагнення до високого рівня зайнятості, економічне зростання, справедливий розподіл доходів, підтримка конкурентного середовища між приватними господарюючими особами, розвиток публічно-приватного партнерства тощо. У сукупності всі ці елементи утворюють стійкий взаємозв'язок. Основними елементами при цьому є «особиста свобода», «соціальна справедливість», «економічна дієздатність». Слід пам'ятати, що створен-

ня ринкової економіки – не самоціль, а умова підвищення життєвого рівня населення, побудови бази для сталого демократичного розвитку.

Висновки і пропозиції. Аналіз наукових напрацювань дозволив наполягати на тому, що соціальний розвиток слід пов'язувати з функціонуванням суспільних інститутів, центральне місце серед яких посідає держава. Оскільки саме вона наділена інструментарієм для створення необхідних для такого розвитку умов, які уможливають суспільну трансформацію як вияв дисфункції, а отже, і напруженості та кризи в соціумі. Саме в цьому варто шукати підґрунтя для системного формування та належного функціонування механізмів державного управління соціальним розвитком. При цьому серед системи критеріїв оцінки ступеня «соціальності» держави та забезпечення соціального розвитку можуть бути виокремлені такі: 1) забезпечення умов для гідного життя своїх громадян; 2) створення сприятливих умов для вільного розвитку; 3) дотримання прав і свобод людини; 4) адресна підтримка (пільги, пенсії та інше) найбільш вразливим верствам населення, скорочення і ліквідація бідності; 5) дотримання прав і свобод, а також гарантій, які визнають і реалізують систему соціального партнерства; 6) соціальна відповідальність громадян; 7) дотримання прав і гарантій, спрямованих на зміцнення інституту сім'ї, на культурний, духовний, моральний розвиток громадян і, перш за все, молоді.

Список використаної літератури:

1. Бандура І.С. Формування державної соціальної політики в Україні : дис ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Іван Степанович Бандура ; Нац. ун-тет цив. зах. України, Х., 2017. – 219 с.
2. Белай С.В. Теоретико-методологічні засади ідентифікації кризових явищ соціального характеру / С.В. Белай // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 2. – С. 34–42.
3. Вербицький О.В. Характеристика соціальної напруженості та децентралізації як об'єктів державного управління / О.В. Вербицький, С.А. Вавренюк // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: «Державне управління», 2017. – Вип. 2(7). – С. 8–13.
4. Домбровська С.М. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України / С.М. Домбровська, А.Л. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 16. – С. 53–57.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Мандибура В.О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В.О. Мандибура. – К. Парламентське вид-во, 1998. – 256 с.
7. Філософія : [навч. посіб.] / [Л.В. Губерський та ін.] ; за ред. І.Ф. Надольний. – Вид. 7-е, стереотип. – К. : Вікар, 2008. – 534 с.
8. Parsons T. The Theory of Human Behavior in its Individual and Social Aspects / T. Parsons // The American Sociologist, 1996. – Vol. 27. – no. 4 (Winter). – Pp. 13–23.

Вербицкий А. В. Институциональные основы и механизмы государственного управления социальным развитием в условиях социальной трансформации и дисфункции

В статье проанализированы институциональные основы формирования государственного управления социальным развитием. Выявлены особенности реализации его механизмов в условиях социальной трансформации и дисфункции.

Ключевые слова: государственное управление, механизм, основы, социальное развитие, социальная трансформация, дисфункция.

Verbitskiy O. The institutional grounds and mechanisms of the public administration of social development in conditions of social transformation and dysfunction

The institutional grounds of the formation of state administration of social development are analyzed in the article. The peculiarities of implementation of mechanisms this administration in the conditions of social transformation and dysfunction are clarified.

Key words: public administration, mechanism, grounds, social development, social transformation, dysfunction.

І. Ю. Вернигор

аспірант
Національної академії державного управління
при Президентіві України

СУЧАСНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена сучасним організаційно-правовим аспектам розвитку системи державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації. Висвітлено основні тенденції та проблеми становлення системи державної атестації наукових кадрів.

Ключові слова: атестація, наукові ступені, наукові кадри, сучасні аспекти розвитку.

Постановка проблеми. В Україні здійснюється освітня реформа, складовою якої є реформа системи державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації. Вітчизняна система атестації наукових кадрів вищої кваліфікації пройшла складний шлях становлення, на якому вона не раз зазнавала і продовжує зазнавати суттєвих трансформацій, у зв'язку з чим актуалізується необхідність подальших наукових досліджень у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням формування системи державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні увагу у своїх дослідженнях приділяють В. Луговий [1; 2], В. Бакуменко [3], В. Бондаренко [4], О. Домбровська [5], Ю. Сурмін [6], М. Панчук [7] та інші. Водночас багато питань із зазначеної проблеми залишаються поза увагою науковців.

Мета статті – на основі аналізу становлення за часів незалежності інституту державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні визначити сучасний стан розвитку системи державної атестації наукових кадрів.

Виклад основного матеріалу. Проголошення незалежності України автоматично поставило на порядок денний питання створення власної системи атестації наукових кадрів. У Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) було заявлено, що «Українська РСР є самостійною у вирішенні питань науки,

освіти, культурного і духовного розвитку української нації» [8].

Для реалізації цієї позиції 23 травня 1991 р. прийнято Закон Української РСР «Про освіту» [9], в якому визначалися засади суспільних відносин у сфері навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян України. Зокрема, було віднесено до органів управління освітою Вищу атестаційну комісію Української РСР (стаття 10), до повноважень якої належала організація і проведення атестації наукових кадрів.

Статтею 37 вказаного Закону закріплено абсолютно нову, порівняно з радянською практикою, систему наукових ступенів: «Випускникам коледжу, інституту за результатами кваліфікаційної роботи присуджується перший науковий ступінь – бакалавра відповідно спеціальності <...> Випускникам інституту, академії, університету, інших до них прирівняних навчальних закладів за результатами захисту кваліфікаційної роботи присуджується другий науковий ступінь – магістра відповідної спеціальності <...> Наукові ступені кандидата і доктора наук присуджуються спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів в установленому порядку» [10].

Згодом, 13 грудня 1991 р. прийнято Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» [11], у статті 18 якого зазначалося: «Держава запроваджує та підтримує систему атестації кадрів, сприяє визнанню еквівалентності дипломів про вищу освіту

та наукових ступенів на міждержавному рівні».

На такій законодавчій основі Указом Президента України від 25 лютого 1992 р. № 100 створено Вищу атестаційну комісію України [12]. На виконання цього Указу постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 1992 р. № 265 затверджено Положення про Вищу атестаційну комісію України [13], згідно з яким комісія визнавалася центральним органом виконавчої влади, що підпорядковується Кабінету Міністрів України і бере участь у формуванні та реалізації державної політики щодо перспектив розвитку науки і техніки, кадрового потенціалу України з урахуванням світового рівня науково-технічного прогресу.

20 травня 1992 р. постановою Кабінету Міністрів України № 257 також на виконання згаданого Указу Президента України затверджено «Положення про порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» [14], яке вже у незалежній Україні визначало порядок присудження наукових ступенів доктора і кандидата наук.

Відповідно до вказаного Положення науковий ступінь доктора наук присуджується спеціалізованою вченою радою на підставі прилюдного захисту дисертації особою, яка має вищу освіту, і затверджується Вищою атестаційною комісією України з урахуванням висновку відповідної експертної ради Вищої атестаційної комісії України. Вища атестаційна комісія України може надавати право окремим спеціалізованим ученим радам остаточно вирішувати питання про присудження наукового ступеня доктора наук. Науковий ступінь кандидата наук присуджується спеціалізованою вченою радою на підставі прилюдного захисту дисертації особою, яка має вищу освіту. Вища атестаційна комісія України перевіряє всі захищені докторські дисертації та вибірково захищені кандидатські дисертації, які в разі потреби одержує від відповідної спеціалізованої вченої ради, і може скасувати прийняті спеціалізованими вченими радами рішення у разі порушення вимог цього Положення.

Отже, дане Положення передбачало досить високий ступінь автономії спеціалі-

зованих вчених рад у процесі присудження наукових ступенів.

У подальшому інститут державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації зазнавав певних змін. Так, Верховна Рада України у 1996 р. прийняла нову редакцію Закону України «Про освіту» [15], згідно з яким до повноважень Вищої атестаційної комісії було віднесено ще «керівництво роботою з присудження наукових ступенів». Відтепер передбачалося існування вже не чотирьох, а лише двох наукових ступенів: кандидата наук та доктора наук. Зазначалося, що ці ступені присуджуються спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів освіти, наукових установ та організацій у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У 1998 р. схвалено нову редакцію базового закону в галузі науки, який дістав назву «Про наукову і науково-технічну діяльність» [16]. У новій редакції закону вперше сформульовано визначення термінів «вчений» і «науковий працівник» та визнано вченого основним суб'єктом наукової і науково-технічної діяльності. У статті 5 вказаного закону серед інших елементів правового статусу вченого було зафіксовано його право здобувати державне і громадське визнання через, зокрема, присудження наукових ступенів. У статті 10 цього закону визначалося, що вчена (наукова, науково-технічна, технічна) рада наукової установи затверджує теми дисертацій здобувачів та аспірантів, їх наукових керівників (консультантів) та в межах своєї компетенції розглядає питання про присвоєння вчених звань. У цій статті також зазначалося, що при науковій установі можуть створюватися спеціалізовані вчені ради для захисту дисертацій за відповідними спеціальностями у порядку, передбаченому законодавством України.

У зв'язку із прийнятими законами знає змін і Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань [17]. До даної процедури внесено ряд істотних змін, якими звужено автономію спеціалізованих вчених рад, зокрема:

– встановлено, що Вища атестаційна комісія України проводить експертизу дисертаційних робіт на здобуття наукових

ступенів доктора й кандидата наук, розглядає атестаційні справи здобувачів та видає дипломи доктора наук і кандидата наук на підставі рішень спеціалізованих вчених рад та атестаційного висновку президії Вищої атестаційної комісії;

- у разі порушення спеціалізованими вченими радами вимог нормативно-правових актів з питань присудження наукових ступенів Вища атестаційна комісія скасовує прийняті ними рішення;

- скасовано можливості захисту дисертації у формі наукової доповіді;

- визначено, що за наявності трьох негативних відгуків (із числа офіційних опонентів і провідної установи) на докторську дисертацію або двох – на кандидатську, захист дисертації не проводиться і вона знімається із розгляду, про що спеціалізована вчена рада зобов'язана прийняти відповідне рішення;

- започатковано практику затвердження керівництвом спеціалізованої вченої ради додаткового офіційного опонента в разі відсутності з поважної причини під час захисту дисертації одного з офіційних опонентів, який дав позитивний відгук про дисертаційну роботу;

- запроваджено складання здобувачами наукового ступеня кандидата наук, які не мають повної вищої освіти в галузі науки, за профілем якої підготовлено дисертацію, додаткового кандидатського іспиту із загальнонаукової дисципліни цієї галузі науки;

- визначено, що рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукових ступенів доктора та кандидата наук набуває чинності із дня прийняття президією Вищої атестаційної комісії України рішення про видачу відповідного диплома.

Згодом, 17 січня 2002 р. прийнято Закон України «Про вищу освіту» [18]. У статті 17 вказаного закону Вищу атестаційну комісію України визначено як один з органів управління в галузі вищої освіти, який забезпечує виконання державних вимог під час атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації. Також зазначеним законом встановлено, що підготовка кандидатів і докторів наук здійснюється вищими навчальними закладами третього і четвертого рівнів акреди-

тації, науково-дослідними установами та їх відокремленими підрозділами.

Проведений аналіз засвідчує, що протягом перших десяти років незалежності в Україні було сформовано інституційну складову системи підготовки й атестації наукових кадрів, на законодавчому рівні достатньою мірою були врегульовані практично всі аспекти цього процесу. Водночас, із приєднанням України у 2005 році до Болонського процесу, на сторінках наукових видань розпочалися жваві дискусії, пов'язані з необхідністю вдосконалення як нормативної бази підготовки й атестації докторів і кандидатів наук, так і реальної практики реалізації цього процесу в контексті європейського досвіду підготовки й атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Першочергове значення в даному контексті українські науковці й практики надавали таким питанням, як: необхідність запровадження трициклової системи підготовки фахівців із вищою освітою (бакалавр – магістр – доктор філософії); інтеграція докторських програм в єдину освітню систему; визначення державного освітнього стандарту докторських програм, обов'язкового мінімуму їх змісту, надання більшої автономії спеціалізованим вченим радам у вирішенні питань присудження наукових ступенів; уточнення статусу Вищої атестаційної комісії України як центрального органу виконавчої влади в системі атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Кардинальні зміни інституційних засад вітчизняної системи атестації наукових кадрів вищої кваліфікації розпочалися із прийняттям Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 [19], яким ліквідовано Вищу атестаційну комісію України, а її функції покладено на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (далі – МОНмолодьспорту).

Показово, що доцільність такого кроку обґрунтовувалася вітчизняними науковцями в контексті модернізації української системи підготовки наукових кадрів у руслі Болонського процесу та Міжнародної стандартної класифікації освіти [20, с. 94–102]. Саме таке управлінське рішення створює передумови для подо-

лання відокремленості освітньої й наукової сфер, яка традиційно існувала в Україні, та об'єднання в одну освітню систему підготовки і бакалаврів, і магістрів, і докторів філософії, що, у свою чергу, закладає підвалини для переходу до нової системи підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації, яка передбачає поєднання навчання і наукових досліджень [21, с. 3–6; 233, с. 5–9].

Адже в Україні освітньо-кваліфікаційні рівні (молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр) та наукові ступені (кандидат і доктор наук) завжди були розмежовані та розведені по окремих сферах освіти і науки.

Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України

від 14 вересня 2011 р. № 1059 [22] затверджено Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, а також Положення про спеціалізовану вчену раду.

Атестаційна колегія Міністерства є дорадчим органом МОНмолодьспорту, що утворюється з метою виконання повноважень щодо підготовки та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації, покладених на Міністерство. Основними завданнями атестаційної колегії є участь у:

- прийнятті рішень щодо діяльності аспірантури, ад'юнктури, докторантури у вищих навчальних закладах III-IV рівня акредитації, закладах післядипломної освіти III-IV рівня акредитації, наукових установах;

- формування мережі спеціалізованих вчених рад;

- затвердженні рішень спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня доктора і кандидата наук.

Проведення експертизи дисертацій з метою здійснення контролю за їх науковим рівнем, науковою та практичною цінністю, за роботою спеціалізованих учених рад здійснюється експертними радами з питань проведення експертизи дисертаційних робіт, які є дорадчими органами МОНмолодьспорту (Положення, а також перелік затверджені наказом МОНмолодьспорту від 14 вересня 2011 р. № 1058 [23]).

Експертні ради утворюються МОНмолодьспортом України за галузями наук

або за групами спеціальностей із провідних учених певної галузі науки, які мають досвід підготовки здобувачів наукових ступенів та беруть участь у процесі атестації наукових кадрів. Головним завданням експертної ради є участь у: проведенні експертизи захищених дисертацій; розгляді документів атестаційних справ; розгляді питань щодо присудження наукових ступенів.

24 липня 2013 р. постановою Кабінету Міністрів України № 567 затверджено оновлений Порядок присудження наукових ступенів [24], згідно з яким розгляд і вирішення питань атестації наукових кадрів здійснює Міністерство освіти і науки України за участю атестаційної колегії, яка діє відповідно до затвердженого ним положення. Наукові ступені доктора і кандидата наук присуджують спеціалізовані вчені ради за результатами прилюдного захисту дисертацій. Міністерство освіти і науки України затверджує рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукових ступенів і видає дипломи доктора та кандидата наук. Спеціалізована вчена рада несе відповідальність за обґрунтованість прийнятих нею рішень і забезпечує високий рівень вимогливості під час розгляду дисертацій та проведення їх захисту. У разі порушення спеціалізованою вченою радою вимог нормативно-правових актів з питань присудження наукових ступенів доктора або кандидата наук Міністерство освіти і науки України вживає відповідних заходів аж до скасування рішення ради.

Подальший розвиток вітчизняної системи атестації наукових кадрів безпосередньо пов'язаний із прийняттям у 2014 р. нової редакції Закону України «Про вищу освіту» [25].

Відповідно до статті 5 вказаного закону підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється за відповідними освітніми чи науковими програмами на таких рівнях вищої освіти: початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень; науковий рівень.

Здобуття вищої освіти на кожному її рівні передбачає успішне виконання особою

відповідної освітньої або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти: 1) молодший бакалавр; 2) бакалавр; 3) магістр; 4) доктор філософії/доктор мистецтва; 5) доктор наук [25].

Наведеним Законом по завершенні перехідного періоду (31 грудня 2020 р.), скасовується науковий ступінь кандидата наук.

На відміну від освітніх програм першого та другого циклів реальних програм третього циклу в Україні так і не було запроваджено. Досі зберігається модель аспірантури. Традиційна схема навчання в аспірантурі та захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів в Україні суттєво відрізняється від європейської практики. Вона передбачає вивчення філософії, іноземної мови та методики наукових досліджень. Спочатку аспіранти складають екзамени з іноземної мови, філософії, а потім – з наукової спеціальності («кандидатський мінімум»).

Методика підготовки дисертаційного дослідження передбачає переважно індивідуальну роботу під нерідко формальним керівництвом, аспірант часто позбавлений продуктивного наукового середовища та змушений виконувати чимало суб'єктивних та нерелевантних вимог. Наприклад, одна з таких вимог прямо забороняє захист дисертації за двома спеціальностями, що демотивує проведення міждисциплінарних досліджень. Практика подвійного керівництва аспірантами не є поширеною з фінансових мотивів. Зовсім відсутні програми національної мобільності аспірантів, а організовані програми міжнародної мобільності охоплюють лише незначну частину молодих дослідників [26].

Переважає більшість наукових публікацій здійснюється в маловідомих локальних виданнях. У зв'язку із хронічністю цієї проблеми ще в жовтні 2012 р. були ухвалені вимоги до опублікування результатів дисертаційних досліджень на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук. Вони передбачили такі нові елементи, як: обов'язковість публікацій у виданнях іноземних держав або у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз; низку формальних вимог до структури та обсягу наукових публікацій.

Слід зазначити, що ці «новації» не справили суттєвого впливу на наукову спільноту і прямо спровокували нездорову вихідливість в їх «подоланні».

Нова редакція Закону України «Про вищу освіту» вносить радикальні системні зміни, які дозволяють сказати про наміри реального впровадження програм третього циклу.

Замість наукового ступеня «кандидат наук (PhD)» вводиться освітній і, водночас, перший науковий ступінь «доктора філософії». Обов'язковою складовою його підготовки стає виконання освітньо-наукової програми обсягом 30–60 кредитів ЄКТС, а стандартний строк навчання збільшується з трьох до чотирьох років [25].

Окремої уваги заслуговують зміни в процедурах захисту дисертацій. Замість затвердженої кожної дисертації Міністерством освіти і науки України запроваджується акредитація спеціалізованих вчених рад (рішення яких про присудження наукових ступенів будуть остаточними) Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти.

Стає можливим захист дисертацій не тільки в постійно діючих, але й в разових спеціалізованих радах, що відповідає сучасній світовій практиці і дозволяє оцінювати дисертаційні дослідження в колі вузьких фахівців з відповідної проблематики [25].

Ступінь доктора наук присуджується спеціалізованою вченою радою закладу вищої освіти чи наукової установи за результатами публічного захисту наукових досягнень у вигляді дисертації або опублікованої монографії, або за сукупністю статей, опублікованих у вітчизняних і міжнародних рецензованих фахових виданнях, перелік яких затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Закон також підвищує вимоги щодо недопущення плагіату та посилює відповідальність за це. Так, згідно зі статтею 6 Закону до захисту допускаються дисертації (наукові доповіді), виконані здобувачем наукового ступеня самостійно. Виявлення в поданій до захисту дисертації (науковій доповіді) академічного плагіату є підставою для відмови у присудженні відповідного наукового ступеня або ска-

сування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня [25].

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз засвідчує, що становлення вітчизняної системи атестації наукових кадрів вищої кваліфікації після здобуття незалежності України характеризувалося постійними змінами нормативно-правової бази в даній сфері, що, у свою чергу, зумовлювало відповідні трансформації інституційної складової даної системи. Наразі система атестації наукових кадрів вищої кваліфікації модернізується в руслі вимог Болонського процесу та Міжнародної стандартної класифікації освіти.

Подальший розвиток вітчизняної системи державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації залежатиме від прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень Закону України «Про вищу освіту».

Список використаної літератури:

1. Луговий В.І. Модернізація підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів в аспірантурі та докторантурі наукових установ АПН України у контексті Болонського процесу: досвід, проблеми, перспективи / В.І. Луговий, В.А. Семиченко, О.Л. Кононко та ін. // Педагогіка і психологія. – 2008. – № 1. – С. 94–102.
2. Луговий В.І. Проблема освітньо-наукової інтеграції в підготовці кандидатів і докторів наук в Україні / В.І. Луговий // Проблеми освіти : наук. зб. – К. : Ін-т інновац. технологій і змісту освіти МОН України, 2007. – Вип. 54. – С. 3–6.
3. Бакуменко В.Д. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України / В.Д. Бакуменко, Т.В. Мотренко, О.І. Васильєва // Вісн. Держ. Служби України. – 2009. – № 3. – С. 62–68.
4. Бондаренко В.Д. Звіт про роботу експертної ради з державного управління ВАК України за 2003 рік / В.Д. Бондаренко, С.В. Сьомін // Бюл. ВАК України. – 2004. – № 9. – С. 12–16.
5. Домбровська С.М. Розвиток вищої школи в Харкові у період тимчасової лібералізації тоталітарної системи (друга половина 50-х – перша половина 60-х років ХХ ст.) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ст. к. істор. н. : спец. 07.00.01 «Історія України». – Харк. нац. ун-т імені В.Н. Каразіна. – Харків, 2006. – 19 с.
6. Сурмін Ю.П. Стан, проблеми та напрями вдосконалення наукових досліджень галузі науки «Державне управління» / Ю.П. Сурмін // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбачюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 8–16.
7. П'ять років національної системи атестації наукових і науково-педагогічних кадрів: здобутки і перспективи : доповідь першого заступника голови ВАК України М.І. Панчука на засіданні Головної ради ВАК України / М.І. Панчук // Бюл. ВАК України. – 1997. – № 1. – С. 6–32.
8. Про Державний суверенітет України // Декларація Верховної Ради Української РСР від 16.07.1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 31.07.1990. – № 31 – Ст. 429.
9. Про освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
10. Костенко І.В. Формування і розвиток системи наукових ступенів і вчених звань в Україні в контексті світового досвіду: історико-юридичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І.В. Костенко ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 303 с.
11. Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
12. Про Вищу атестаційну комісію України : Указ Президента України від 25 лютого 1992 р. № 100 // Збірник указів Президента від 31.03.1992 р. – № 1.
13. Про затвердження Положення про Вищу атестаційну комісію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 1992 р. № 265 // Бюлетень ВАК України. – 1997. – № 1. – С. 1–9.
14. Про порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 1992 р. № 257 // ЗП України. – 1992. – № 6. – Ст. 134.
15. Про освіту : Закон України. – К. : Генеза, 1996. – 36 с.
16. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України. Вводиться в дію Постановою Верховної Ради України від

- 1 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.
17. Про затвердження порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 644 // Бюлетень ВАК України. – 1997. – № 3. – С. 2–14.
18. Про вищу освіту : Закон України. Вводиться в дію Постановою Верховної Ради України від 17 січня 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
19. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
20. Луговий В.І. Модернізація підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів в аспірантурі та докторантурі наукових установ АПН України в контексті Болонського процесу: досвід, проблеми, перспективи / В.І. Луговий, В.А. Семиченко, О.Л. Кононко та ін. // Педагогіка і психологія. – 2008. – № 1. – С. 94–102.
21. Луговий В.І. Проблема освітньо-наукової інтеграції в підготовці кандидатів і докторів наук в Україні / В.І. Луговий // Проблеми освіти : наук. зб. – К. : Ін-т інновац. Технологій і змісту освіти МОН України, 2007. – Вип. 54. – С. 3–6.
22. Деякі питання присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 р. № 1059 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
23. Деякі питання експертних рад з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України : Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 р. № 1058 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
24. Про порядок присудження наукових ступенів : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
25. Про вищу освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
26. Нововведення Закону України «Про вищу освіту» щодо ступенів та кваліфікації вищої освіти та їх імплементація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edu-mns.org.ua/img/news/5496/222.pdf>.

Вернигор И. Ю. Современные аспекты развития института государственной аттестации научных кадров высшей квалификации в Украине

В статье рассмотрены современные организационно-правовые аспекты развития системы государственной аттестации научных кадров высшей квалификации. Освещены основные тенденции и проблемы становления системы государственной аттестации научных кадров.

Ключевые слова: аттестация, научные степени, научные кадры, современные аспекты развития.

Vernyhor I. Modern aspects of development of the institute of state certification of scientific personnel of the highest qualification in Ukraine

The article considers modern organizational and legal aspects of the development of the system of state certification of scientific personnel of the highest qualification. The main tendencies and problems of the formation of the system of state certification of scientific personnel are covered.

Key words: attestation, scientific degrees, scientific cadres, modern aspects of development.

С. Є. Гребень

аспірант

ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті досліджено теоретичні аспекти державного фінансового контролю та його місце у сфері державного управління вищою освітою. Проаналізовано проблеми цієї галузі та перспективи їх вирішення.

Ключові слова: державне управління освітою, державний фінансовий контроль, фінансовий контроль у сфері вищої освіти, інспектування та аудит.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших інструментів державного управління, значення якого дедалі зростає, є державний фінансовий контроль. Підвищення його ролі спричинено обранням Україною євроінтеграційного напрямку розвитку та проведенням реформ, у тому числі в освітньої галузі.

Реформування системи освіти, особливо вищої освіти, за умов обмежених державних фінансових ресурсах та пошуку джерел наповнення власних надходжень вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), потребує якісно нового механізму здійснення державного фінансового контролю за їх витрачанням. За таких умов питання державного управління вищою освітою та контролю за діяльністю ВНЗ набуває актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем розвитку державного фінансового контролю приділяється значна увага як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Зокрема, цим питанням займалися такі вітчизняні науковці та практики, як О. Барановський, П. Германчук, Є. Мних, В. Піхоцький, Н. Рубан, Симоненко, І. Стефанюк, В. Шевчук, О. Шевчук та інші. Водночас проблема безпосередньо державного фінансового контролю у сфері вищої освіти висвітлена ними лише за окремими аспектами.

Метою статті є дослідження основних проблем, які мають місце в системі державного управління вищою освітою, здійснення фінансового контролю в цій сфері та пошук шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування особистості на всіх етапах її життя залежить від рівня освіти та її якості. А отже, одним із головних завдань державної політики у сфері вищої освіти в сучасних умовах є підготовка компетентних кадрів, які зможуть реалізувати в умовах проведення реформаційних процесів у країні поставлені перед Україною завдання.

Водночас будь-яка стратегія розвитку освіти, в тому числі вищої, перш за все залежить від процесів її організації, управління та контролю.

Управління освітою – це цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, здійснення переходу в якісно новий стан [1, с. 16].

Державне управління освітою – особливий вид професійної діяльності, спрямований на систему освіти з метою забезпечення її життєдіяльності, динамічного розвитку. Суттю управління освітою є цілеспрямована діяльність держави щодо створення соціально-прогностичних, організаційно-правових, кадрових, психолого-педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан та інтеграції до європейського освітнього простору [2].

Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона вдосконалює, реформує,

трансформує і в цілому розвиває сама себе лише через управління [2].

При цьому організацію управлінського процесу здійснюють як суб'єкти, яким надано повноваження управляти, так і об'єкти управління, які виконують настанови суб'єктів управління, зокрема вищі навчальні заклади.

Суб'єкти управління в найзагальнішому вигляді визначаються як сукупність спеціально створених органів (державних, громадських, самоврядування), їх підрозділів, посадових осіб, які виконують функції управління.

А отже, державне управління освітою – це певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий та розпорядчий характер, який полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень і включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих та координуючих рішень, що справляють вплив на освітню сферу [2].

Згідно з частиною шостою статті 11 Закону України «Про вищу освіту» до системи вищої освіти належать органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти [3].

Основні складові частини системи державного управління ВНЗ наведено на рис. 1 [4].

Окрім зазначених суб'єктів державного управління, до цієї категорії законом [3] також віднесено Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, засновників вищих навчальних закладів; органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, якому відведено поряд із МОН одне з ключових місць у системі державного управління освітою щодо формування вимог до забезпечення якості вищої освіти, проведення ліцензійної експертизи та акредитації освітніх програм.

Для досягнення поставлених перед закладами вищої освіти цілей суб'єкти управління застосовують різноманітний інструментарій державного впливу, який можна звести до класифікації, наведеної на малюнку 2 [5].

При цьому застосування механізмів державного управління закладами вищої освіти повинно забезпечувати ефективність діяльності цих закладів та системи вищої освіти в цілому та спрямовуватися на якість надання освітніх послуг при раціональному розподілі наявних фінансових ресурсів.

Реалізація функцій держави здійснюється за допомогою методів, важелів та інструментів, особливе місце поміж яких відведено фінансовому контролю.

Існують різні поглядами науковців щодо сутності державного фінансового контролю.

Зокрема, на думку О. Василика, фінансовий контроль – це функція управління, специфічна діяльність, що реалізується через систему спостереження і перевірки законності і ефективності процесів створення і використання грошових фондів із метою оцінки обґрунтованості прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання для досягнення пропорційності і збалансованості розвитку економіки [6].

Державний фінансовий контроль Л. Овсянников розглядає як реалізацію права держави законними шляхами захищати свої фінансові інтереси й фінансові інтереси своїх громадян через систему законодавчих, організаційних, адміністративних і правоохоронних заходів [7].

За поглядами І. Стефанюка, фінансовий контроль – це система активний дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами України щодо стеження за функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу й використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, корпоративних та приватних інтересів і потреб, а також удосконалення управління економікою [8].

Є. Дмитренко зазначив, що державний фінансовий контроль – урегульована фінансово-правовими нормами діяльність органів державної влади та місцевого са-

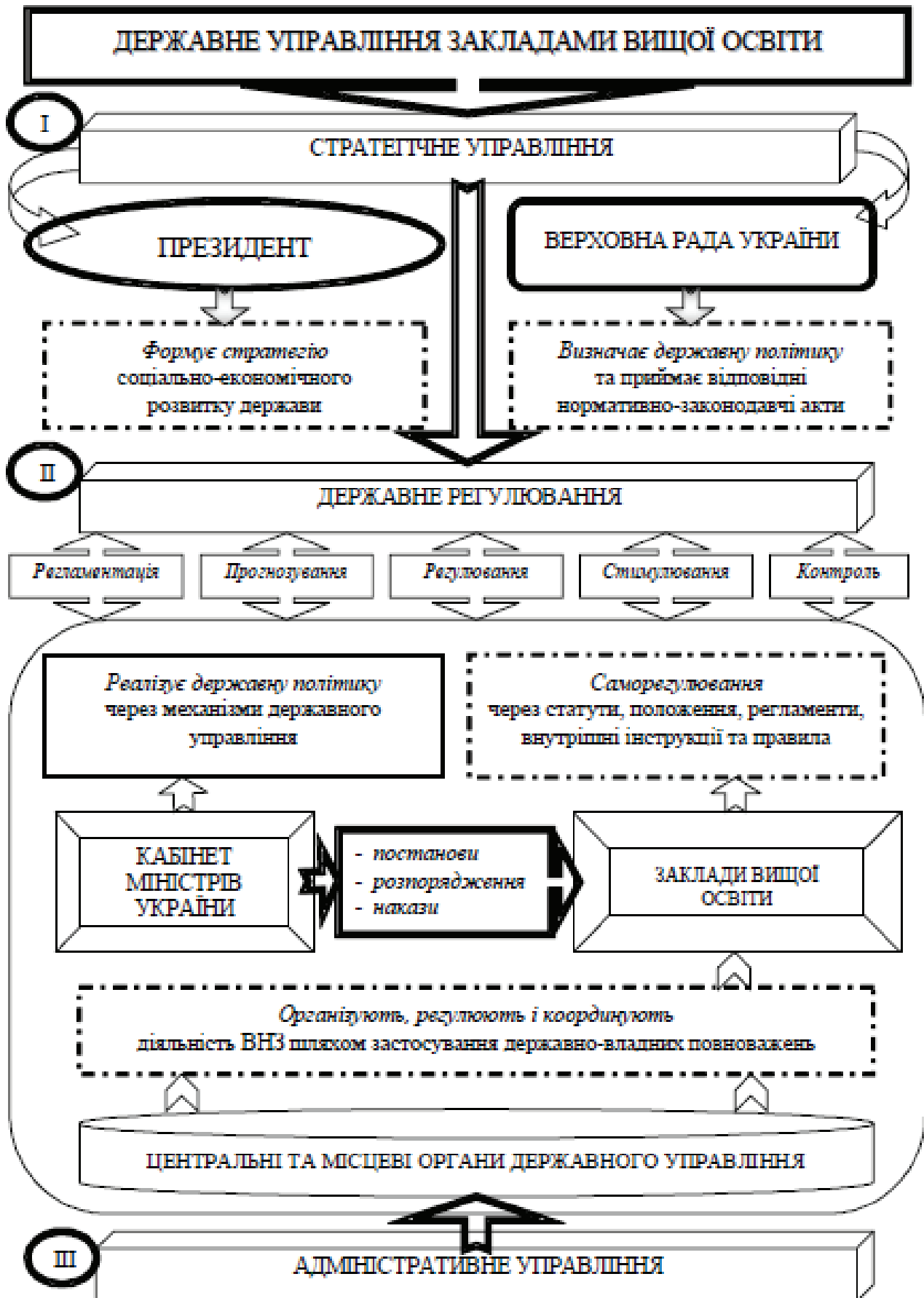


Рис. 1. Основні складові системи державного управління ВНЗ

моврядування і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни, доцільності та ефективності при мобілізації, розподілі і використанні фінансових ресурсів із метою захисту інтересів держави, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян [9].

З огляду на це державний фінансовий контроль у наукових працях розглядають у 2-х аспектах: як функцію держави, спрямовану на захист своїх прав, та діяльність державних органів влади.

Підсумовуючи вказане, фінансовий контроль у галузі освіти – це заснована на нормах фінансового права система заходів і органів щодо перевірки законності та доцільності дій у сфері формування, розподілу і використання грошових фондів держави у сфері освіти [10].

А отже, фінансовий контроль у сфері вищої освіти – це урегульована фінансово-правовими нормами система заходів,

спрямованих на забезпечення фінансової безпеки держави, що реалізується через контроль державних органів за ефективним та законним використанням фінансових ресурсів закладів вищої освіти.

Одним із таких державних органів, що здійснює державний фінансовий контроль за діяльністю ВНЗ, є Державна аудиторська служба України, яка утворена шляхом реформування Державної фінансової інспекції України.

Застосовуючи одну з форм державного фінансового контролю, а саме ревізію, цією службою упродовж 2014–2015 років було встановлено низку недоліків в організації управління закладами вищої освіти, як наслідок – встановлено порушень фінансової дисципліни загалом на суму понад 600 млн. гривень.

Крім того, як засвідчили результати ревізій, відсутність окремих нормативних актів та/або їх неузгодженість з іншими актами законодавства призводить до не-



Рис. 2. Структура механізму державного управління ВНЗ

раціонального розподілу наявних у ВНЗ фінансових ресурсів.

Зокрема, потребує подальшого реформування інститут державного замовлення.

Так, Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346, передбачає, що заклади розраховують вартість їх підготовки за державним замовленням згідно з порядком, затвердженим МОН разом із Мінекономрозвитку та Мінфіном. Проте наразі порядок не затверджений, що унеможлиблює застосування вказаної методики на практиці. Як наслідок триває практика фактичного утримання ВНЗ, а не фінансування їх на підготовку фахівців за державним замовленням з урахуванням індивідуалізації витрат на їх підготовку за різними галузями знань.

Крім того, немає дієвих заходів щодо реформування інституту державного замовлення з підготовки фахівців, оскільки формування та виконання здійснюється без реального перспективного планування потреби в кадрах для державного сектору економіки, а це призводить до навантаження на державний бюджет та до перенасичення ринку праці фахівцями з престижних спеціальностей, які, відповідно, надалі не забезпечені робочим місцем.

На підготовку згаданих фахівців упродовж 2012–2014 років, що не відпрацювали в державному секторі економіки, витрачено понад 200 млн. грн бюджетних коштів, які не повернуті до державного бюджету, як те передбачали вимоги Порядку працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.96 № 992.

Зважаючи на те, що норма щодо обов'язкового відпрацювання випускниками ВНЗ трьох років за місцем призначення скасована постановою Уряду від 15 квітня 2015 року № 216, то, відповідно, наразі існує нагальна потреба в перегляді обсягів державного замовлення на підготовку фахівців для галузей економіки держави.

Крім того, відкриття непрофільних спеціальностей вищими закладами освіти

призводить до створення дефіциту абітурієнтів під час вступної кампанії із цих спеціальностей для закладів, які є для них профільними.

Відсутність державних стандартів вищої освіти призводить до надання освітніх послуг закладами, які не забезпечені відповідною власною матеріально-технічною базою, а отже, неспроможними надати якісні освітні послуги.

Незабезпеченість фінансовими ресурсами щодо матеріально-технічного забезпечення ВНЗ спонукає їх також до незаконного отримання надходжень (надання освітніх послуг без ліцензії або понад граничні обсяги, установлені ліцензіями на освітню діяльність).

Крім того, відсутність штатних нормативів закладів вищої освіти III-IV рівнів акредитації призводить до самовільного та безконтрольного формування керівниками закладів штатної чисельності, як наслідок основний тягар видатків з оплати праці працівників цих закладів припадає на загальний фонд кошторису установи без урахування наявного контингенту студентів контрактників та фактичних надходжень спеціального фонду. А отже, автоматично щорічно збільшує обсяг видатків із державного бюджету.

Залишається проблемним питання щодо діяльності структурних підрозділів ВНЗ, до складу яких наразі входять загальноосвітні та професійно-технічні навчальні заклади, утримання яких здійснюється коштом місцевих бюджетів.

Інші підрозділи, як правило, хоча і утримуються коштом державних бюджетів, проте прямо підпорядковуються МОН, та, як наслідок, керівники закладів вищої освіти втрачають контроль за їх діяльністю, що також призводить до порушень норм законодавчих актів майже у всіх напрямках діяльності цих підрозділів.

Брак дієвого контролю як із боку органу управління, так і з боку керівників цих закладів, ігнорування окремими ВНЗ норм законодавства призводить до виникнення системних порушень під час надання платних послуг, з оплати праці, комунальних та з інших напрямів діяльності закладу.

Висновки і пропозиції. З огляду на вказане та з урахуванням реформаційних

процесів освітньої галузі наразі система вищої освіти потребує докорінних змін, зокрема шляхом вирішення таких питань:

– удосконалення нормативно-правової бази;

– урегулювання питань щодо здійснення спільної діяльності МОН, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та Державної аудиторської служби під час організації та проведення ліцензування ВНЗ та акредитації освітніх програм;

– проведення реформування організаційних структур ВНЗ з урахуванням напрямів діяльності та встановлення адміністративних зав'язків між усіма структурними підрозділами.

Вирішення зазначених цілей сприятиме розвитку системи вищої освіти в цілому та забезпечить право кожного громадянина на отримання якісної вищої освіти для конкурування на ринку праці не тільки в Україні, а й на міжнародних ринках праці.

Список використаної літератури:

1. Крисюк С.В. Державне управління освітою : [навч. посіб.] / С.В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.
2. Шевченко М.М. Сутність державного управління освітою / Микола Миколайович Шевченко / М.М. Шевченко // Управління в освіті: збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції, 14–16 квітня 2011 року / Інститут інноваційних технологій і змісту освіти [та інші]. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. – С. 347–348.
3. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
4. Шевченко В.М. Удосконалення організаційного механізму державного управління вищими навчальними закладами України / В.М. Шевченко // Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць.–2011. – № 1(8) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11svmnzu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11svmnzu.pdf).
5. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку України / В.М. Шевченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=139>.
6. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2002.
7. Овсянников Л. Закон о государственном финансовом контроле: все-таки нужен президентский контроль / Л. Овсянников // Президентский контроль.–1998. – № 9. – С. 5.
8. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні : авторефер. дис.. канд. екон. наук. – К. : НДФІ при Міністерстві фінансів України, 2002. – 345 с.
9. Дмитренко Є.С. Фінансовий контроль / Є.С. Дмитренко // Великий енциклопедичний юридичний словник. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 942.
10. Тимошенко О.В. Особливості реалізації фінансового механізму системи вищої освіти України / О.В.Тимошенко // Економічний вісник НГУ. – 2011. –№ 3. – С. 123–130.

Гребень С. Е. Государственный финансовый контроль в сфере высшего образования: проблемы и перспективы

В статье исследованы теоретические аспекты государственного финансового контроля и его место в сфере государственного управления высшим образованием. Проанализированы проблемы этой отрасли и перспективы их решения.

Ключевые слова: государственное управление образованием, государственный финансовый контроль, финансовый контроль в сфере высшего образования, инспектирование и аудит.

Greben S. State financial control in the higher education: problems and prospects

The article deals with theoretical aspects of state financial control and its place in the field of state administration of higher education. The problems of this branch and the prospects for their solution are analyzed.

Key words: state education management, state financial control, financial control in the field of higher education, inspection and audit.

УДК 351.71:004

В. І. Дмитренко

здобувач кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням правового регулювання впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні. Проаналізовано найбільш визначальні для розвитку електронного урядування в Україні нормативно-правові акти та їх виконання. Розглянуто прийняті в 2017 році нормативно-правові акти, зокрема, Концепцію розвитку електронного урядування в Україні (2017) та Концепцію розвитку електронної демократії (2017), зазначено їх можливий вплив на впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Ключові слова: електронне урядування, електронне урядування на місцевому рівні, електронний документообіг, електронна демократія.

Постановка проблеми. Для ефективного впровадження електронного урядування потрібно адекватне нормативно-правове забезпечення, яке б усувало всі перешкоди на шляху розвитку і запровадження в суспільне життя сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, знищувало б всі корупційні складові, сприяло би наданню якісних публічних послуг, залученню громадян до процесів вироблення та прийняття управлінських рішень і формуванню взаємної довіри між владою і громадянським суспільством. Особлива увага має приділятися розвитку електронного урядування на місцевому рівні. Для цього необхідно забезпечити вирішення питань, пов'язаних, насамперед, з нормативно-правовим забезпеченням: питання розбудови необхідної інфраструктури, безпечного міста; ефективного функціонування Центрів надання адміністративних послуг, в тому числі надання е-послуг; створення реєстру територіальної громади; налагодження засобів спільної роботи та системи е-документообігу; належного функціонування офіційного веб-сайту (порталу) міста та його наповнення; підтримки громадських ініціатив; участі громадян у виробленні та прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні (е-петиції, е-консультації, е-обговорення

та інші інструменти електронної демократії); запровадження муніципальної картки (картки мешканця); доступу до відкритих даних; відкритого бюджету міста тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі в Україні розроблено чимало різноманітних нормативно-правових актів, які впливають та визначають розвиток електронного урядування в нашій країні. Серед законів України слід особливо відзначити: «Про Національну програму інформатизації» [1], «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [2], «Про інформацію» [3], «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про захист персональних даних» [5], «Про адміністративні послуги» [6] тощо. Визначальний вплив на впровадження електронного урядування мали постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, зокрема такі, як: «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [7], «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» (2004) [8], «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2004) [9] тощо.

Мета статті – проаналізувати сучасні тенденції нормативно-правового забезпечення розвитку електронного урядування та визначити їхній вплив на впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Протягом майже 20 років напрацьовувалося нормативно-правове забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні та його важливої складової – системи електронного урядування. Серед всього різноманіття прийнятих нормативно-правових актів можна виділити такі основні напрями регулювання впровадження електронного урядування, як: концептуальні та стратегічні засади; електронний документообіг та електронний цифровий підпис; електронні послуги; участь громадян в прийнятті управлінських рішень; захист інформації та персональних даних; функціонування та наповнення веб-ресурсів та веб-сторінок.

Проаналізуємо ті з них, які мали або повинні були мати найбільший вплив на розвиток електронного урядування на місцевому рівні.

Насамперед, слід відзначити постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (2002) [10], згідно з якою передбачалося розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади відомчої інформації на власних веб-сайтах та створення єдиного урядового веб-порталу, визначено склад та вимоги до інформації, яка підлягає оприлюдненню. Наступним кроком стала Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»» (2003) [11]. Зокрема, одним із пріоритетних завдань було визначено надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка мала б забезпечити інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. Основним механізмом

реалізації поставленого завдання мав стати єдиний веб-портал органів виконавчої влади (<http://www.kmu.gov.ua/>), який повинен сприяти інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади та наданню інформаційних та інших послуг з використанням мережі Інтернет.

Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007) [2] ставилося за мету впровадження механізмів надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет; визначення статусу і переліку обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам; забезпечення реалізації принципу єдиної точки доступу (єдиного вікна). В цьому законі вже чітко визначалася проблема електронної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами. Вирішити цю проблему передбачалося шляхом сприяння участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень завдяки забезпеченню доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет.

Проте досягнути бажаного результату так і не вдалося. Тому, у 2010 році була розроблена і затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція розвитку електронного урядування в Україні [12], в якій вперше було юридично закріплено визначення електронного урядування як форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Електронний уряд розглядався як головна складова електронного урядування, «єдина інфра-

структура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання» [12].

Окрім того, для впровадження електронного урядування передбачалася необхідність створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також налагодження їх взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання. Це повинно відбуватися шляхом надання: доступу до державних інформаційних ресурсів; можливості отримувати електронні адміністративні послуги; звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Окрім того, передбачалося також організувати інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису. Тобто майже повторювалися основні завдання, які ставилися ще у 2007 році.

Проте мета, поставлена в Концепції, також не була досягнута, зокрема, не були створені згідно з визначеними термінами (2014–2015 рр.): об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних транзакцій; єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура органів державної влади та органів місцевого самоврядування; єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів.

Також не були виконані визначені у «Плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» (2013) [13] всі 16 завдань, реалізація яких мала завершитися у 2014–2015 рр. Зокрема, не було створено інтерактивну систему проведення оцінки електронної готовності України, а також не забезпечено нормативне врегулювання питання створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування; не було впро-

ваджено в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технічних рішень у сфері електронного урядування, зокрема, не були розроблені регламенти взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів органів виконавчої влади з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Щодо останнього завдання, на його виконання було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» (2011) [14], в якому визначалося, що головною складовою електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Причини невиконання поставлених завдань або гальмування їх вирішення були проаналізовані у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013) [7]. Зокрема, серед перепон на шляху ефективного впровадження електронного урядування зазначалися: низький рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; акцентувалася увага на тому, що органи місцевого самоврядування, порівняно з центральними органами виконавчої влади, мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративно-управлінських процесів; окрім того, зберігалася цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

В контексті впровадження електронного урядування на місцевому рівні заслуговує на увагу низка нормативно-правових актів, які визначають основні засади функціонування електронного документообігу та використання електронних документів. Насамперед, слід відзначити такі закони України, як: «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003) [15] та «Про електронний цифровий підпис» (2003) [16]. Законами регулюється використання електронних документів, визначається правовий статус електронного цифрового підпису та відносини, що виникають під час використання електронного цифрового підпису. Заслу-

говують на увагу постанови Кабінету Міністрів України, які безпосередньо пов'язані з цими законами і розроблені з метою їх ефективної реалізації: «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» (2004) [8], «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2004) [9] та інші.

Одним з основних нормативно-правових документів Кабінету Міністрів України є «Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2011, зі змінами 2016 р.) [9]. Цей документ установлює загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади.

Надзвичайної ваги для розвитку електронного урядування на місцевому рівні мала «Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» (2011, зі змінами 2016 р.) [17]. Ця Інструкція встановлює загальні положення щодо функціонування структурних підрозділів із діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, вимоги до документування управлінської інформації та організації роботи з документами в установах незалежно від способу фіксації та відтворення інформації, яка міститься в документах, включаючи їх підготовку, реєстрацію, облік і контроль за виконанням. Центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади мали розробити відповідно до Інструкції і затвердити у тримісячний строк за погодженням із державними архівними установами власні інструкції з діловодства та типові інструкції з діловодства для однорідних за характе-

ром діяльності підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління. Також було рекомендовано органам місцевого самоврядування розробити і затвердити власні інструкції з діловодства відповідно до Інструкції.

Таким чином, цей нормативно-правовий акт став своєрідним підґрунтям для розвитку реальної електронної взаємодії органів державної влади в Україні. Хоча для органів місцевого самоврядування він носить рекомендаційний характер та не обов'язковий для використання. Це зумовлено тим, що відсутність електронної взаємодії ускладнює громадянам та бізнесу отримання електронних послуг, змушуючи їх збирати по різних інстанціях інформацію, необхідну для отримання цих послуг.

Слід також відзначити важливу роль пілотних проектів із впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які були розроблені з метою створення організаційно-правових, науково-технічних та фінансово-економічних умов для розвитку інформаційного суспільства та реалізовувалися, відповідно, у Дніпропетровській та Одеській областях.

Висновки і пропозиції. Станом на 2017 рік можна стверджувати, що багато проблем із розвитком електронного урядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях обумовлені недосконалим нормативно-правовим забезпеченням. Проведений нами аналіз засвідчив, що відбувається постійний рух по колу, коли анонсуються в нормативно-правових актах проблеми та шляхи їх вирішення, які, в свою чергу, стають підґрунтям для розробки інших нормотворчих документів. Проблеми просто деталізуються, уточнюються, але не вирішуються. Навіть у схваленій в 2017 році Концепції розвитку електронного урядування [18] знову ж таки визначаються такі першочергові проблеми, як: несформованість та недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронного урядування; недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізич-

них та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування; а також цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій між органами влади на центральному та місцевому рівнях. Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року та покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування. Основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в базових галузях України є: запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів, у тому числі у сфері регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади – запровадження містобудівного кадастру; посилення спроможності місцевих громад щодо виконання нових повноважень шляхом запровадження примірних інформаційно-аналітичних систем. Таким чином, хоча й анонсується налагодження координації та співпраця органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у концепції чітко не зазначається, яким чином вона буде запроваджена. Знову ж таки, проблема нормативно-правового забезпечення ефективного впровадження електронного урядування на місцевому рівні залишається невирішеною.

У нещодавно схваленій Концепції розвитку електронної демократії до 2020 року та Плані заходів щодо її реалізації до кінця 2018 року (листопад 2017 р.) [19], зокрема, передбачається підвищення рівня застосування інструментів електронної демократії на місцевому рівні, у тому числі шляхом поширюваності використання інструменту бюджету участі, впровадження інструменту електронних консультацій. Згідно з Концепцією формування нормативно-правового забезпечення розвитку електронної демократії має здійснюватися шляхом творення, формування та імплементації державної політики з дотриманням, зокрема, таких пріоритетів: модернізації існуючих інструментів електронної

демократії та запровадження механізму формування нових, уніфікації політики, розроблення процедур, що підтримуються громадянами та суб'єктами владних повноважень; забезпечення доступності використання існуючих та нових інструментів електронної демократії для осіб з певними обмеженнями; інтеграції інструментів електронної демократії та відповідних інструментів електронного урядування, розвитку електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб у державних інформаційно-телекомунікаційних системах; удосконалення принципів розвитку відкритих даних, вимог до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичності оновлення, а також переліку таких наборів даних, підвищення відповідальності за неоприлюднення та ненадання публічної інформації у формі відкритих даних; сприяння підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня взаємодії та довіри громадян до таких суб'єктів. Проте окрім бюджету участі (громадського бюджету) та загальних положень щодо налагодження взаємодії та довіри в Концепції не акцентується увага на особливостях і важливості розвитку електронної демократії на місцевому рівні в Україні. Переважно це зумовлено тим, що нормативно-правові акти, які приймаються на рівні Кабінету Міністрів України та відповідальних центральних органів виконавчої влади, не є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, носять для них рекомендаційний характер.

Список використаної літератури:

1. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.
2. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Про захист персональних даних : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
7. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
8. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-п>.
9. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-п>.
10. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 5–7.
11. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF>.
12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 34–43.
13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 200.
14. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.
15. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
16. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
17. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF>.
18. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
19. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250417925>.

Дмитренко В. И. Нормативно-правовое регулирование внедрения электронного управления на местном уровне в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования внедрения электронного управления на местном уровне в Украине. Проанализированы наиболее важные для развития электронного управления в Украине нормативно-правовые акты. Рассмотрены принятые в 2017 году Концепция развития электронного управления и Концепция развития электронной демократии, определено их возможное влияние на внедрение электронного управления на местном уровне.

Ключевые слова: электронное управление, электронное управление на местном уровне, электронный документооборот, электронная демократия.

Dmytrenko V. Regulatory and legal regulation of the introduction of electronic control at the local level in Ukraine

The article deals with the actual issues of legal regulation of the introduction of e-government at the local level in Ukraine. The normative and legal acts most important for the development of electronic control in Ukraine are analyzed. Considered in 2017, the Concept of Electronic Government Development and the Concept of the Development of Electronic Democracy, their possible influence on the introduction of electronic management at the local level is determined.

Key words: electronic control, electronic control at the local level, electronic document circulation, electronic democracy.

О. П. Дяченко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку і оподаткування
Одеського державного аграрного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В КОНТЕКСТІ РЕКОМЕНДАЦІЙ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЕКСПЕРТІВ

У статті досліджуються рекомендації основних міжнародних організацій стосовно розвитку економіки України. Зокрема, зосереджується увага на детінізації економічних процесів та боротьбі з корупцією, що є доволі характерною рисою національної економіки.

Ключові слова: Світовий банк, FATF, детінізація, корупція, рекомендації міжнародних організацій та експертів.

Постановка проблеми. Створення умов для сталого розвитку економіки є однією з першочергових задач державного управління. Перехід національної економіки на ринкові рейки призвів не лише до позитивних змін, а й мав в собі певний негатив, основним моментом якого було значне зростання обсягів тіньової економіки та значні зміни її соціального та економічного ефектів. Незважаючи на те, що тіньова економіка певною мірою забезпечує окремі позитивні моменти розвитку національної економіки, такі як працевлаштування значної кількості населення, підвищення рівня реальних доходів, у цілому вона має негативні наслідки, зокрема: зниження рівня надходження платежів до бюджетів усіх рівнів, розвиток корупції, поглиблення розшарування суспільства на багатих та бідних, деформація свідомості громадян внаслідок отримання доходів поза межами правового поля та достатньо інших негативних моментів. Численні рекомендації міжнародних організацій та експертів або повністю ігноруються державними можновладцями або виконуються незначною мірою, що призводить не до скорочення обсягів тіньової економіки, а до нарощування її обсягів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний інтерес до проблеми тіньової економіки та імплементації рекомендацій міжнародних організацій підтверджують ряд ґрунтовних досліджень таких вітчизняних учених, як: В. Базиле-

вич, А. Базилюк, З. Варналій, В. Воротін, І. Гришова, А. Крисоватий, В. Мандибур, О. Митяй, Т. Мотренко, О. Наумов, С. Стоянова-Коваль, Т. Шабатура, Т. Шестаковська та ін. [1-10]. Більша частина досліджень вітчизняних учених пов'язана з сутністю поняття тіньової економіки, причинами її виникнення, шляхами боротьби з нею та оцінкою її обсягів. Проте існує потреба в більш глибокому дослідженні рекомендацій міжнародних інституцій, практичного впровадження їх на теренах національної економіки.

Мета статті. Метою дослідження є аналіз і обґрунтування рекомендацій міжнародних організацій та експертів стосовно розвитку національної економіки в цілому та процесів детінізації економічних процесів зокрема, аналіз можливості їх застосування в нашій країні.

Виклад основного матеріалу. Проаналізуємо особливості та напрями запропонованих рекомендацій і можливість та доцільність їх імплементації Україною. Головними організаціями, які дають рекомендації щодо економічного розвитку України є FATF, Світовий банк, Transparency International і Міжнародний валютний фонд. Проте деколи вони надходять і від окремих експертів. Так, на початку 2015 р. низку рекомендацій було запропоновано американським фінансистом Д. Соросом.

FATF як організація, що спеціалізується на боротьбі з тіньовим сектором економіки, спрямовує свої рекомендації на детініза-

цію економіки та боротьбу з відмиванням тіншового капіталу. Нею було розроблено сорок рекомендацій, які дотримано ще не в повному обсязі.

Саме тому значний інтерес викликає найвідоміша міжурядова організація, спрямована на боротьбу з відмиванням нелегальних доходів, – FATF – Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (Financial Action Task Force – FATF). Нагадаємо, що FATF розділяє всі національні системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, на 4 умовні групи. Зокрема, I група – країни, національні системи яких цілком відповідають вимогам FATF. До II групи належать країни, в яких існують недоліки законодавчого поля. У III групу входять країни, які мають стратегічні недоліки національної системи боротьби із брудними коштами, а до IV групи відносять країни, які знаходяться під особливим режимом санкцій. Україна перебувала в «чорному» списку FATF з 2002 до 2004 року як країна, яка недостатньо бореться з відмиванням грошей. До першої групи Україна входила до 2007 року. Потім FATF перевів Україну в другу групу (так званий «сірий список»), а в жовтні 2011 року Україну було виключено з контрольного списку цієї організації [1].

Також наочним прикладом подібної концентрації зусиль у галузі боротьби з тіншовою економікою є MONEYVAL – Спеціальний комітет експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-MoneyLaundering Measures and the Financing of Terrorism – MONEYVAL), який став незалежним механізмом моніторингу в межах Ради Європи. MONEYVAL здійснює оцінку відповідності своїх країн-членів усім міжнародним стандартам у правовому, фінансовому та правоохоронному секторах шляхом забезпечення того, що його країни-члени мають ефективні системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Світовий банк зосереджує увагу на захисті споживачів фінансових послуг і на підвищенні фінансової грамотності насе-

лення. Його рекомендації для України містять сім пунктів:

1. Сформувати бачення й узгодити заходи на найвищому політичному рівні, що зроблять захист прав споживачів фінансових послуг і підвищення фінансової грамотності населення основою розвитку фінансового сектора та соціального захисту.

2. Створити механізм для належного впровадження органами нагляду затвердженої політики. На думку Світового банку, доцільно створити в НБУ, в Національній комісії з цінних паперів і фондового ринку, а також Національній комісії з регулювання ринків фінансових послуг спеціальні департаменти захисту прав споживачів.

3. Оновити законодавство у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг.

4. Створити ефективний механізм вирішення спорів, наприклад, запровадити посаду незалежного фінансового омбудсмена і/або створити внутрішні департаменти розгляду скарг у фінансових установах.

5. Розробити й впровадити національну програму фінансової освіти, зокрема, здійснювати спеціальне навчання суддів, журналістів і вчителів, переглянути навчальні матеріали для початкових і середніх шкіл.

6. Покращити ділову практику, управління й прозорість. На думку СБ, необхідно зміцнити пруденціальний нагляд, консолідувати ринок професійних асоціацій: один ринок – одна асоціація, з обов'язковим членством, чіткими правилами входу/виходу, високими стандартами ділової етики.

7. Після реалізації всіх попередніх заходів Україна може почати процес удосконалення існуючих і створення нових фондів гарантування, зокрема для вкладників кредитних спілок, а також зі страхування життя [2].

МВФ вважає, що в Україні для стабілізації економіки необхідними є жорсткі міри. Зокрема, ним було передбачено фінансову консолідацію, підвищення податків, скорочення дефіциту бюджету, підняття тарифів на комунальні послуги для населення.

Д. Сорос зосередив увагу на боротьбі з корупцією в Україні, необхідність налагодження ефективної співпраці між Парламентом та Кабінетом Міністрів України, залучення громадськості та гласність, не-

обхідність судової реформи в Україні. Окремим напрямом реформування, за його словами, є відновлення економіки України за інноваційним типом і створення фонду страхування прямих іноземних інвестицій та необхідність налагодження співпраці з міжнародними інституціями.

Проаналізуємо, чи доцільно імплементувати ці рекомендації в сучасних умовах.

Рекомендації FATF були апробовані багатьма країнами світу, а також прийняті за основу боротьби з тіншовою економікою в Україні ще в кінці 90-х рр. Кроки на шляху дотримання цих рекомендацій допомогли Україні вийти з чорного списку FATF. Ці рекомендації є доцільними та ефективними для країни, а також їх дотримання є важливим елементом євроінтеграції. Тому імплементация цих рекомендацій є важливою для України.

Рекомендації Світового банку є глобальними і потребують значних структурних перетворень, вони орієнтовані на поетапне впровадження та довготривалу перспективу. Проте вони зосереджені на захисті користувачів фінансових послуг та на боротьбі з тінзаційними схемами та відмиванням «брудних грошей» через банківські установи та фондові біржі.

Рекомендації Д. Сороса мають глобальний характер, проте їх дотримання допоможе знизити рівень корумпованості у країні та скоротити обсяги тіншової економіки, зокрема в сфері інвестування.

Проте не всі рекомендації є ефективними і доцільними. Так, за результатами аналізу аудиторів МВФ з'ясовано, що рекомендації Фонду не є дієвими і можуть призводити до спаду розвитку економіки та збільшення обсягів тінзації і корупції. Досвід розвинених країн показав, що в умовах кризи необхідно стимулювати економіку і вливати в неї додаткові кошти. Також дослідження аудиторів показали, що впровадження рекомендацій МВФ призводить до погіршення економічного становища та може бути додатковим поштовхом до дефолту [3].

Отже, перш ніж імплементувати рекомендації, розроблені експертами, необхідно проаналізувати економічний стан та особливості країни, спрогнозувати, як ті чи інші рекомендації будуть працювати в

економічних реаліях України, оскільки відсутність коригування рекомендацій на вітчизняну специфіку може призвести до протилежних наслідків, ніж було заплановано.

На основі проведеного дослідження зарубіжних засобів детінізації економіки та з метою зниження рівня тіншових економічних відносин в Україні нами пропонується їх запровадження за сферами застосування.

1. Адміністративно-правова сфера:

– досвід країн із низьким рівнем тіншової економіки показує, що діяльність спеціалізованих служб з боротьби з корупцією є ефективною, отже, заснування на місцевому рівні Служби фінансового контролю за зразком Бюро з боротьби з шахрайством при регіональних радах депутатів із державним фінансуванням, яка діятиме на місцевому рівні та включатиме до свого складу депутатів місцевих рад, буде ефективним для України.

До штату цього органу пропонується включити спеціалістів різних галузей: економіки, юриспруденції, інформатики, фінансової міліції. З огляду на те, що у певних структур вже є досвід боротьби з тінзацією фінансових потоків, доцільно залучити фахівців із Національного банку України, Державної фіскальної служби України, Державної аудиторської служби України та Державного казначейства України. Для виїзних перевірок пропонується організувати мобільні групи, склад яких повинен сформуватися в залежності від особливостей кожного конкретного випадку.

Це допоможе підвищити ефективність роботи органів із детінізації економіки на місцевому рівні, оскільки покращить співпрацю між різними ланками влади та прискорить обмін інформацією [4, с. 97];

– потрібно впровадити бінарну відповідальність за дачу хабара, а також звільняти від відповідальності та гарантувати анонімність особам, які повідомляють про хабарництво з боку державних службовців та урядовців, це допоможе суттєво знизити рівень хабарництва серед державних службовців та полегшити роботу представників податкової служби та Міністерства внутрішніх справ України. Для цього необхідно внести зміни до Закону України

«Про запобігання корупції», а саме: доповнити розділ 6 додатковою статтею, яка включала би вищезазначені пропозиції;

- потрібно також впровадити санкції для підприємств, що використовують «чорну» працю з урахуванням масштабів підприємства. Наприклад, до малих підприємств та підприємств місцевого значення можна застосовувати штрафні санкції, пропорційні кількості нелегально працюючих та часу їх зайнятості, якщо його можна вирахувати, а для великих підприємств в якості санкції може застосовуватися вилучення зі списку державних закупівель на певний час чи позбавлення можливості отримувати іноземні інвестиції на певний час. Такі зміни дозволять скоротити чисельність нелегально зайнятих працівників та компенсувати втрати бюджету від нелегальної зайнятості;

- впровадити підвищену відповідальність за тінізацію та корупційні діяння у сфері нелегальної зайнятості та махінацій, пов'язаних із заробітною платою та відрахуваннями до фондів соціального страхування;

- впровадити контроль за коштами, що надходять у розпорядження партій та витрачаються ними під час виборчої кампанії, а також впровадити заборону на фінансування партій коштами фізичних чи юридичних осіб;

- ліквідувати фінансову базу корупціонерів та економічних злочинців та угруповань у разі виявлення та доведення факту злочину, що створить додаткові перешкоди для подальшої тінізаційної діяльності;

- обмежити граничну суму, на яку може бути здійснено подарунок урядовцям та посадовим особам, а також обмежити загальну кількість таких подарунків протягом року. Це дасть змогу обмежити та ускладнити дачу хабара держслужбовцям, а також допоможе уникнути значної частки протекціонізму у владних структурах;

- обов'язкова реєстрація всіх фактів скоєння корупційних діянь та придання їх гласності, а розробка жорсткої системи санкцій з урахуванням періодичності та важкості заподіяного корупційного діяння стосовно держслужбовців та посадових осіб також сприятиме зниженню рівня корумпованості;

- підвищення поінформованості населення та навчання посадових осіб щодо правил і норм поведінки, антикорупційного законодавства та діючих систем контролю та санкцій, як і стосовно того, що і в яких межах їм дозволено в якості посадових осіб, є важливим кроком не лише для зниження корумпованості, але й для підняття фінансової культури та освіченості населення;

- розробка Антикорупційного кодексу для корпорацій та великих компаній, який буде обов'язковим в разі організації господарської діяльності та управління, дасть змогу знизити рівень корумпованості в підприємницьких структурах та допоможе відобразити реальні доходи підприємств, а отже, збільшити податкові надходження до державного бюджету;

- розробка нормативно-правової бази протидії економічній кіберзлочинності з чітким визначенням поняття економічного кіберзлочину, органів, до компетенції яких належить провадження справ, пов'язаних з економічною кіберзлочинністю, та відповідальність за такі злочини;

- вступ у міжнародні організації, що ведуть боротьбу з відмиванням грошей, такі як: Азіатсько-Тихоокеанська група (APG), Група країн Карибського басейну (CFATE), Група країн Південної й Східної Азії (ESAAMLG) і Комітет експертів Ради Європейського співтовариства [5, с. 179].

Як зазначалось раніше, досвід досліджуваних країн показав зниження рівня тінізації економіки на 5–17%, отже, з огляду на значний рівень тінізації в Україні, навіть за меншої дієвості зазначених заходів прогнозується скорочення тінізації на 3–8% [6, с. 44].

2. Банківська сфера:

- доцільно внести зміни до статті 62 Закону України «Про банки та банківську діяльність», а саме – внести до пункту 3 Департамент фінансового контролю. Адже на даний час у випадку підозри чи провадження справи про корупцію чи тінізацію надсилати запит на розкриття державної таємниці мають право лише органам Прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України. У випадку підозри про неправомірну економічну діяльність фізичної чи юридичної

особи Департамент фінансового контролю не може отримати необхідну інформацію і повинен звернутися до інших структур чи передати справу до їх відомства, що значно ускладнює роботу, спричиняє до затрати зайвого часу та бюджетних коштів;

– скорочення використання готівкового обігу тощо.

З огляду на те, що Україна займає перше місце з електронного шахрайства, такі заходи повинні значно обмежити їх рівень. Зважаючи на досвід досліджених країн, для України цей показник може становити близько 10% [7, с. 39].

3. Податкова сфера:

– доцільним буде впровадження спільної відповідальності підприємств-партнерів за нелегальних працівників, несплачені чи сплачені не в повній мірі відрахування до соціальних фондів чи приховану заробітну платню. Для незначних порушень доцільно впровадити обов'язкову виплату недоотриманих соціальними фондами та бюджетом коштів у п'ятикратному розмірі з кожного із партнерів. У випадку масштабних шахрайств – обмеження діяльності підприємств на певний термін шляхом недопущення до участі у масштабних та закордонних проектах, вилучення зі списку держзакупівель чи держзамовлень, заборона на отримання іноземних інвестицій. Це буде стимулом для одних підприємств контролювати діяльність інших для того, щоб у подальшому уникнути санкцій, накладених за шахрайство з боку партнера;

– удосконалити та підвищити частоту використання електронних систем оподаткування, щоб зменшити контакт податківця з платниками, що, у свою чергу, підвищить прозорість оподаткування і знизить рівень корупції в цій сфері;

– посилити відповідальність за використання різних схем ухиляння від сплати податків;

– скоротити кількість обов'язкових податків або знизити їхню процентну ставку, що приведе до зменшення податкового навантаження на підприємства.

З огляду на ефективність таких заходів в Німеччині вони можуть призвести до скорочення близько 4–5% тінізації в Україні.

Таким чином, дотримання рекомендацій міжнародних організацій та експертів,

а також імплементація зарубіжного досвіду щодо детінізації економіки є доцільною за умови їх аналізу, поєднання та моделювання. Лише за попередньої оцінки дієвості та адаптації до українських реалій можна імплементувати ті чи інші рекомендації, оскільки не всі з них є дієвими та ефективними.

Також Transparency International Україна пропонує такі п'ять кроків для того, щоб відбулися реальні антикорупційні зміни:

1. Створити ефективну та дієву систему антикорупційного правосуддя із залученням іноземних спеціалістів як активних учасників процесу відбору суддів для цих судів. Це разом з ефективною роботою НАБУ та САП дозволить активізувати боротьбу з корупцією, зокрема гарантуватиме ефективність перевірки електронних декларацій.

2. Максимально активізувати всі можливості для ефективного розслідування та доведення до суду справ фігурантів «санкційного списку Януковича». Важливо не лише добитися засудження, нехай і заочного, але й повернення викрадених коштів, як виведених за кордон, так і залишених в Україні. Це ж стосується і фактів корупції в чинній владі.

3. Активно залучати бізнес, як український так і міжнародний, до встановлення нових прозорих правил взаємовідносин у трикутнику «суспільство – влада – бізнес». Методами дерегуляції, прогнозованості податкового законодавства, становлення реального верховенства права забезпечити стабільні умови для ведення бізнесу, змінити його ставлення до України.

4. Провести аудит та знизити ступінь секретності в секторі безпеки та оборони за напрямками: статті державного бюджету, річні плани державних закупівель, інформація про проведення закупівель та укладені контракти.

5. Налагодити системну комунікацію щодо антикорупційної реформи з суспільством та міжнародними партнерами на базі реальних фактів та досягнень, а не обіцянок. Чітко дотримуватися взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Висновки і пропозиції. Наведені пропозиції FATF, Світового банку та Д. Сороса доцільно застосовувати в Україні, оскільки

ки вони є дієвими, доповнюють одне одну та спрямовані на вирішення стратегічних проблем вітчизняної економічної системи. Крім того, дотримання рекомендацій міжнародної спільноти є важливим кроком в умовах євроінтеграційних процесів, що не лише допомагає адаптувати національну економіку до європейських вимог, але й підвищити рівень довіри зарубіжних країн до України.

Список використаної літератури:

1. Сайт FATF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fatf-gafi.org>.
2. Експерти Світового Банку пропонують Україні 7 рекомендацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nabu.com.ua>.
3. Гришова І.Ю. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова., О.О.Красноручський // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – № 4(4). – С. 40–46.
4. Наумов О.Б. Стратегічні вектори державного регулювання агропромислового виробництва : інструменти та методи консолідації ресурсів розвитку / О.Б. Наумов, Л.М.Наумова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2017. – № 4. – С. 93–100.
5. Gryshova, I.; Strielkowski, W.; Kalyugina, S. (2017). Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Administratie si Management Public*, (28), 174–185.
6. Gryshova, I.Ju. The implementation of the principles of consumerism in the strategy of the development of business / I.Ju. Gryshova, P.V. Voronzhak, T.L. Shestakovska // Науковий вісник Полісся. – 2017. – № 2(10). Ч. 1. – С. 41–48.
7. Гришова, І.Ю. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі / І.Ю. Гришова, О.Б. Наумов, О.О. Давидюк // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 2. – С. 36–49.
8. Митяй О.В. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами / О.В. Митяй, О.А. Хлистун // Глобальні та національні проблеми економіки. – Випуск № 2. Грудень 2014 р. – Миколаїв. – С. 630–633 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>
9. Shabaturova T. Financial mechanism of economic security company / T. Shabaturova, I. Gryshova, A. Galitsky, S. Stoyanova-Koval, V. Zamlynsky, M. Shcherbata, T. Butenko // The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference "Science and Society" held SCIEURO in London 20–21 March 2013. – P. 160–180.
10. Кравчук А.О. Тіньові аспекти економіки України в податковому секторі / А.О. Кравчук // Український журнал прикладної економіки. Тернопільський національний економічний університет. – 2016. – Том 1. – № 3. – С. 79–86.

Дяченко А. П. Государственное регулирование в сфере предупреждения коррупции в контексте рекомендаций международных организаций и экспертов

В статье исследуются рекомендации основных международных организаций по развитию экономики Украины. В частности, концентрируется внимание на детенизации экономических процессов и борьбе с коррупцией, которые являются довольно характерной чертой национальной экономики.

Ключевые слова: Всемирный банк, FATF, детенизация, коррупция, рекомендации международных организаций и экспертов.

Diachenko O. State regulation in the field of prevention of corruption in the context of recommendations of international organizations and experts

The article examines the recommendations of major international organizations regarding the development of the Ukrainian economy. In particular, the focus is on the shadowing of economic processes and the fight against corruption, which is a rather characteristic feature of the national economy.

Key words: World Bank, FATF, de-shadowing, corruption, recommendations of international organizations and experts.

УДК 614.2:329.007(083.74)

О. О. Коваленко

здобувач, науковий співробітник
ДУ «Український інститут стратегічних досліджень
Міністерства охорони здоров'я України»

О. М. Черемухіна

доктор медичних наук, заступник директора
Територіального медичного об'єднання «Дерматовенерологія»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИМИ СОЦІАЛЬНИМИ СТАНДАРТАМИ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Досліджується наповнення нормативно-правової бази соціальними нормативами з державного управління системи охорони здоров'я України та забезпеченість медичними стандартами сфери охорони здоров'я. Проаналізовано напрямки діяльності робочих груп з розробки медичних стандартів медичної допомоги на засадах доказової медицини у 2016 р. по нозологіях. Головним чином увага приділена розробці уніфікованих медичних стандартів, які дають змогу об'єктивно оцінювати результати медичної діяльності лікувально-профілактичних закладів. Згідно з отриманими результатами дослідження виявлені проблемні сторони, визначено пріоритетні завдання для подальшого розвитку стандартизації медичної допомоги.

Ключові слова: стандарти сфери охорони здоров'я, соціальні нормативи, система охорони здоров'я, державне управління.

Постановка проблеми. Ключовою ознакою перетворень в Україні стали реформи. Для сфери охорони здоров'я це особливо актуально, адже реформування даної галузі віднесено до пріоритетних напрямів реформ, зазначених як у «Стратегії сталого розвитку – Україна 2020», «Європейській Україні», Коаліційній угоді, так і в Угоді про асоціацію між ЄС та Україною.

В 2016 р. продовжився розвиток процесу стандартизації медичної допомоги в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оцінка соціальних нормативів і стандартів сфери охорони здоров'я України, підходи до їх розробки перебувають у центрі уваги таких дослідників, як: М. Пітюлич [1], Н. Дейкун, Л. Жаліло, Г. Ігнат'єва [2], В. Журавель, Л. Пиріг, В. Пономаренко, Н. Ярош [3], О. Ціборовський [4] та ін. Окремі з учених відслідкували історію стандартизації в системі охорони здоров'я України, виокремили етапи цього процесу, окресливши найці-

кавіші наукові розробки, які впроваджені на тому чи іншому етапі. Сучасні наукові розвідки присвячені здебільшого розробці уніфікованих медичних стандартів, які б дали змогу об'єктивно оцінювати результати медичної діяльності лікувально-профілактичних закладів.

Розбудова системи галузевих стандартів засновується на існуючій потребі гарантування безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання [5], створення ефективної системи надання медичної допомоги, надання медичних послуг належної якості, підвищення доступності послуг у системі охорони здоров'я [6], а також прогнозування можливостей міжнародних стандартів впровадження їх положень в Україні [8; 9].

У працях науковців розглядаються різні аспекти теорії і практики розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я населення. Дослідження, проведене Ігнат'євою Г.Ф., показало, що впровадження уніфікованих медичних стандартів з їх економічною складовою є основою проце-

су соціалізації державних управлінських послуг та має прискорити впровадження системи медичного страхування в Україні [2]. Шиловський Л. вважає, що стандарт медичної допомоги окреслює правове поле діяльності лікаря і дає змогу провести розрахунок витрат на закупівлю лікарських засобів, виробів медичного призначення та вартості обслуговування медичної техніки з розрахунку на одного пацієнта [7]. На думку Пітюлича М.І., незважаючи на наявність потужного нормативно-правового підґрунтя для формування, уточнення й удосконалення соціальних нормативів і стандартів, в Україні має місце значна невідповідність між останніми та реальними можливостями щодо забезпечення їх реалізації в практиці життєдіяльності, і вона поглиблюватиметься у зв'язку з ускладненням суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в Україні [1].

Разом з тим, окремі аспекти стандартизації сфери охорони здоров'я вимагають поглиблених досліджень, що актуалізує тему цієї статті.

Мета статті. Метою роботи є визначення ситуації забезпечення соціальними нормами та стандартами сфери охорони здоров'я України.

Для досягнення поставленої мети застосовано такі методи наукового дослідження: системний підхід, метод логічного узагальнення.

Таблиця 1

Перелік наказів міністерства охорони здоров'я України в 2016 році

| Напрямок діяльності | Закон/Наказ |
|--|-------------------------|
| <i>серцево-судинні захворювання</i> | |
| Внесені зміни | від 02.03.2016 р. №34 |
| | від 23.09.2016 р. № 994 |
| | від 13.06.2016 р. № 564 |
| <i>ВІЛ-інфекції та боротьби з СНІДом</i> | |
| Внесені зміни | від 18.03.2016 р. № 207 |
| | від 02.07.2016 р. № 655 |
| | від 12.07.2016 р. № 691 |
| | від 16.05.2016 р. № 449 |
| <i>імунізації</i> | |
| Внесені зміни | від 12.02.2016 № 92 |
| <i>громадського здоров'я</i> | |
| Внесені зміни | від 05.06.2016 р. № 593 |
| | від 15.07.2016 р. № 712 |
| | від 05.09.2016 р. № 940 |

Виклад основного матеріалу.

У 2016 р. значна увага у сфері стандартизації медичної допомоги приділялася створенню робочих груп, які забезпечили розробку високоякісних медико-технологічних документів. Зміни, які відбулися на законодавчому рівні, стосуються як первинної ланки, робота якої націлена на зменшення захворюваності та зміцнення здоров'я громадян (оскільки первинна медична допомога є основою перетворень у медичній галузі), вторинної спеціалізованої так третинної високоспеціалізованої медичної допомоги.

Міністерством охорони здоров'я України за напрямками діяльності робочих груп були затверджені накази та зміни до вже діючих наказів (табл. 1).

У подальшому розвиток стандартизації у сфері охорони здоров'я був забезпечений, насамперед, завдяки затвердженню відповідних нормативно-правових актів МОЗ України, заснованих на засадах доказової медицини уніфікованих клінічних протоколів, які суттєво доповнили існуючий інструментарій управління якістю у вітчизняній медичній галузі (табл. 2).

У 2016 р. продовжено розвиток нормативно-правової бази державних соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я населення України. Стандарти створюють підґрунтя для взаємодії законодавчої та виконавчої влади, що дає можливість створити в Україні сучасну та ефективну систему медичної допомоги у відповідності до міжнародних стандартів (табл. 3).

Зокрема, в умовах фінансово-економічної кризи державним управлінцям слід звернути особливо пильну увагу до ресурсів для дотримання соціальних стандартів, доступності медичних послуг, запобігання зниженню рівня життя (табл. 3).

В 2016 році скасовано ряд наказів, так, наказом МОЗ України від 27.01.2016 р. № 44 скасовано наказ Міністерства охорони здоров'я України від 07 грудня 2015 року № 824. Також, наказом МОЗ України від 30.03.2016 р. № 284 визнано такими, що втратили чинність: наказ МОЗ України від 09 лютого 1998 року № 30, від 07 листопада 2007 року № 690, від 20 листопада 2008 року № 661, від 04 грудня 2009 року № 922, від 07 грудня 2009 року

Перелік уніфікованих клінічних протоколів у 2016 році

| № п/п | № наказу МОЗ України | Назва УКП | Рівні надання медичної допомоги | | | | |
|-------|-------------------------|---|---------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| | | | Первинна медична допомога | Вторинна медична допомога | Третинна медична допомога | Екстренна медична допомога | Паліативна медична допомога |
| 1. | від 11.02.2016 р. № 85 | «Гострий риносинусит» | + | + | + | - | - |
| 2. | від 11.02.2016 р. № 90 | «Запальні захворювання кишечника» | + | + | + | - | - |
| 3. | від 23.02.2016 р. № 121 | «Реакція на важкий стрес та розлади адаптації. Посттравматичний стресовий розлад» | + | + | + | - | - |
| 4. | від 06.04.2016 р. № 319 | «Тактика ведення пацієнок з генітальним ендометріозом» | + | + | + | - | - |
| 5. | від 13.04.2016 р. № 353 | «Аномальні маткові кровотечі» | + | + | + | - | - |
| 6. | від 12.05.2016 р. № 438 | «Інтегроване ведення хвороб дитячого віку» | + | - | - | - | - |
| 7. | від 12.05.2016 р. № 439 | «Бульозний епідермоліз» | + | + | + | - | - |
| 8. | від 16.05.2016 р. № 449 | «Профілактика передачі ВІЛ від матері до дитини» | + | + | + | - | - |
| 9. | від 13.06.2016 р. № 565 | «Гикавка» | + | - | - | - | - |
| 10. | від 15.06.2016 р. № 597 | «Фібриляція передсердь» | + | + | + | - | - |
| 11. | від 21.06.2016 р. № 609 | «Дефіцит мієлопероксидази фагоцитів» | + | + | + | - | - |
| 12. | від 21.06.2016 р. № 613 | «Вірусний гепатит В у дітей» | + | + | + | - | - |
| | | «Вірусний гепатит В у дорослих» | + | + | + | - | - |
| 13. | від 21.06.2016 р. № 612 | «Травма органів грудної клітки – пневмоторакс» | - | - | - | + | - |
| | | «Масивна кровотеча з кінцівок» | - | - | - | + | - |
| | | «Зовнішня кровотеча з тулуба та шиї» | - | - | - | + | - |
| 14. | від 21.06.2016 р. № 614 | «Легенева гіпертензія у дорослих» | + | + | + | - | - |
| | | «Легенева гіпертензія у дітей» | + | + | + | - | - |
| 15. | від 02.07.2016 р. № 662 | «Остеосаркома» | + | + | + | - | - |
| 16. | від 04.07.2016 р. № 670 | «Атопічний дерматит» | + | + | + | - | - |
| 17. | від 15.07.2016 р. № 723 | «Муковісцидоз» | + | + | + | - | - |

Продовження таблиці 2

| | | | | | | | |
|-----|-------------------------|---|---|---|---|---|---|
| 18. | від 18.07.2016 р. № 729 | «Вірусний гепатит С у дітей» | + | + | + | - | - |
| | | «Вірусний гепатит С у дорослих» | + | + | + | - | - |
| 19. | від 19.07.2016 р. № 736 | «Деменція» | + | + | + | - | + |
| 20. | від 26.07.2016 р. № 769 | «Хвороба Вільсона» | + | + | - | - | - |
| 21. | від 29.07.2016 р. № 797 | «Первинний, постполіцитемічний та посттромбоцитемічний мієлофіброз» | + | + | + | - | - |
| 22. | від 27.07.2016 р. № 777 | «Анаеробна клостридіальна інфекція» | + | + | + | - | - |
| 23. | від 08.08.2016 р. № 813 | «Судинні аномалії у дітей» | + | + | + | - | - |
| 24. | від 15.09.2016 р. № 972 | «Гендерна дисфорія» | + | + | + | - | - |

Особистий доробок авторів

Таблиця 3

Перелік затверджених соціальних стандартів та інституційних законодавчих актів у 2016 році

| Наказ МОЗ України | Назва |
|---|---|
| <i>соціальні стандарти</i> | |
| від 01.02.2016 р. № 51 | «Про затвердження Методики щодо забезпечення стаціонарними лікарняними ліжками у розрахунку на 10 тис. населення» |
| від 20.01.2016 р. № 26 | «Про затвердження планів заходів для проведення інвентаризації та систематизації нормативно-правових актів Української РСР та СРСР» |
| від 02.02.2016 р. № 56 | Про сприяння взаємодії експертів проекту «Системи покращеного доступу до лікарських засобів та фармацевтичних послуг» із закладами охорони здоров'я для проведення оцінювання національної системи забезпечення лікарськими засобами |
| <i>інституції</i> | |
| від 22.01.2016 р. № 36 від 02.09.2016 р. № 931 | «Про забезпечення реалізації проекту «Реконструкція і розширення Національного інституту раку»» |
| від 03.06.2016 р. № 525 | Про затвердження Плану заходів Міністерства охорони здоров'я України щодо організації надання адміністративних послуг в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг та інтеграції до нього власних інформаційних систем |
| від 29.09.2016 р. № 514/633/989 | «Про утворення кафедр медицини катастроф та військової медицини вищих медичних навчальних закладів» |
| від 29.07.2016 р. № 801 | «Про затвердження Положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи» |
| від 03.10.2016 р. № 1029 | «Про завершення утворення державної установи «Центр громадського здоров'я України Міністерства охорони здоров'я України»» |

№ 926, від 02 липня 2010 року № 530, від 04 грудня 2009 р. № 922 та від 08 вересня 2010 року № 763; наказом МОЗ України від 30.05.2016 р. № 489 внесено доповнення до наказу МОЗ України від 18 квітня 1996 року № 81 «Про визнання такими, що не застосовуються в Україні, наказів СРСР».

Крім розвитку нормативно-правової бази стандартизації у сфері охорони здоров'я, також відбулись зміни в інституційному забезпеченні процесу стандартизації. Так, відбулися реконструкція та розширення «Національного інституту раку», здійснено заходи щодо утворення кафедр медицини катастроф та військової медицини Буковинського державного медичного університету, Вінницького національного медичного університету імені М.І. Пирогова, Дніпропетровської медичної академії Міністерства охорони здоров'я України, Івано-Франківського національного медичного університету, Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького, Одеського національного медичного університету та Української медичної стоматологічної академії.

Розроблено положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, положення про амбулаторію, положення про фельдшерсько-акушерський/фельдшерський пункт та положення про медичний пункт тимчасового базування.

Наказом МОЗ України від 03.10.2016 р. № 1029 завершено утворення державної установи «Центр громадського здоров'я України Міністерства охорони здоров'я України», в який увійшли державні підприємства та установи Державної санітарно-епідеміологічної служби України, а також державні заклади, установи та підприємства Міністерства охорони здоров'я України. На роботу «центру» покладено посилення системи епідемічного нагляду, вдосконалення системи безпеки крові та державних закупівель для потреб охорони здоров'я.

Висновки і пропозиції.

1. Таким чином, станом на 2016 р. затверджено склад робочих, експертно-технічних, мультидисциплінарних та міжвідомчих груп з розробки медичних

стандартів медичної допомоги на засадах доказової медицини (далі – ДМ) по нозологіях, з подальшим впровадженням медико-технологічних документів зі стандартизації ДМ у 2017 році.

2. Нормативно-правова база стандартизації доповнилась КН та УКПМД, які розроблені на основі КН та відображають кращі еталони надання медичної допомоги населенню.

3. Тематика зазначених медико-технологічних документів стосується соціально небезпечних захворювань (ВІЛу, СНІДУ), деяких інших інфекційних хвороб, онкологічних та психічних захворювань, хвороб шлунково-кишкового тракту та деяких інших хвороб, медичної допомоги при багатоплідній вагітності, маткових кровотеч та екстреної медичної диспансеризації.

4. Розробка державних соціальних стандартів надання первинної медичної допомоги населенню України в амбулаторно-поліклінічних, а також стаціонарних умовах, які створюють соціальні еталони надання медичної допомоги, адаптовані до теперішніх фінансових можливостей держави щодо її фінансування і являються основою для формування розмірів бюджетних видатків на охорону здоров'я.

5. Забезпечення подальшого розвитку стандартизації медичної допомоги, пріоритетні завдання на короткострокову перспективу передбачать: створення координаційної ради з питань стандартизації при МОЗ України; створення державного центру ДМ; перегляд чинних державних стандартів надання медичної допомоги та УКПМД, затверджених понад 5 років тому з метою осучаснення їх змісту та доповнення даними ДМ; забезпечення фінансування процесу стандартизації, у тому числі передбачення в бюджеті видатків на оплату праці розробників стандартів надання медичної допомоги та УКПМД; панування бюджету на охорону здоров'я з урахуванням вимог діючих державних стандартів надання медичної допомоги та УКПМД.

Список використаної літератури:

1. Пітюлич М.І. Соціальні нормативи і стандарти охорони здоров'я України / М.І. Пітюлич, І.Р. Шніцер // Електронне наукове фахове видання «Ефек-

- тивна економіка». – № 3. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3858>.
2. Ігнат'єва Г.Ф. Стандартизація медичної допомоги як фактор соціалізації державних управлінських послуг / Г.Ф. Ігнат'єва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07igfsas.htm>.
 3. Ярош Н. Нормативно-правове регулювання розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я населення України / Н. Ярош // Економіка і право охорони здоров'я. – 2016. – № 2(4). – С. 76–80.
 4. Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.
 5. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/TITLE_V.pdf.
 6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
 7. Шиловський Л. Юридичні аспекти реформи медичного обслуговування в Україні / Л. Шиловський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalalliance.com.ua/rus/press/281/print/>.
 8. Сенюта І.Я. Право людини на медичну допомогу: деякі теоретико-практичні аспекти / І.Я. Сенюта // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17–18.04.2008, м. Львів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_277_01.pdf.
 9. Зогий І.М. Міжнародно-правові стандарти медичної допомоги та законодавство України / І.М. Зогий. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://file:///C:/Documents%20and%20Settings/Ig.MICROSOFT-D8AF9C/Мої%20документи/apdp_2011_57_38.pdf.

Коваленко О. А., Черемухина О. Н. Нормативно-правовое обеспечение государственных социальных стандартов сферы здравоохранения Украины

Исследуется наполнение нормативно-правовой базы социальными нормативами государственного управления системы здравоохранения Украины и обеспеченность медицинскими стандартами здравоохранения. Проанализированы направления деятельности рабочих групп по разработке медицинских стандартов медицинской помощи на принципах доказательной медицины в 2016 г. по нозологиям. Главным образом внимание уделено разработке унифицированных медицинских стандартов, позволяющих объективно оценивать результаты медицинской деятельности лечебно-профилактических учреждений. Согласно полученным результатам исследования выявлены проблемные стороны, определены приоритетные задачи для дальнейшего развития стандартизации медицинской помощи.

Ключевые слова: стандарты здравоохранения, социальные нормативы, система здравоохранения, государственное управление.

Kovalenko O., Cheremukhina O. Normative legal supply by state social standards of Ukraine's health development

The filling of the legal framework with social standards on public administration of the health care system of Ukraine and ensuring the medical standards of the health care sector are explored. The directions of activity of working groups on development of medical standards of medical care on the basis of evidence-based medicine in 2016 on nosologies are analyzed. The main attention is paid to the development of unified medical standards, which allow to objectively evaluate the results of medical activities of treatment and prevention institutions. According to the results of the study, the problem areas were identified, priority tasks were identified for the further development of standardization of medical care.

Key words: health care standards, social norms, health care system, public administration.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті досліджено еволюцію державного регулювання банківської діяльності в Україні. Розглянуто основні визначення терміну «державне регулювання економіки», опубліковані в окремих працях сучасних українських учених. Охарактеризовано механізм державного регулювання банківської діяльності, а також проаналізовано основні його складові частини: нормативно-правове та організаційне забезпечення. Виокремлено головні напрями державної політики для забезпечення ефективного та стабільного функціонування сучасної банківської системи.

Ключові слова: банківське регулювання та контроль, державне регулювання економіки, державне регулювання банківської діяльності, механізми державного регулювання, інструменти регулювання банківської діяльності.

Постановка проблеми. У сучасних умовах зміни в банківській системі з боку державного регулювання стають досить актуальними. Адже криза поставила банківську діяльність у досить складані умови та зумовила необхідність таких основних загроз її розвитку, як погіршення фінансових результатів, нестабільність ресурсної бази, посилення боргового навантаження, зменшення обсягів кредитування. Це призвело до стрімкого зниження рівня довіри населення до всіх без винятку, інститутів політичної системи України, зокрема й органів державного регулювання. Проте роль і значення банківської системи в соціально-економічному розвитку країни визначаються тими макроекономічними функціями, які вона виконує і, перш за все, функцією забезпечення стабільного та надійного функціонування платіжного механізму в державі. Причому виконання банківською системою своєї функції можливе лише в умовах адекватного господарсько-правового регулювання, яке виступає в цьому контексті як змістовна форма функціонування банківської системи. Тому в таких умовах важливе значення мають механізми державного регулювання банківських установ України в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо механізму держав-

ного регулювання банківського сектору широко охарактеризовані в українській та зарубіжній літературі, зокрема такими вченими, як: Авер'янов В., Богдан Т., Барановський О., Вахтенко Т., Вечер Л., Гаєць В., Городецький М., Захарова Л., Міщенко В., Мороз А., Поважний О., Примостка Л., Орлюк О., Рубцов В., Шелудько Н. та інші. Однак теоретичні та практичні положення щодо процесу формування державного регулювання банківської діяльності та його організаційно-економічної структури механізму досліджено недостатньо, що і зумовлює актуальність цієї роботи.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз механізму державного регулювання банківських установ України та виокремлення напрямків ефективного та стабільного функціонування сучасної банківської системи.

Виклад основного матеріалу. Особливою складовою частиною економічної діяльності є банківська система, яка без регулюючого впливу держави зазнає значних проблем. Крім того, банківському сектору в порівнянні з іншими сферами економіки надається головне значення, адже банківські установи акумулюють значні фінансові ресурси, необхідні для економічного зростання, а також є посередниками стосовно економіки.

Державна політика відносно банківського сектора базується на збереженні

і зміцненні ринкових механізмів діяльності кредитних організацій і використанні переважно непрямих методів впливу на процеси, що відбуваються в банківській сфері. Дія держави на банківську систему здійснюється головним чином шляхом формування адекватної законодавчої і нормативної бази діяльності кредитних організацій, контролю за виконання вимог законодавства і нормативних актів [1].

Крім того, державне регулювання банківської системи необхідно розглядати як єдину систему регулюючих органів та банківських структур, головними особливостями якої є специфічний спосіб взаємозв'язку й взаємодії її складових елементів. За умов умілого використання механізмів та інструментів регулювання, законодавчі та виконавчі структури державної влади успішно здійснюють перетворення з боку зростання економічної стабілізації. Проте, як свідчить зарубіжний досвід, наша держава ще недостатньо використовує регуляторні механізми та важелі, які мають місце в інших країнах.

Відповідно до статті 99 Конституції України його діяльність має вирішальний вплив на стабільність грошової одиниці, надійність банківських установ, платіжно-розрахункового механізму, що загалом визначає ефективність функціонування всієї економіки держави [3].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національний банк України» банківське регулювання – одна з функцій Національного банку України, яка полягає в створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. НБУ здійснює банківське регулювання, нагляд і контроль за допомогою ухвалення нормативно-правових актів і індивідуально-правових (ненормативних) актів на основі оперативної інформації як про стан економіки в цілому, так і в області грошово-кредитної політики [4].

Сутність державного регулювання банківської діяльності полягає в тому, що механізм регулювання здійснюється, перш за все, в межах банківської системи та виражається у впливі центрального банку

на комерційні. Метою державного регулювання банківської сфери є підтримка стійкості національної банківської системи, запобігання банкрутства окремих банків, підтримка конкуренції в банківській сфері, задоволення потреб суспільства та клієнтів банків у отриманні якісних банківських послуг. Доцільно проаналізувати етапи становлення державного регулювання банківської діяльності (рис. 1).

Аналіз українського законодавства України та праць учених показав, що єдиного підходу до визначення поняття «державне регулювання банківської діяльності» сьогодні немає. Тому доцільно більш детально розглянути всі підходи до даного трактування (табл. 1).

Враховуючи велику кількість тверджень та тлумачень поняття, доцільно запропонувати власне визначення. Тому державне регулювання банківської діяльності – це комплекс заходів впливу держави на банківський сектор, який допомагає виконувати головну мету – підтримувати стійкість національної банківської системи, запобігати банкрутству окремих банків, підтримувати конкуренцію в банківській сфері, задовольняти потреби суспільства та клієнтів банків в отриманні якісних банківських послуг [10].

Варто відзначити, що до головних органів, які беруть участь у державному регулюванні банківської діяльності відносяться: Комітет Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності; Національний банк України; Міністерство доходів і зборів України; Антимонопольний комітет України; Міністерство фінансів України. Необхідно розглянути функції державного регулювання у банківській сфері (табл. 2).

На нашу думку, опрацювання прозорих та зрозумілих для клієнтів правових механізмів банківської діяльності є запорукою такого відновлення. Крім того, саме такий перелік механізмів може бути досить різностороннім, беручи до уваги необхідність надання банківських послуг клієнтам різного майнового та соціального стану. Зокрема, в умовах фінансової кризи актуальною залишається стабільна кредитна політика банків, сприяння розвитку лізингових форм кредитування. З іншого боку,

клієнти зацікавлені не просто в збереженні, а в зростанні власних фінансових ресурсів, безперечно, зацікавляться інвестиційними пропозиціями банків, якщо будуть їм довіряти.

Варто також враховувати вітчизняний дохід у різних сферах банківської діяль-

ності, переваги і недоліки існуючих механізмів державного регулювання в нашій державі. Крім того, слід зазначити, що в нашій країні триває ще досі процес формування механізмів системи державного нагляду й регулювання, який необхідно наблизити до європейської практики, а

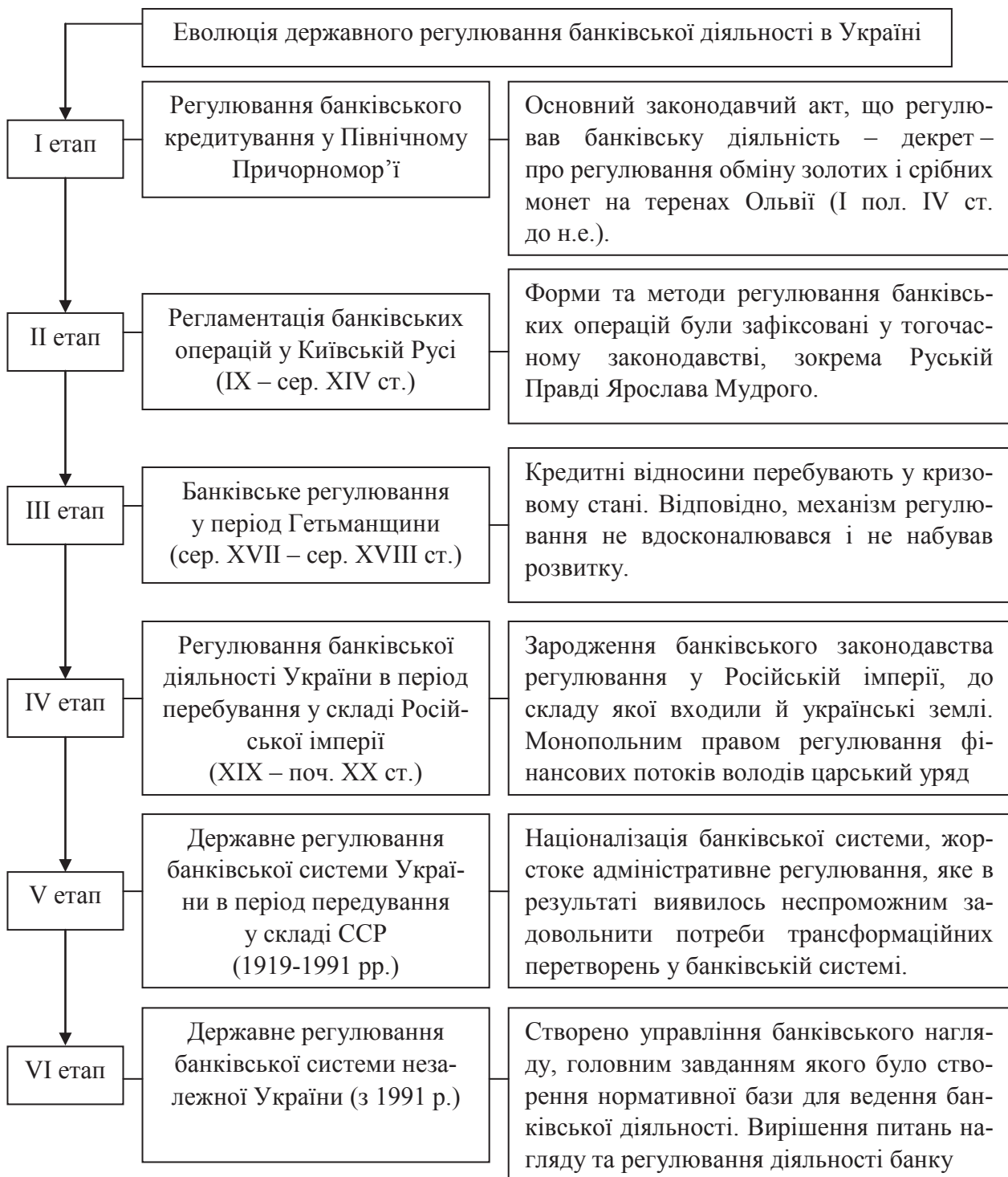


Рис. 1. Еволюція державного регулювання банківської діяльності в Україні

Джерело: складено автором на основі [5]

саме передати окремі функції Фонду гарантування вкладів [2].

Загрозу серйозних ризиків несуть для банків не лише певні дії органів управ-

ління, але широке оприлюднення повідомлення про їх наміри. Тому періодично з'являється інформація про прийдешнє підвищення статутного капіталу для бан-

Таблиця 1

Результати узагальнення існуючих підходів до визначення терміну «державне регулювання банківської діяльності» у фундаментальних працях зарубіжних та вітчизняних дослідників

| № | Автор | Визначення терміну |
|---|---|--|
| 1 | ЗУ «Про Національний банк України» [4] | Закон зводить державне регулювання банківської діяльності до функцій НБУ, які полягають у «створенні норм, що регулюють діяльність банків та визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду і відповідальності за порушення банківського законодавства». |
| 2 | Авер'янов В. [6] | Державне регулювання банківської діяльності - створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління у напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. |
| 3 | Орлюк О., Любунь О. [7] | Державне регулювання банківської діяльності – форма державного управління, що є системою заходів, за допомогою яких держава через центральний банк (або інший уповноважений орган) забезпечує стабільне та безпечне функціонування банків, а також попереджає дестабілізуючі процеси у банківському секторі. |
| 4 | Рогова Н. [14] | Державне регулювання банківської діяльності – це застосування державою системи заходів та інструментів впливу на банківську сферу для досягнення важливих суспільних цілей. |
| 5 | Мищенко В., Яценюк А., Коваленко В., Корнева О. [8] | Державне регулювання банківської діяльності – це відповідальна правова база, тобто закони, що регламентують діяльність банків, а також нормативні акти, інструкції, директиви, уповноваженими державою, що регламентують функціонування банків. |
| 6 | Паласевич-Дрогобицький М. [9] | Державне регулювання банківської діяльності – це застосування державною системою заходів та інструментів впливу на банківську сферу для досягнення важливих суспільних цілей. |

Джерело: систематизовано автором

Таблиця 2

Аналіз основних функцій державного регулювання у банківській сфері України

| № | Назва функції | Коротка характеристика функції державного регулювання |
|---|----------------|--|
| 1 | Організаційна | означає, що для досягнення економічної стабільності необхідно створити ряд певних правил, якими банківські інститути будуть керуватися, реалізуючи свою політику. |
| 2 | Захисна | виводиться з організаційної і означає, що правила, які встановлюються у банківській діяльності, повинні забезпечувати захист вкладників. |
| 3 | Стабілізаційна | це насамперед використання різноманітних запобіжних заходів щодо усунення дестабілізаційних елементів у діяльності банківських установ. |
| 4 | Координаційна | функція, що забезпечує узгодження дій у просторі і часі між відповідними службами, відділами, департаментами НБУ, що здійснюють регулювання діяльності банків |
| 5 | Аналітична | передбачає збір інформації, аналіз та оцінку результатів діяльності банківських установ і макроекономічних показників країни, які мають безпосередній вплив на банківський сектор. |
| 6 | Методологічна | полягає у розробленні системи понять, методів, принципів, норм, методик, способів і засобів організації діяльності, необхідних при здійсненні банківського регулювання. |
| 7 | Інформаційна | передбачає отримання та надання офіційних відомостей про стан банківської системи для потреб внутрішнього та зовнішнього користування. |

Джерело: складено автором [12]

ків, що діють, або скорочення їх кількості. У результаті несуть втрати малі банки, клієнти яких починають шукати альтернативні способи отримання банківських послуг. На нашу думку, статус та правові гарантії діяльності малих банків сьогодні потребують належного правового регулювання, щоб повністю виключити всякі спекуляції в даному питанні [13].

Таким чином, необхідно сформувати механізм державного регулювання банківських установ України, вже в сучасних умовах діяльності (рис. 2).

Як бачимо з рис. 2, суттєве значення для ефективності банківського регулювання має нормотворча функція Національного банку України. Нормативно-правові акти Національного банку (інструкції, положення, правила) видаються і затверджуються у формі постанов Правління НБУ. Вони не можуть суперечити законам та іншим законодавчим актам України і не мають зворотної сили, крім випадків, коли вони, згідно із законом, пом'якшують або скасовують відповідальність.

Самі по собі механізми державного регулювання можуть доповнюватися різноманітними недержавними, незалежними, добровільними, некомерційними організаціями, які створюються як за сприянням держави та мають допомагати державним регулятивним органам не допускати помилок, вносити свої пропозиції щодо сприяння розвитку галузі, так і за власною ініціативою самих суб'єктів господарювання.

Недержавні саморегульовані організації складають важливе доповнення і до механізму державного регулювання банківського сектора. У банківському секторі такими органами є декілька саморегульованих організацій. Відомчі ж нормативні акти видаються на виконання і в межах закону й покликані усунути прогалини в правовому регулюванні банківської діяльності [17].

На нашу думку, однією з умов утворення ефективного механізму державного регулювання банківського сектора, як необхідної складової частини розвитку України є модернізація організаційної структури банківського регулювання та нагляду з включенням її до єдиної організаційної структури державного управління.

Разом із тим організаційна структура державного управління може бути значно зміцнена внаслідок більш міцної співпраці до неї органів, відповідальних за банківське регулювання та нагляд. Така взаємодія може бути на основі побудови взаємозв'язків між державними органами, які повинні забезпечувати утворення потрібних умов для швидкого та раціонального соціально-економічного розвитку країни [11]. Це може надати необхідний потенціал банківському сектору для формування в Україні інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення та поширення серед банківських установ стандартів соціальної відповідальності [18].

Адекватний регулюючий вплив держави забезпечить стабільність банківської

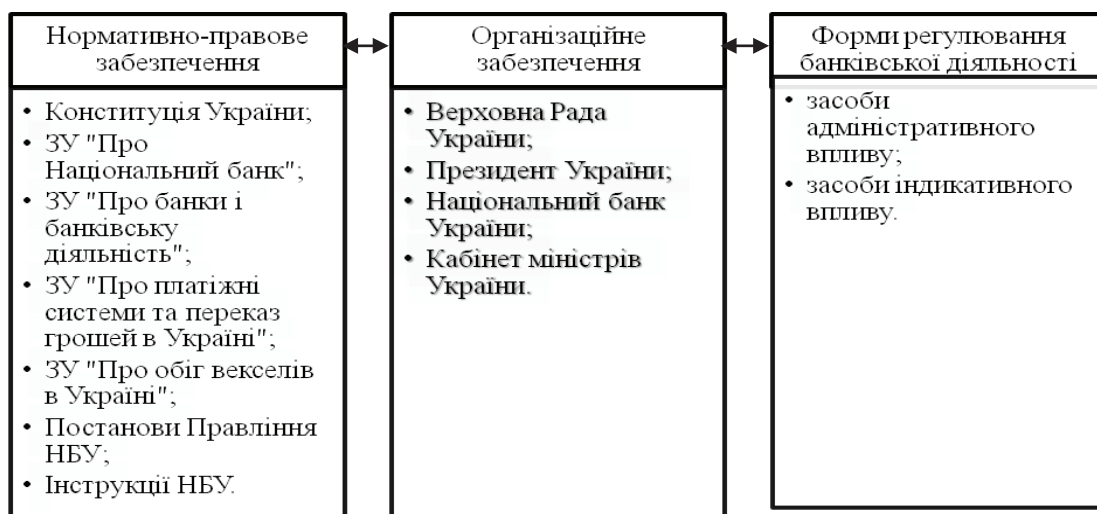


Рис. 2. Механізм державного регулювання банківських установ України
Джерело складено автором [16]

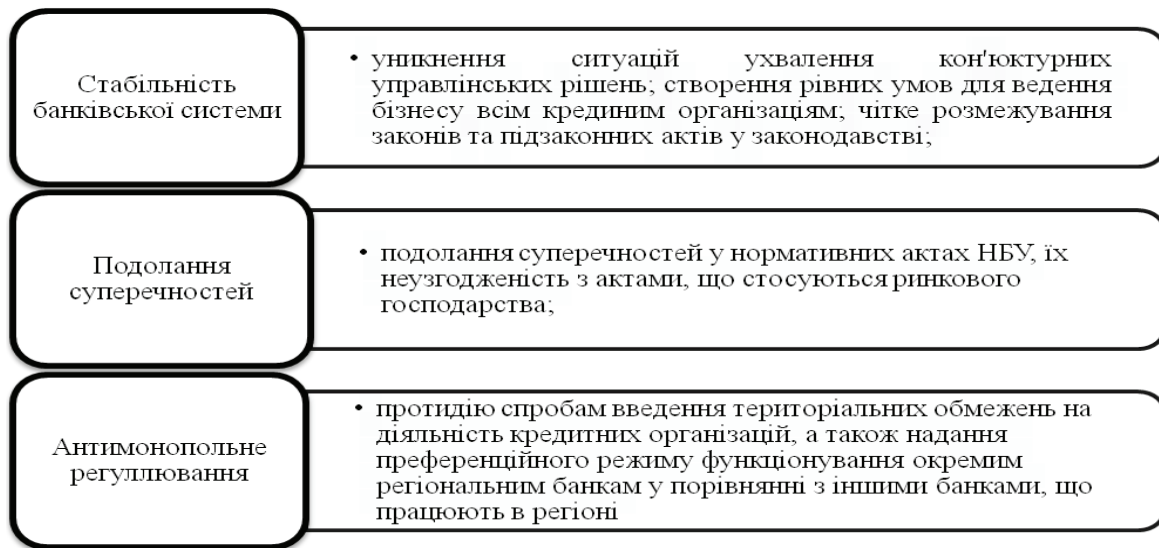


Рис. 3. Комплексні заходи для підняття рівня державного регулювання в банківських установах України

Джерело: складено автором [19]

системи та сприятиме розвитку конкурентних відносин у банківській галузі, а це дозволить банківському ринку досягти свого рівноважного стану.

Крім того, створення умов для розвитку конкурентного середовища в банківському секторі є одним із ключових елементів державної політики відносно банківської системи, спрямованої на забезпечення конституційних гарантій єдності економічного простору і вільного переміщення послуг і фінансових коштів в регіонах. Рішення цього завдання має загальний характер вирішення (рис. 3).

Головними напрямками забезпечення ефективного та стабільного функціонування сучасної банківської системи є надійна та стійка макроекономічна політика, належним чином розвинута система формування політики фінансової стабільності, добре розвинута державна інфраструктура, чіткі принципи управління кризою, відновлення роботи з проблемними установами, належний рівень системного захисту, ефективна ринкова дисципліна.

Висновки і пропозиції. Державне регулювання банківської діяльності являє собою об'єктивний процес, основною частиною якого є безпосередній вплив на банківську систему через призму певних підходів, методів та інструментів, що є її розпорядженні та реалізуються через нормативно-правову базу. Отже, го-

ловною метою державного регулювання банківської діяльності є посилення конкурентоспроможності, безпека та фінансова стабільність банківської системи. Причому необхідно посилити взаємодію між органами державної влади та банківськими установами, що є одним із головних завдань.

Крім того, для підвищення ефективності української банківської системи державною політикою передбачається: вироблення підходів до встановлення у вигляді прямих норм закону вимоги до діяльності кредитних організацій, зокрема послуг, що спеціалізуються на тих чи інших видах; чітка правова регламентація порядку і форми участі іноземного капіталу в банківській сфері, розвиток інструментів залучення заощаджень населення, що передбачають розширення використання заощаджень в розрахунках, а також елементи кредитування; вдосконалення чинного законодавства щодо організації банківського нагляду; розвиток організаційного міжбанківського ринку кредитів, прозорого механізму формування процентних ставок по різних категоріях, класах позичальників; розробка норм банківського законодавства щодо забезпечення належного рівня корпоративного управління в банках України; розвиток системних підходів, зокрема термінових, інструментів, що забезпечують оборотність

активів, що мають вторинний обіг на спеціалізованих сегментах фінансового ринку.

Враховуючи досвід державного регулювання і нагляду за діяльністю банківської системи в Україні, доцільним є розробка і поетапна реалізація заходів щодо створення єдиного органу регулювання та нагляду на базі діючої системи.

Отже, першочерговим завданням є забезпечення конкурентоспроможності банківських установ як основних провідників монетарної політики, інститутів акумулювання й перерозподілу вільних фінансових ресурсів, тобто сучасна система регулювання повинна забезпечувати стійку рівновагу, надійність і ліквідність банків, що відповідає цілям грошово-кредитної політики і стимулюватиме економічне зростання країни.

Список використаної літератури:

1. Тарасевич Н.В. Проблеми капіталізації банків в Україні / Н.В. Тарасевич // Вісник соціально-економічних досліджень. Збірник наукових праць. – 2013. – № 1(48). – С. 295.
2. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
3. Тарасова О.В., Панова Ю.О. Стан і тенденції розвитку банківської системи України / О.В. Тарасова // Економіка харчової промисловості. – 2014. – № 3(23). – С. 79.
4. Закон України «Про національний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
5. Костюк О.В. Управління ліквідністю грошового ринку на основі моделювання попиту на банківські резерви : автореферат дис. на здоб. наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / О.В. Костюк. – Суми, 2006. – С. 18.
6. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : [підручник] / В.Б. Авер'янов. – Т. 1: Загальна частина. – К. : Юрид. Думка, 2004. – 584 с.
7. Орлюк О.П. Банківське право : [навч. посіб.] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.
8. Міщенко В.І. Банківський нагляд : [навч. посіб.] / В.І. Міщенко, А.П. Яценюк, В.В. Коваленко. – К. : Знання, 2004. – 406 с.
9. Паласевич-Дрогобицький М.Б. Теоретико-методологічні засади державного регулювання банківської діяльності / М.Б. Паласевич-Дрогобицький // Економіка, планування і управління галузі. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2007. – Вип. 17.7. – С. 245.
10. Мишкін Ф.С. Економіка грошей, банківська справа, фінансовий ринок / Ф.С. Мишкін. – К. : Основи. 1998. – С. 963.
11. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121 – XIV // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності. – 2001. – № 1. – С. 3–47.
12. Бедринець М.Д. Ефективність діяльності суб'єктів підприємництва в сучасних умовах господарювання / М.Д. Бедринець // Бізнес-Інформ. – № 4. – 2015. – С.183.
13. Столярчук М. Особливості антикризового управління підприємством з позиції теоретико-методологічного аналізу / М. Столярчук // Вісник Львівського університету. – 2008. – № 40. – С. 230–232.
14. Рогова Н. Деякі аспекти державного регулювання банківської діяльності / Н. Рогова // Економіка України. – 2004. – № 4. – С. 36.
15. Рибак С. Застосування інтеграційних механізмів у фінансовій політиці / С. Рибак, Л. Лазебник // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 46.
16. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук проф. Г.С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
17. Поважний О.С. Розвиток механізму реалізації державної інвестиційної політики України / О.С. Поважний, В.П. Пшенична // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 54–58.
18. Жабинець О.Й. Державне регулювання страхової діяльності у контексті глобалізації світового страхового простору / О.Й. Жабинець // Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук.-техн. праць. – Львів : НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18.10. – С. 187–194.

Коваль Я. С. Механизмы государственного регулирования банковских учреждений Украины в современных условиях

В статье исследована эволюция государственного регулирования банковской деятельности в Украине. Рассмотрены основные определения термина «государственное регулирование экономики», опубликованные в отдельных работах современных украинских ученых. Охарактеризован механизм государственного регулирования банковской деятельности, а также проанализированы основные его составляющие части: нормативно-правовое и организационное обеспечение. Выделены главные направления государственной политики для обеспечения эффективного и стабильного функционирования современной банковской системы.

Ключевые слова: банковское регулирование и контроль, государственное регулирование экономики, государственное регулирование банковской деятельности, механизмы государственного регулирования, инструменты регулирования банковской деятельности.

Koval Ya. Mechanisms of state regulation of banking institutions of Ukraine in modern conditions

The article analyzes the evolution of state regulation of banking activity in Ukraine. The main definitions of the term «state regulation of the economy» published in separate writings of modern Ukrainian scientists are considered. The mechanism of state regulation of banking activity is described, as well as the main components of it are analyzed: normative-legal and organizational support. The main directions of the state policy are set out for ensuring efficient and stable functioning of the modern banking system.

Key words: banking regulation and control, state regulation of economy, state regulation of banking activity, mechanisms of state regulation, banking regulation instruments.

Н. А. Лебедева

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом,
старший викладач англійської мови
Херсонського аграрного державного університету

МИСТЕЦТВО ЯК ЗАСІБ КУЛЬТУРНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена мистецтву як засобу культурної комунікації у сфері державного управління. На основі вивчення сучасних українських наукових джерел, особистої участі автора статті у створенні кінофільму та відвідуванні кінофестивалю доведено, що мистецтво у всіх його проявах є механізмом державного управління, що надає йому практичної значущості й цінності. Це є також механізмом для здійснення міжнародного культурного обміну.

Ключові слова: мистецтво, механізми, державне управління, соціальний досвід.

Постановка проблеми. За допомогою мистецтва, як відомо, реалізується сприйняття людиною дійсності, зберігається цілісність як окремо взятої особистості, так і соціального досвіду. Мистецтво подібне до дзеркала, в якому відбивається дійсність і особливість суспільства, країни, д народу. «Сутність держави розкривається й реалізується через взаємодію із суспільством, у тому, що і як вона робить з упорядкування й удосконалення приватної та суспільної життєдіяльності людей» [16, с. 29]. Усі роки незалежності нашої держави мистецтво перебуває в доволі складному становищі, оскільки економічна ситуація сприяє зменшенню фінансування на мистецтво й культуру, унаслідок чого складними стають реалізації провідних мистецьких заходів. Але мистецтво зберігає свій вплив в освітньому середовищі, тобто залишає свою державну підпорядкованість і слугує духовним підґрунтям основних державних ідей і принципів. Оскільки управління є складним явищем і, як відомо, здійснюється в системах «людина – техніка», «людина – технологія», «людина – природа», «людина – мистецтво» тощо, «відбувається це саме тому, що в них первинною, «керуючою» складовою частиною виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини» [16, с. 105]. Таким чином, дослідження мистецтва як засобу комунікації людини

й державного управління є актуальним з погляду виховання та культурного спілкування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні українські вчені вивчають мистецькі прояви як засоби виховання молоді. Так, наприклад Е. Койкова дослідила толерантність у молодших школярів на уроках музики в умовах полікультурного простору. Толерантність дослідниця трактує як один із головних принципів полікультурного простору, а провідним засобом виховання вважає мистецтво музики, адже воно може допомогти емоційно діяти та впливати на ставлення однієї людини до іншої. Методика, яку розробила українська дослідниця, передбачає такі етапи, як адаптаційно-ознайомлювальний, оцінно-регулятивний за такими напрямками: інформаційний, емоційний і поведінковий. Здійснюючи контрольний експеримент, Е. Койкова виявила, що молодші школярі мають високий і достатній рівні сформованості толерантності [9].

Мистецтво як засіб формування естетичних почуттів студентів розглядали Г. Кудінова [11] і Т. Батрак [2]. Художньо-творчий розвиток особистості в теоретичному та методичному вимірах описав В. Кардашов. У монографії вчений проаналізував проблему художньо-творчого розвитку учнівської молоді та розкрив визначальну роль дизайну в сучасному українському суспільстві. Особливу увагу він також приділив процесу сприймання творів мис-

тецтва як засобу стимулювання природної художньо-творчої активності дітей. Мистецтво є засобом виховання естетичного ставлення до життя. Саме мистецтво розвиває творчу уяву та художньо-образне мислення, що доведено завдяки методиці викладання образотворчого мистецтва для різних вікових груп школярів і експериментально підтверджено В. Кардашовим [7].

Українська дослідниця Н. Авер'янова вивчила специфіку образотворчого мистецтва з філософського погляду, зробивши акцент на національному вихованні особистості. Використавши як основу українознавчий аналіз і комплексний соціогуманітарний підхід, дослідниця показала, що «національне виховання є потужним фактором формування цілісної особистості, яка відчуває себе повноцінним представником української нації, носієм національної культури, самостійним і творчим суб'єктом суспільного життя» [1]. За твердженням Н. Авер'янової, образотворча спадщина України є потужною складовою частиною національної культури. Саме вона спроможна оптимізувати виховний процес, оскільки має потенційні персонологічні можливості.

Українське образотворче мистецтво «базується на зоровому сприйманні, образному мисленні, єдності пізнавальної й афективної сфер особистості й здатне виконувати смислопороджувальні функції. Воно репрезентує ціннісно-смісловий вимір національного буття українства, висвітлює історичне буття українського народу, відображає духовні взаємозв'язки особистості з нацією, духовну єдність поколінь. Для нашого мистецтва характерна образно-символічна та ціннісно-смілова атрибуція національних цінностей та ідеалів, що уможлиблює створення образно-сміслові опори для національного виховання особистості» [1, с. 3]. Н. Авер'янова також зазначає, що українське образотворче мистецтво може виконувати різні ролі в процесі національного виховання особистості. Це такі функції, як медіатор, конденсатор і транслятор культурно-історичного досвіду, історичної пам'яті, світоглядних настанов, цінностей, ідей, ідеалів, символів, культурних зміс-

тів, смислів. На підґрунті концептуальної смислової проблематики дослідницею запропоновано навіть модель становлення національного виховання [1].

Сприйняття творів живопису на уроках образотворчого мистецтва як засіб формування естетичного світогляду молодших школярів розглянуто І. Пацалюк. У дослідженні розв'язане питання формування естетичного світогляду учнів молодшого шкільного віку в процесі вивчення образотворчого мистецтва. Ціннісний зміст образотворчого мистецтва та його вплив на молодших школярів є цілком обґрунтованим [14]. Образотворче мистецтво є засобом збагачення духовної культури учнів, тому на прикладі опису уроків з української мови Н. Білоус надає методичні вказівки використання натюрморту, пейзажу, портрету українських митців [3].

Українські вчені М. Курач та І. Білоевич вважають, що за допомогою декоративно-вжиткового мистецтва якісно здійснюватиметься виховання майбутніх вчителів технологій. На думку дослідників, саме декоративно-вжиткове мистецтво має виховний вплив на формування особистості студента. Як наслідок, практичні роботи з декоративно-вжиткового мистецтва є найбільш ефективними формами та методами трудового, морального, естетичного та національно-патріотичного виховання майбутніх учителів технологій [12]. Цікавою є робота Л. Тимчук, яка аналізує вплив драматичного мистецтва в сімейному вихованні як засіб, що формує професійні інтереси школярів, визначивши ознаки, притаманні ранньому професійному самовизначенню [19].

Т. Кремешина також розглянула театр як засіб впливу на культурне та соціальне становлення особистості, але з погляду теоретичного підходу щодо ролі театрального мистецтва в регулюванні взаємин соціуму. Удосконалення міжособистісної взаємодії сприяє, на думку дослідниці, оптимізації буття соціуму завдяки залученню соціальної та культурної функцій театру, які забезпечуватимуть розвиток усієї суспільної культури [10]. Музичне мистецтво висвітлене в працях А. Карпяка [8], В. Водяної [4]. Хореографію як фактор формування особистості дослідили

Н. Чашечникова [20], Т. Черніговець [21]. Театральному й естрадному мистецтву присвячені наукові праці В. Калужської [6], Н. Стихун [17; 18] і багатьох інших українських науковців.

Мета статті – на основі вивчення сучасних українських наукових джерел, особистої присутності автора статті на кінофестивалі в м. Запоріжжя розглянути мистецтво як засіб культурної комунікації державного управління.

Виклад основного матеріалу. Якщо ми маємо на увазі комунікативний аспект мистецтва в суспільстві, то феномен діалогу в освітньому процесі, роль якого розглянуто в науковій статті Н. Радченко, слугує доказом культурної комунікації в системі державного управління. Це є засіб порозуміння та пошуку істини, самовизначення разом зі сходженням до смислу [15].

У такому аспекті VII Всеукраїнський кінофестиваль «Молоде кіно» в рамках XVIII фестивалю «Запорізька Синерама» являє собою не тільки духовно-моральне й художньо-естетичне дзеркало «молодого» сучасного українського кінематографа, але й здійснює діалог між державним управлінням і молоддю. Організаторами фестивалю стали Запорізька міська адміністрація, департамент культури й туризму Запорізької міської ради, кіноконцертний зал ім. О. Довженка. Так, із 8 по 10 вересня 2016 р. у м. Запоріжжя відбувся VII Всеукраїнський кінофестиваль «Молоде кіно» в рамках XVIII фестивалю «Запорізька Синерама». Він проводився 17 років, і шість років його супроводжував кінофестиваль «Молоде кіно». Щорічно кількість учасників і географія фестивалю збільшувалися, а також зростала якість робіт молодих режисерів [22]. Цілі фестивалю – привернути увагу до робіт молодих українських фахівців у галузі кінорежисури, сприяти спілкуванню й обміну досвідом між учасниками й членами журі, а також розвивати молодіжне кінорежисури в запорізькому регіоні. Кінофестиваль проводився в три етапи. На першому етапі було здійснено прийом анкет і робіт. На другому етапі пройшов відкритий перегляд робіт у великому залі кінотеатру ім. О. Довженка, під час якого журі оцінювало й відбирало кращі робо-

ти за номінаціями. Третій етап – урочисте закриття, нагородження переможців. Нагородження фільмів здійснювалося в таких номінаціях: гран-прі кінофестивалю «Золотий козак», грошова премія – 10 000 грн; «Кращий ігровий фільм», «Кращий документальний фільм», «Кращий патріотичний фільм», «Кращий науково-популярний фільм», «Кращий соціальний ролик», «Краще духовне кіно», «Кращий музичний відеокліп», «Кращий анімаційний фільм», «Кращий фільм, знятий дітьми», «Краща режисерська робота», «Кращий сценарій», «Краща операторська робота», «Краще музичне оформлення», «Кращі візуальні ефекти», «Кращий монтаж», «Краща героїня», «Краща роль другого плану», «Краща чоловіча роль», «Найкраща дитяча роль», «Приз глядацьких симпатій». До участі у фестивалі допускалися ігрові короткометражні фільми, документальні, науково-популярні фільми, відеокліпи, соціальні ролики, духовне кіно. Хронометраж робіт не повинен був перевищувати 20 хвилин. Розглядалися фільми, зняті не раніше 2015 р. Головою журі фестивалю стала народна артистка України, лауреат Шевченківської премії Наталія Сумська. Члени журі – заслужений артист України, старший викладач кафедри акторської майстерності Запорізького національного університету Віктор Гончаров, директор департаменту культури й туризму Запорізької міської ради, президент кіноклубу «Сходження» Ігор Гармаш, режисер обласного академічного музично-драматичного театру ім. В. Мегара, заслужений діяч мистецтв України Віктор Попов, режисер і сценарист Сергій Андрієнко [22, с. 14].

Конкурсний показ відкрила короткометражна кінострічка «Дует» народної аматорської кіностудії «Волинь» (Луцьк). Дивовижне злиття живої фортепіанної музики, що виконується дуєтом піаністів, і фотографій визначає композиційну динаміку цієї роботи. Це й туга, і крик душі, і прагнення увічнити пам'ять творця студії кіно Бориса Павловича Ревенка, який дуже багато зробив для розвитку українського аматорського кінематографа.

Фільм Віктора Бикодира й Олександра Єлагіна за сприяння Херсонської обласної

організації Українського союзу ветеранів Афганістану й «Фонду інвалідів Чорнобиля Плюс» – «Зенітниця» – розповідає про долю єфрейтора Алевтини Іванівни Коробкової. Дев'яностодворічна бабуся – головна героїня документального фільму тривалістю трохи більше 14 хвилин. Кінострічку умовно можна поділити на три частини. Перша частина – «Борг» – розповідає про дитинство й юнацтво Алевтини, про те, що в неї не виникло й тіні сумніву, чи йти на фронт, коли в клас до школярів прийшов військовий із запитанням: «Хто готовий захищати Батьківщину?». «Устали всі, як один» – говорить героїня. Її подвиг полягає в тому, що вона дійшла до Берліна зі своєю гарматою, на лицьовій частині якої було вибито три зірочки (це означало три збиті літаки). Дівчина стояла з карабіном, ходила з піхотою, виконувала всі завдання, які їй доручало командування. Друга частина називається «Доброта». У ній розповідається про молодого полоненого німецького солдата, який був поранений. Під час «зачистки» брянського лісу Алевтині довелося зустрітися з ворогом. Доброту, яку відчувала головна героїня фільму, поки вела полоненого, Алевтина Іванівна зважилася описати словами тільки в наш час. Які почуття відчувала дівчина, коли кожен день бачила смерть своїх товаришів по службі – це автори розкрили в згаданій частині кінороботи. Третя й заключна частина має назву «Любов». Вона розповідає про почуття, що стало єдиним протягом усього життя. Командир самохідної артилерійської установки Микола Гусев став тим єдиним і неповторним для Алі. Вражає душевна чистота молодих людей, яким, на жаль, завадила війна. 6 березня 1945 р. при взятті міста Кенігсберг Микола загинув, а Аля все чекала... Хоча життя й подарувало їй сім'ю, але та любов назавжди залишилася в серці героїні [13]. Це документальний фільм, що розкриває перемогу Любові та Життя над Смертю та Небуттям. Прожити довге життя, в якому є все: патріотизм і готовність до подвигу, прагнення віддати в будь-яку хвилину власне життя на благо Батьківщини, щира любов, виражена тільки в поглядах і листах, довгий шлях, кульмінацією якого є розповідь на камеру в 92 роки. А може, це

життя в ім'я пам'яті подвигу, а нехай глядач думає в реаліях нашого часу... [13]. Отже, підтримуючи цей мистецький захід, місцева вдала спонукала суспільство до засвоєння й прояву всього найкращого, що є в людях. Оплески в залі – це, мабуть, найважливіша оцінка фільму. Членами журі робота також була відзначена на найвищому рівні, оскільки стала кращою в номінації «Краща героїня». Це приклад того, як засобами мистецтва можна спонукати людей на прояв найкращих почуттів і дій. Тема справжнього патріотизму особливо актуальна сьогодні в умовах війни. Співчуття, доброта є альтернативою жадібності й жорстокості.

Документальна робота «ХГАТК» – це розповідь про багаторічну історію Харківського театру ляльок. Свідчення заслужених працівників культури України В'ячеслава Панченко, Андрія Рутінського й багатьох інших супроводжуються показом архівних матеріалів, документальної хроніки, рідкісних кадрів, що дійшли до наших днів. Усе це складає дивовижне гармонійне ціле й налаштовує глядача на доброту, спонукає до зустрічі з мистецтвом лялькового театру, увічніює творців Харківського театру ляльок.

Фільм «Шість поверхів» Олександра Навроцького по праву став кращим у номінації «Краща операторська робота». Життя гуртожитку показано високохудожньо. Використаний монохром. Кожен кадр несе в собі смислове навантаження. Ритм досягається за допомогою перебивок – кадрів із зображенням балконів, де розвівається на мотузках білизна. Побутові деталі, таким чином, автор фільму показує красиво, надаючи композиції романтики. Досягнута основна ідея фільму: показано любов мешканців гуртожитку до своїх «шести поверхів». Ця любов щира й сповнена смиренності.

У п'ятірку кращих соціальних роликів увійшов фільм «Вибір» Олексія Голубкова й автора цієї статті Надії Лебедевої. Іноді важко зробити правильний вибір. Кожна людина рано чи пізно повинна вибирати свій шлях. Що вибере героїня фільму: майбутнє, яке приваблює розкішним існуванням за кордоном, або любов до своєї Батьківщини й бажання приносити

користь своїй країні? Це головна інтрига кінороботи. Фільм має патріотичну спрямованість і відрізняється відмінною операторською роботою. Також необхідно відзначити акторську майстерність, завдяки якій глядач розуміє душевні переживання головної героїні і співчуває їй. У фільмі знімалися Анастасія Лебедева, Агнія Голубкова, Ганна Коновод, Андрій Нікулін, Вадим Яровий, Євген Олійник, Лілія Голубкова, Андрій Ростов, Дмитро Проскуренко, Ярослав Онищенко, Максим Черняєв, Володимир Мазанов, Герман Мирний, Віталій Ромащенко, Севастьян Сидоренко.

Серед ігрових фільмів, які опинилися серед кращих, на думку автора цієї статті, необхідно відзначити роботу Алли Міщук «Чайна країна» (хронометраж 10'12"). Фільм знятий за мотивами сьомого розділу «Божевільне чаювання» відомого твору Льюїса Керролла «Аліса в Країні Чудес». Автор сценарію й режисер фільму Алла Міщук зазначила, що кінострічка символічна. Це аналогія сучасності. В образі Аліси показано молоду державу, яка шукає свій власний шлях розвитку. Казкові персонажі – Божевільний Капелюшник (Болванщик), Березневий Заєць і Миша-Соня – уособлюють носіїв старої державної системи, які застрягли в часі минулого мислення і живуть своїм життям, де постійним є рух у нікуди – по колу.

Робота відрізняється яскравістю кольору в центрі композиції кінокадру. Наприклад, кадр, в якому Божевільний Капелюшник розмішує цукор у чашці: яскраво-рожева перука, що виглядає з-під капелюха, концентрує увагу глядача в центрі композиції кінокадру і в той же час виступає контрастом, підкреслюючи образ Аліси в яскраво-блакитній сукні. Цей прийом зосереджує смислове навантаження на дівчині. І подібні деталі спостерігаються протягом усього фільму. Великі плани, відмінна міміка акторів (Віри Неги, Ілони Панасюк, Тетяни Котенко, Сергія Зінчука, Валентини Черкашиної) захоплюють глядача, не дають йому відволікатися від перегляду. Фільм наповнений оптимізмом. Аліса йде від безумців і декларує світлий шлях майбутнього, не дивлячись на перешкоди. Пісня «Моя країна» у виконанні автора та виконавиці головної ролі – Віри

Неги – стверджує цей оптимізм. Слід відзначити також якісну роботу Євгена Кирилюка (оператор, режисер монтажу).

Висновки і пропозиції. Сутність держави реалізується у взаємодії із суспільством. Держава вдосконалює приватну та суспільну життєдіяльність людей. Завдяки категорії управління держава діє в системі «людина – мистецтво», де первинним складником є людина. У той же час через мистецтво реалізується сприйняття людиною дійсності. У ньому відбивається й особливість суспільства й держави. Отже, вивчивши сучасні українські наукові джерела, взявши участь у створенні аматорського кінофільму, особисто відвідавши кінофестиваль, робимо висновок про те, що мистецтво в усіх його проявах є механізмом державного управління, що має практичну значущість і цінність. Це є також механізмом здійснення міжнародного культурного обміну. Мистецтво обов'язково треба підтримувати всіма можливими способами, оскільки морально й духовно здорове суспільство здатне сформувати сильну й могутню державу.

Список використаної літератури:

1. Авер'янова Н. Образотворче мистецтво як чинник національного виховання особистості (українознавчий аналіз) : автореф. дис. ... канд. філософ. наук / Н. Авер'янова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.
2. Батрак Т. Сучасне мистецтво як засіб естетичного виховання студентів педагогічних вузів у позанавчальній діяльності / Т. Батрак // Збірник наукових праць [Херсонського державного університету]. Педагогічні науки. – 2015. – Вип. 67. – С. 176–180 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/znppn_2015_67_33.
3. Білоус Н. Образотворче мистецтво на уроках української мови в 5–6 класах як засіб збагачення духовної культури учнів / Н. Білоус // Вісн. Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка. – 2005. – Вип. 21. – С. 25–28.
4. Водяна В. Використання виховного потенціалу українського хорового мистецтва в процесі реалізації культурно-мистецьких програм / В. Водяна // Молодь і ринок. – 2013. – № 10. – С. 82–86.
5. Захарченко А. Формування професійної майстерності майбутніх учителів музи-

- ки в процесі виконавської діяльності / А. Захарченко // Гуманітар. вісн. ДВНЗ «Переяслав-Хмельницьк. держ. пед. ун-т ім. Григорія Сковороди» : наук.-теор. зб. – 2014. – Вип. 33. – С. 56–63.
6. Калужська В. Еволюція естрадного мистецтва в контексті масової культури: філософсько-антропологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.04 / В. Калужська ; нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – Київ, 2015. – 20 с.
 7. Кардашов В. Художньо-творчий розвиток особистості: теоретичний і методичний виміри : [монографія] / В. Кардашов. – Мелітополь : Вид. будинок ММД, 2009. – 263 с.
 8. Карп'як А. Мистецький тезаурус флейтиста як основа виконавської майстерності : автореф. дис. ... канд. мистецтвознавства : 17.00.03 / А. Карп'як ; Нац. муз. акад. України ім. П.І. Чайковського. – Київ, 2014. – 36 с.
 9. Койкова Е. Виховання толерантності в молодших школярів на уроках музики в умовах полікультурного простору : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.07 / Е. Койкова ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2008. – 20 с.
 10. Кремешна Т. Театр як засіб впливу на культурне та соціальне становлення особистості / Т. Кремешна // Молодь і ринок. – 2012. – № 5. – С. 102–105.
 11. Кудінова Г. Мистецтво як засіб формування естетичних почуттів студентів / Г. Кудінова // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія «Педагогіка». – 2013. – № 4. – С. 77–80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/NZTNPU_ped_2013_4_17.
 12. Курач М. Декоративно-ужиткове мистецтво як засіб виховання студентів – майбутніх учителів технологій / М. Курач, І. Білосевич // Наук. зап. Терноп. нац. пед. ун-ту. Сер. «Педагогіка». – 2012. – № 2. – С. 122–127.
 13. Лебедева Н. Прем'єра фільма для ветеранів / Н. Лебедева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://usva.ks.ua/news/05092016/>.
 14. Пацалюк І. Сприйняття творів живопису на уроках образотворчого мистецтва як засіб формування естетичного світогляду молодших школярів / І. Пацалюк // Зб. наук. пр. Уман. держ. пед. ун-ту ім. П. Тичини. – 2010. – № 4. 1. – С. 227–234.
 15. Радченко Н. Феномен діалогу в освітньому процесі / Н. Радченко // Філософ. освіти. – 2010. – № 1/2. – С. 287–294.
 16. Рубцов В. Державне управління та державні установи / В. Рубцов, Н. Перинська. – К. : Університет «Україна», 2008. – 440 с.
 17. Стихун Н. Мистецтво художнього слова як засіб формування творчої особистості студента – майбутнього вчителя / Н. Стихун // Нова пед. думка. – 2009. – № 4. – С. 87–89.
 18. Стихун Н. Театральне мистецтво як засіб удосконалення педагогічної майстерності вчителя / Н. Стихун // Нова пед. думка. – 2010. – № 4. – С. 132–136.
 19. Тимчук Л. Мистецтво у сімейному вихованні як засіб формування ранніх професійних інтересів школярів / Л. Тимчук // Педагогіка і психологія проф. освіти. – 2008. – № 5. – С. 217–223.
 20. Чашечнікова Н. Народний танець як фактор формування особистості молодшого школяра / Н. Чашечнікова // Пед. : зб. наук. пр. – 2012. – Вип. 13. – С. 391–394.
 21. Черніговець Т. Соціалізація молодших школярів засобами хореографічного мистецтва / Т. Черніговець // Нова пед. думка. – 2011. – № 2. – С. 170–173.
 22. XVIII-й фестиваль «Запорізька Синерама» VII-й фестиваль «Молоде кіно». – Каталог. – 15 с.

Лебедева Н. А. Искусство как средство культурной коммуникации государственного управления

Статья посвящена искусству как средству культурной коммуникации в сфере государственного управления. На основе изучения современных украинских научных источников, личного участия автора статьи в создании фільма и посещения кинофестиваля доказано, что искусство во всех его проявлениях является механизмом государственного управления и представляет собой практическую значимость и ценность. Это также механизм для осуществления международного культурного обмена.

Ключевые слова: искусство, механизмы, государственное управление, социальный опыт.

Lebiedieva N. Arts as a mean of cultural communication of public administration

The article is devoted to arts as the means of cultural communication in the field of public administration. On the basis of the modern Ukrainian scientific sources' study and personal participation of the article's author in the creation of a film and the visit to a film festival, it's been proved that art in all its manifestations is a mechanism of state administration that provides practical significance and values. It is also a mechanism for the international cultural exchange.

Key words: *art, mechanisms, state administration, social experience.*

О. А. Матвійчук

аспірант
Класичного приватного університету

РЕГУЛЯТОРНИЙ ВПЛИВ НА ІНФОРМАТИЗАЦІЮ СУСПІЛЬСТВА ЯК ОСНОВНИЙ ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано участь регулятора в процесах становлення інформаційної сфери в суспільстві. Наведено в хронологічному порядку нормативно-правову базу, що регулює інформаційну сферу в Україні. Підкреслено межі нормативно-правової бази, яка може долучатись до контролю інформаційної сфери в суспільстві. Доведено, що з розширенням інформаційного простору в суспільстві необхідно адаптувати нормативно-правову базу України. Визначено, що активна участь громадян сприяє розвитку інформаційного простору та допомагає підвищувати прозорість і відкритість щодо участі державних органів влади. Розглянуто хронологію нормативно-правової бази під кутом регулювання сфери зв'язку та інформатизації державою. Наведено можливі шляхи вирішення проблеми застосування цифрових технологій у публічному управлінні.

Ключові слова: інформатизація суспільства, державне регулювання, нормативно-правова база, регулятор, інформаційний простір.

Постановка проблеми. Інформатизація суспільства є наслідком розвитку, що супроводжується перманентними законодавчими змінами в регуляторній політиці. Вплив держави на розвиток інформатизації суспільства є однією з причин актуальності постійної адаптації нормативно-правової бази до динамічних змін інформатизації в суспільстві. Інформатизація постає як елемент об'єднання всіх сфер життя та допомагає оптимізувати діяльність державних органів влади. Тому питання щодо розвитку відносин між державою та інформаційним простором є важливими й актуальними для наукового дослідження. Проблеми, які мали та які можуть виникнути, є головною тематикою публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних науковців, які вивчали сферу інформатизації, варто назвати таких, як У. Карлссон, О. О'Каллаган, К. Мьоллер, А. Шреєр, В. Шульц. Питання регулювання інформаційного простору висвітлено в працях таких українських науковців, як В. Різун, Д. Котляр, Т. Шевченко. Різноманітні аспекти інформатизації щодо державних органів влади розкривали А. Асанова, Є. Бабалик, В. Грудницький, О. Ємельяненко, А. Мит-

ко, П. Клімушин, Р. Коваль, В. Коновал, В. Недбай, Н. Новицька, В. Пархоменко, О. Селезньова, А. Серенок, О. Шармай та інші науковці.

Нормативно-правова база як ключовий складник розвитку інформатизації суспільства була відображена в публікаціях таких авторів, як І. Арістова, К. Беляков, Р. Калюжний, С. Кулицький, Н. Плахотнюк, В. Селіванов, В. Цимбалюк. Однак стрімкий розвиток та інтеграція інформаційної сфери в суспільство вимагає подальшого дослідження, зокрема, регуляторного впливу на інформатизацію суспільства.

Мета статті – дослідити регуляторний вплив на інформатизацію суспільства як основний чинник удосконалення публічного управління та визначити основні аспекти розвитку інформатизації суспільства в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток інформаційної сфери формує нову інформаційну політику держави. Зміни в суспільстві за рахунок інтеграції в нього інформаційного простору сприяють швидкому поширенню інформації, яка повинна контролюватись державними органами влади. Відповідно до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» держава посідає одне

з головних місць у регулюванні інформаційного простору, що у свою чергу дає змогу спрогнозувати вектор розвитку інформатизації суспільства.

Завдяки цьому закону було з'ясовано інформаційний напрям державної політики, що визначив інформаційну сферу як одну з пріоритетних. Основною метою розвитку інформаційного суспільства в Україні, згідно із Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», є такі напрями:

- зростання ефективності державного управління й налагодження більш ефективного зв'язку між державою та громадянами, місцевим самоврядуванням та фізичними і юридичними особами;

- зміна нормативно-правової бази, насамперед пов'язаної з регулюванням інформатизації суспільства;

- оптимізація механізмів щодо захисту інформаційного простору на території України;

- самоідентифікація національного інформаційного простору в межах національної політики регулювання інформаційного простору [1].

На цей момент сфера інформатизації керується такими законами України: «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про захист персональних даних».

Упровадження цих нормативно-правових актів спрямоване на такі зміни в українському суспільстві:

- 1) інтеграцію нових інформаційних систем, що дають змогу краще імплементувати регуляторні функції в інформаційному суспільстві;

- 2) запровадження комплексу дій, спрямованих на розширення спроможності населення України реалізовувати свій розумовий потенціал за рахунок інформаційних технологій;

- 3) інтеграцію інформаційного простору України в міжнародний простір, зокрема, самої інфраструктури;

- 4) зміну вектора державної політики в напрямі підтримки інформаційного про-

стору, більш швидке реагування на запити й потреби інформаційної сфери;

- 5) розроблення національних електронних платформ у кожній сфері (наприклад, в освіті, культурі, охороні довкілля, охороні здоров'я та науці);

- 6) електронний документообіг;

- 7) упровадження нових форм регулювання механізмів інтеграції інформаційної сфери в суспільство [2].

Одним із найважливіших питань, що постають перед державою, є питання про те, у яких процесах вона повинна чи не повинна брати участь. Тому необхідно виділити такі напрями, у яких може долучатись держава:

- а) створення інтернет-простору для української аудиторії. Україна сприяє розвитку всіх напрямів інформатизації в межах законодавчого поля, що буде впливати на духовний, економічний і політичний потенціал своїх громадян;

- б) залучення до контролю за інформаційною сферою громадського сектора (спільно з регулятором контролювати всі починання в межах дотримання законодавчого поля всіма суб'єктами, які мають активну позицію щодо розвитку інформаційної сфери в суспільстві);

- в) надання захисту всім суб'єктам, які є активними учасниками в інформаційному просторі, шляхом надання захисту інформації про персональні дані, контроль за додержанням ліцензійних прав інтернет-ресурсів, що є приватною власністю;

- г) долучення до розроблення інтернет-ресурсів, які могли б сприяти швидкому зростанню інформатизації суспільства, проте не обмежуючи своїх громадян у правах [3–6].

На підставі викладеного сформовано схему впливу законодавства на розвиток інформаційної сфери в суспільстві (див. рис. 1).

Сучасні умови спонукають до нових умов існування для суспільства, зокрема, українське суспільство виокремлює роль держави як головного складника розвитку інформаційної сфери в суспільстві та інтеграції в глобальний інформаційний простір. Визначеність цього напрямку диктується розвитком суспільства, у тому числі українського, а також наявною різницею

між сучасним станом державної політики в інших країнах та в Україні, а останнім чинником є перехід суспільства до постіндустріальної епохи, за якої мають враховуватись ризики інформатизації.

Одним із головних напрямів реалізації Національної програми інформатизації повинне стати створення екосистеми для забезпечення потреб населення в інформаційному просторі на рівні як національних, так і глобальних інформаційних мереж. Проте інформаційне суспільство потребує трансформації підходів до державної політики у сфері інформатизації. Регулятор має враховувати, що інформаційний простір також є одним із регуляторів самих запитів суспільства, впливаючи на свідомість громадян України. Унаслідок цього виникає ефект віртуалізації відносин, що стосуються економічної, соціальної та політичної сфери життя населення. Тому активне залучення регулятора в цей процес є вагомим механізмом задля дотримання законодавчого поля як у віртуальному просторі, так і в звичному житті.

За допомогою інформатизації суспільства підвищується спроможність контролю самого регулятора – перевірки контролюючих органів влади [7; 8].

Сферу зв'язку та інформатизації регулюють такі закони України, укази Президента України та міжнародні нормативно-правові акти:

- Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII;
- Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР;
- Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV;
- Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № 852-IV;
- Закон України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV;
- Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 р. № 537-V;

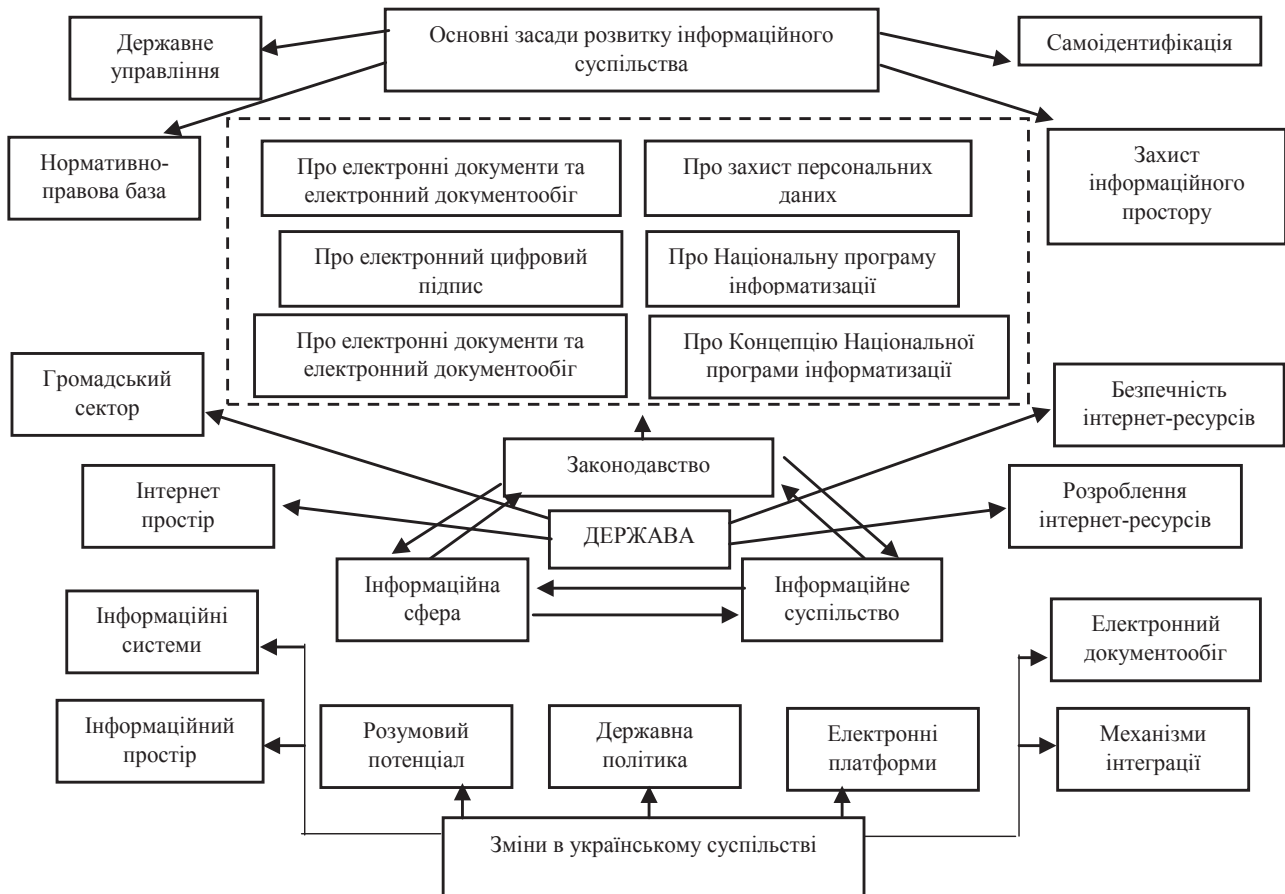


Рис. 1. Вплив законодавства на розвиток інформаційної сфери в суспільстві

– Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI;

– Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI;

– Закон України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» від 16 жовтня 2012 р. № 5450-VI;

– Указ Президента України «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» від 14 липня 2000 р. № 887/2000;

– Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31 липня 2000 р. № 928/2000;

– Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 р. № 325/2001;

– Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. № 683/2002;

– Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20 жовтня 2005 р. № 1497/2005;

– Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 5 травня 2011 р. № 547/2011;

– Директива № 98/34/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 22 червня 1998 р. про процедуру надання інформації в галузі технічних стандартів і регламентів, а також правил надання послуг в інформаційному суспільстві;

– Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам Ради Європи від 23 лютого 1999 р. № R(99)5 «Про захист недоторканності приватного життя в Інтернеті»;

– Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради від 8 червня 2000 р. про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку (Директива про електронну комерцію);

– Конвенція про кіберзлочинність від 23 листопада 2001 р.;

– Директива 2002/58/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2002 р. про обробку персональних даних та захист таємниці сектора електронних комунікацій (Директива про секретність та електронні комунікації);

– Женевська Декларація принципів;

– Женевський План дій;

– Туніське зобов'язання;

– Туніська програма для інформаційного суспільства [11].

Важливим історичним моментом стала реалізація Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 у сфері інформаційної політики, що встановлює межі дозволеного з метою забезпечення безпеки населення України, що реалізується Радою національної безпеки і оборони України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державним агентством України з питань кіно, Службою безпеки України, розвідувальними органами, Міністерством культури України, Міністерством оборони України, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, Національним інститутом стратегічних досліджень, Національною радою з питань телебачення і радіомовлення України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Державним агентством з питань електронного урядування, Міністерством інформаційної політики України, Міністерством закордонних справ України. Ця діяльність спрямовується на такі заходи:

1) розроблення вектора державної інформаційної політики та його виконання;

2) налагодження комунікацій між урядовими підрозділами виконавчої влади;

3) кадровий потенціал – підготовку кадрів для кваліфікованого сервісного обслуговування та користування інструментарієм, що покращує роботу в інформаційній сфері (зокрема, це може бути програмне забезпечення);

4) надання пріоритету українському контенту перед закордонним [10].

Висновки і пропозиції. Завдяки розвитку інформаційного суспільства країна загалом та окремі регіони можуть стати привабливими партнерами на глобальному інформаційному просторі. Отже, інформаційне суспільство, що має динамічне зростання у сфері інформаційних технологій, стає пріоритетом для держави. Розвиток інформаційного суспільства потребує насамперед поліпшення технічного й економічного розвитку, наявності інфраструктури ІКТ та збільшення кількості й зручності цифрових технологій, контенту та інформаційних послуг.

ІТ-інфраструктура та цифровий контент і послуги повинні розвиватись для задоволення потреб трьох основних суб'єктів інформаційного суспільства – громадян, підприємств та державного управління. Розвиток інфраструктури ІКТ та цифрових послуг дуже часто вимагає багатостороннього залучення та міжсекторального партнерства й співробітництва.

Загалом дуже важливо вказати на те, що нормативно-правова база є ключем для успішного розвитку інформаційного суспільства.

Список використаної літератури:

1. Мудрак Л. Інформаційне суспільство як формат розвитку громадянського суспільства / Л. Мудрак // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 91–98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_13.
2. Дубов Д. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: аналітична доповідь / Д. Дубов, М. Ожеван, С. Гнатюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/dubov_infsus-31058.pdf.
3. Яцкевич І. Державне регулювання сфери зв'язку та інформатизації: проблеми та перспективи / І. Яцкевич // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2013. – Вип. 13. – С. 263–274. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_13_20.
4. Коваленко С. Основні етапи інформатизації суспільства та освіти / С. Коваленко // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Серія «Педагогічні науки». – 2016. – Вип. 135. – С. 181–184. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VchdpuP_2016_135_47.
5. Софій О. Перспективи розвитку мережі широкосмугового доступу до мережі Інтернет у Львівській області / О. Софій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/03/Perspektivi-rozvitku-merezhi-shirokosmugovogo-dostupu-do-Internet-u-Lvivskiy-oblasti.pdf>.
6. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління / О. Берназюк // Підприємство, господарство і право. – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2017/10/35.pdf>.
7. Бодрова І. Інформатизація як чинник ефективності регіонального та муніципального управління / І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць / Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. – Х. : Право, 2011. – Вип. 21. – С. 41–52.
8. Шкурат І. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства: генеза наукових підходів / І. Шкурат // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_9.
9. Колесніков Б. Державна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні: ноосферна парадигма / Б. Колесніков // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 13–19. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_2_5.
10. Чикаренко І. Електронна демократія як основа формування інформаційного суспільства / І. Чикаренко, О. Чикаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/Chikarenko_4.pdf.
11. Нормативно-правові та розпорядчі акти за сферами регулювання / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=117&language=uk>.

Матвийчук А. А. Регуляторное влияние на информатизацию общества как основной фактор совершенствования публичного управления

В статье проанализировано участие регулятора в процессах становления информационной сферы в обществе. Приведена в хронологическом порядке нормативно-правовая база, регулирующая информационную сферу в Украине. Подчеркнуты пределы нормативно-правовой базы, которая может приобщаться к контролю информационной сферы в обществе. Доказано, что с расширением информационного пространства в обществе необходимо адаптировать нормативно-правовую базу Украины. Определено, что активное участие граждан способствует развитию информационного пространства и помогает повышать прозрачность и открытость на участие государственных органов власти. Рассмотрена хронология нормативно-правовой базы под углом регулирования сферы связи и информатизации государством. Приведены возможные пути решения проблемы применения цифровых технологий в публичном управлении.

Ключевые слова: информатизация общества, государственное регулирование, нормативно-правовая база, регулятор, информационное пространство.

Matviichuk O. Regulatory influence on society informatics, as a major factor for improving public administration

The article analyzes the participation of the regulator in the processes of formation of the information sphere in society. Chronologically, the legal and regulatory framework regulating the information sphere in Ukraine is presented. The limits of the legal and regulatory framework that can be included in the control of the information sphere in the society are emphasized. It is proved that with the expansion of the informational space in society it is necessary to adapt the normative and legal base of Ukraine. It is determined that active participation of citizens contributes to the development of the information space and helps to increase transparency and openness with regard to participation of state authorities. The chronology of the normative-legal base under the angle of regulation of the sphere of communication and information by the state is considered. Possible ways of solving the problem of using digital technologies in public administration are presented.

Key words: informatization of society, state regulation, normative-legal base, regulator, information space.

УДК 354:4.053

Ю. Л. Мохова

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри економічної теорії,
державного управління та адміністрування
Донецького національного технічного університету

Д. Г. Рачок

слухач
Донецького національного технічного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

У статті визначено концептуальні засади запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення. На основі дослідження економічного розвитку країни виявлено перешкоди запровадженню накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні (економічні, управлінські, правові, демократичні). Обґрунтовано необхідність удосконалення пенсійної реформи з урахуванням досвіду та соціально-економічного становища в країні. Запропоновано державний механізм впровадження накопичувальної пенсійної системи в Україні (принципи, інструменти, напрямки), реалізація якого забезпечить фінансову стабільність, справедливість, прозорість вітчизняної пенсійної системи.

Ключові слова: механізм реформування, пенсійна система, пенсійне забезпечення, накопичувальна система, Накопичувальний пенсійний фонд.

Постановка проблеми. Гарантування громадянам пенсійного забезпечення є елементом соціальної політики держави. Проблема модернізації наявних пенсійних систем – одна з головних на порядку денному більшості країн світу, у т.ч. й України. Вітчизняна пенсійна система формувалася майже сторіччя тому та базувалася на економічних і соціальних відносинах, що склалися на той момент.

Унаслідок негативних тенденцій у вітчизняній економіці державні інститути втратили можливість вимагати від бізнесу підвищення відрахувань на надання громадянам соціальної підтримки. Неefективність сучасної пенсійної системи України та демографічні тенденції обумовлюють необхідність проведення пенсійної реформи, що вбачає поетапне впровадження накопичувальної пенсійної системи. Тому єдиним засобом забезпечення гідної старості й ефективної державної політики є запровадження й розвиток накопичувальної пенсійної системи.

Впровадження накопичувальної пенсійної системи потребує визначення механізму функціонування, управління та правових основ розвитку. Не дивлячись на важливість зазначеної тематики, багато питань сьогодні залишаються невирішеними та потребують подальшого опрацювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З початком проведення пенсійної реформи питання накопичення пенсійних активів і їх ефективне інвестування на державному й недержавному рівнях стало привертати увагу вітчизняних економістів. Проблеми реалізації пенсійної реформи в Україні висвітлюються в наукових працях вчених Буряченко О.М. [1], Єлагіна В.П. [2] та ін. Заходи зі створення нової системи пенсійного забезпечення розроблялись у працях і публікаціях Верещак В.М. [3], Коваль О.П. [4], Рудик В.К. [5].

Незважаючи на значну увагу науковців до проблематики накопичувальної пенсійної системи, вітчизняна економічна наука досі не приділяє цьому напряму досліджень достатньої уваги. Впровадження

накопичувальної пенсійної системи знаходиться на стадії планування, що не сприяє розробленню ефективної національної пенсійної політики.

Мета статті – визначення концептуальних основ запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення для гарантування збалансованості пенсійної системи України та соціальної стабільності в суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Основу пенсійної системи в Україні складає система державного пенсійного страхування, яка базується на принципах страхування. Державна пенсійна система охоплює всіх непрацездатних громадян похилого віку, інвалідів, осіб, які втратили годувальника, виплати яким провадяться у формі пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, компенсаційних виплат, додаткових пенсій [6].

Докорінна зміна суспільно-економічних відносин, демографічна та економічна кризи, фінансове переобтяження бюджету, поява значної кількості економічних суб'єктів, що реалізують державну політику у сфері пенсійного забезпечення, зумовлюють необхідність удосконалення державного управління в цій сфері.

Система реформування пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів.

Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на принципах солідарності та субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку? передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [6].

Солідарна пенсійна система, яка існувала протягом десятиліть в умовах загальнодержавної форми власності, в умовах ринкової економіки повністю збанкрутувала, та її подальший розвиток призведе до падіння фінансової системи держави. Підтвердженням цього є те, що фактичні загальні видатки Пенсійного фонду у 2016 році склали 253,4 млрд. грн., що на 12,2 млрд. грн., або на 4,6%, менше порівняно з 2015 роком. Протягом 2016 року загальні доходи бюджету Пенсійного фон-

ду становили 255,8 млрд. грн. Порівняно з 2015 роком загальні доходи зменшилися на 9 млрд. грн., або на 3,4% [7].

Другий рівень реформування пенсійного забезпечення – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах і в порядку, передбачених законом [6].

Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення [6].

Чинний Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» №1058-IV від 9 липня 2003 року (Закон №1058-IV) передбачає створення спеціального Накопичувального пенсійного фонду як цільового позабюджетного фонду й акумулювання в ньому страхових внесків застрахованих осіб, що обліковуюватимуться на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуватимуться з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб [8].

Учасниками накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування є особи, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», яким на дату запровадження перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду виповнилося не більш як 35 років та які сплачують внески або за яких сплачуються внески до накопичувальної системи пенсійного страхування.

У накопичувальних пенсійних системах внески акумулюються в пенсійних фондах (накопичуються на користь застрахованих осіб), інвестуються з метою їх збереження та примноження інвестиційного доходу. Пільги в накопичувальних системах

відсутні, пенсійні внески сплачуються роботодавцем, робітником або державою, а пенсійні виплати об'єктивно залежать від обсягу сформованих кожною застрахованою особою пенсійних заощаджень.

Закон № 1058-IV передбачає, що управління активами накопичувального пенсійного фонду здійснюватимуть компанії з управління активами, відібрані за процедурою тендера Радою накопичувального фонду, яка формується Президентом України і Верховною Радою України.

Здійснення пенсійних накопичень розпочнеться після набрання чинності закону про запровадження перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду.

Законом № 1058-IV передбачено можливість спрямування частини страхових внесків на накопичувальне пенсійне забезпечення в недержавні пенсійні фонди через 11 років після запровадження перерахування внесків до Накопичувального пенсійного фонду. Страхові внески сплачуватимуться застрахованими особами, яким на день запровадження таких внесків не виповнилося: чоловікам – 40, жінкам – 35 років. Застраховані особи: чоловіки віком від 40 до 50 років, а жінки – від 35 до 45 років – можуть прийняти рішення щодо перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду протягом року з дня запровадження цих внесків. Максимальний розмір страхових

внесків, що спрямовуються до Накопичувального фонду, не може перевищувати 7% заробітної плати [8].

Ухвалення закону про спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду здійснюється лише за умови економічного зростання країни протягом двох останніх років, а саме: якщо в кожному з них валовий внутрішній продукт зростає не менше ніж на 2% порівняно з попереднім роком.

Виходячи з норм Закону України № 1058-IV, більшість передумов впровадження накопичувального пенсійного забезпечення не виконано. Причина занадто низьких темпів реалізації пенсійної реформи в Україні полягає в нерішучості та відсутності політичної волі в процесі запровадження накопичувальної системи.

Дослідження стану економічного розвитку країни дало змогу виявити перешкоди запровадженню накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні. Основними перешкодами на шляху до впровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення можна вважати: стан загального економічного розвитку країни, повільний зріст ВВП, відсутність у державі позитивного досвіду управління програмами колективного заощадження, недовіра населення, нерегульованість фіскальної політики, відтік капіталу за кордон, нерозвиненість ринків капіталу,

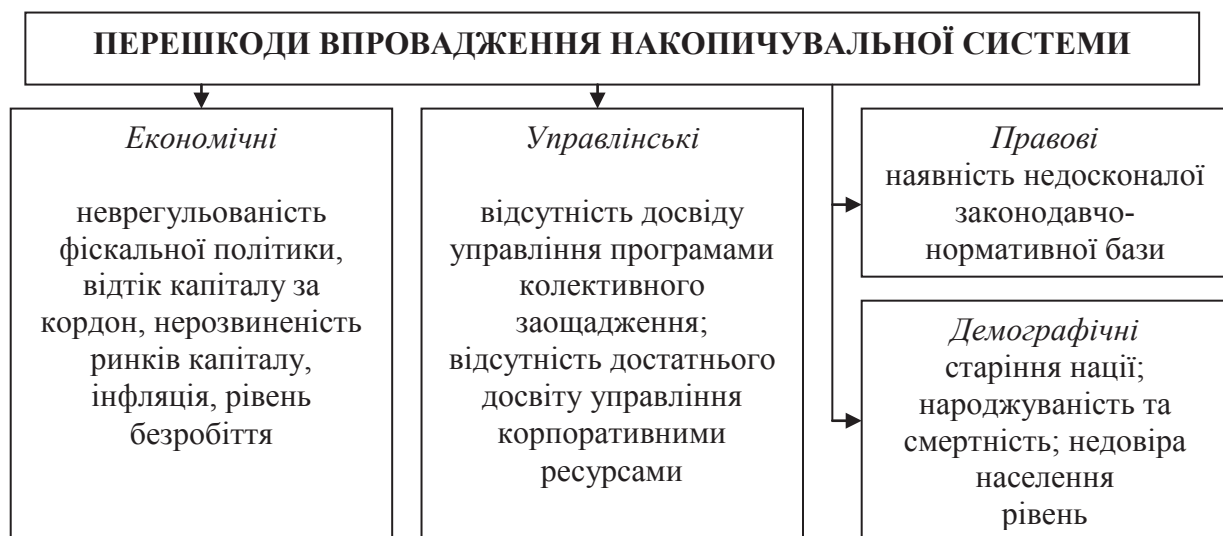


Рис. 1. Перешкоди впровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні

відсутність відповідних фахівців із досвідом роботи (рис. 1).

Ці перешкоди можуть привести до неефективного поглинання ринком пенсійних коштів, що неминуче призведе до інфляції, дефіциту коштів бюджету Пенсійного фонду України.

Для успішного запровадження накопичувальної системи на законодавчому рівні мають бути закріплені такі концептуальні засади: перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи; організаційно-економічний порядок запровадження обов'язкової на-

копичувальної пенсійної системи; суб'єктність сплати пенсійних внесків; суб'єктність адміністрування пенсійних внесків; механізм збирання пенсійних внесків [4].

Результати аналізу здійснених заходів із реформування пенсійної системи свідчать про необхідність коригування процесів подальшого проведення пенсійної реформи з урахуванням набутого досвіду та соціально-економічного становища в країні.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року визначено державний



Рис. 2. Державний механізм впровадження накопичувальної пенсійної системи в Україні

механізм впровадження накопичувальної пенсійної системи в Україні (рис. 2).

Метою державної політики щодо впровадження накопичувальної пенсійної системи є забезпечення рівня життя громадян, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян; забезпечення стабільного функціонування та прозорості пенсійної системи.

В основу моделі покладені основні принципи публічного управління, які включають: відповідальність держави за організацію пенсійного забезпечення; додержання фінансової стабільності системи в перспективі; відповідність системи пенсійного забезпечення умовам, традиціям і менталітету суспільства; паритетність представництва держави, роботодавців, застрахованих осіб; відповідальність суб'єктів ринкового сектору за виконанням законодавства.

Удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи повинно здійснюватись за такими напрямками: забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи; забезпечення соціальної справедливості в солідарній пенсійній системі; формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення; вдосконалення та спрощення механізму функціонування та забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців; забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України; уніфікація пенсійного законодавства.

Реалізація зазначеного механізму дозволить забезпечити фінансову стабільність пенсійної системи, створити справедливу, прозору пенсійну систему, сформування джерела довгострокових інвестиційних ресурсів для національної економіки; сприятиме зменшенню ризиків, що притаманні заощадженню пенсійних активів, збільшенню їх надійності, забезпеченню в майбутньому їхньої доходності.

Висновки і пропозиції. На основі дослідження особливостей розвитку та функціонування пенсійної системи України визначено концептуальні засади запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення з метою забезпечення соціальної стабільності в суспільстві та збалансованості пенсійної системи.

Доведено, що створення накопичувальної системи Пенсійного фонду України є основним елементом пенсійної системи, важливим показником соціально-економічного розвитку держави, зрілістю соціальних відносин в країні.

На основі дослідження економічного розвитку країни виявлено перешкоди запровадженню накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні (економічні, управлінські, правові, демократичні). Ці перешкоди можуть привести до неефективного поглинання ринком пенсійних коштів, що призведе до інфляції, дефіциту коштів бюджету Пенсійного фонду України. Обґрунтовано необхідність удосконалення процесів подальшого проведення пенсійної реформи з урахуванням досвіду та соціально-економічного становища в країні.

Запропоновано державний механізм впровадження накопичувальної пенсійної системи в Україні (принципи, інструменти, напрямки), реалізація якого забезпечить фінансову стабільність, справедливість, прозорість вітчизняної пенсійної системи.

Список використаної літератури:

1. Буряченко О.М. Пенсійна система України: еволюція розвитку / О.М. Буряченко // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2015. – Вип. 15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Burjachenko.pdf.
2. Єлагін В.П. Проблеми запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні / В.П. Єлагін // Державне будівництво. – 2016. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/5/01.pdf>.
3. Верещак В.М. Механізми впровадження накопичувального складника в систему обов'язкового пенсійного страхування в Україні / В.М. Верещак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 2(29). – С. 89.
4. Коваль О.П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку : монографія / О.П. Коваль. – К. : НІСД, 2012. – 240 с.
5. Рудик В.К. Особливості формування інституціональної структури загально-

- обов'язкового накопичувального пенсійного страхування в Україні / В.К. Рудик // БізнесІнформ. – 2013. – № 4. – С. 38.
6. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України від 03.06.2013 № 3668-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3668-vi>.
7. Звіт про виконання бюджету за 2016 рік [Електронний ресурс] // Пенсійний фонд України. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=277118>.
8. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від №1058-IV від 9 липня 2003 року 1058-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723-2017-%D1%80>.
-

Мохова Ю. Л., Рачек Д. Г. Концептуальные основы внедрения накопительной пенсионной системы в Украине

В статье определены концептуальные основы введения накопительной системы пенсионного обеспечения. На основе исследования экономического развития страны обнаружены препятствия по внедрению накопительной системы пенсионного обеспечения в Украине (экономические, управленческие, правовые, демократические). Обоснована необходимость совершенствования пенсионной реформы с учетом опыта и социально-экономического положения в стране. Предложен государственный механизм внедрения накопительной пенсионной системы в Украине (принципы, инструменты, направления), реализация которого обеспечит финансовую стабильность, справедливость, прозрачность отечественной пенсионной системы.

Ключевые слова: механизм реформирования, пенсионная система, пенсионное обеспечение, накопительная система, Накопительный пенсионный фонд.

Mokhova Yu., Rachek D. Conceptual basis for implementation of the accumulative pension system in Ukraine

The article is defined the conceptual framework for the introduction of the pension system of accumulation. On the basis of the study of the country's economic development, there is highlighted obstacles to the introduction of the accumulative system of pension provision in Ukraine (economic, managerial, legal, democratic). The necessity of improving pension reform taking into account experience and social and economic situation in the country is substantiated. It is proposed the government mechanism for the introduction of the accumulative pension system in Ukraine (principles, tools, directions). There is proposed, implementation of which will ensure financial stability, equity, transparency of the domestic pension system.

Key words: reforming mechanism, pension system, pension provision, accumulative system, accumulative pension fund.

УДК 351:504.05

Омаров Азад Енвер огликандидат наук з державного управління,
докторант навчально-наукового-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту**ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

У статті розкривається питання подолання наслідків екологічної катастрофи, досягнення результатів із точки зору стану екології та управління природними ресурсами. Вказується на необхідність подолання екологічних наслідків війни на Донбасі, потребу об'єднання зусиль громадськості, науковців, екологів, державних установ, міжнародних організацій задля запобігання екологічній катастрофі на Донбасі; потребу в організації міжнародної співпраці для стратегічного екологічного оцінювання екологічного стану.

Ключові слова: екологічна безпека, екологія, екологічні наслідки війни.

Постановка проблеми. Світова громадськість прагне прогресу у вирішенні екологічних проблем, оскільки екологічна безпека країни є компонентом національної безпеки, визначає ступінь захищеності людини та суспільства. Проблеми екологічної безпеки формують екологічну політику держав. Екологічні проблеми тісно пов'язані з функціонуванням екологічно небезпечних об'єктів, запобігання і усунення техногенних загроз щодо довкілля.

Аналіз наукових публікацій. Стан екологічної безпеки та їх вплив на різні галузі економіки аналізується цілим рядом українських та зарубіжних науковців, таких як: І. Грабинський, О. Кошій, І. Личенко, Р. Курильців, А. Тендюк, Я. Федоренко. У роботах висловлюється думка про потребу об'єднання зусиль громадськості, науковців, екологів, державних установ, міжнародних організацій задля запобігання екологічній катастрофі.

Мета статті полягає в дослідженні екологічної безпеки держав світу і України зокрема, аналізі наслідків екологічної катастрофи на Донбасі, досягненні результатів із точки зору стану екології та управління природними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Показником діяльності держав у сфері екологічної безпеки є Індекс екологічної ефективності. Індекс екологічної ефективності (The Environmental Performance Index, EPI) –

комбінований показник Центру екологічної політики і права при Єльському університеті (Yale Center for Environmental Law and Policy), який вимірює досягнення країни з точки зору стану екології та управління природними ресурсами.

Індекс екологічної ефективності в 2016 році забезпечує глобальний огляд екологічних показників та показник по країнам для інформування про прийняття рішень. Створений на Всесвітньому економічному форумі, EPI є надзвичайно актуальним для досягнення цілей Організації Об'єднаних Націй у галузі сталого розвитку та впровадження недавнього міжнародної угоди про зміну клімату (табл. 1). Рейтинг за Індексом екологічної ефективності 2016 складено для 180 країн світу (табл. 1) [2].

Індекс екологічної ефективності демонструє багатообіцяючі тенденції у впливі на здоров'я, доступ до питної води, стан санітарії та навколишнього середовища. Порівнюючи відносну продуктивність світової громадськості з екологічних питань, слід вказати, що в цілому у світі поганими є стан очищенням стічних вод і якість повітря (PM 2.5), а також індикатори інтенсивності вуглецю. Хоча спостерігається поліпшення в багатьох сферах, проте прогрес залишається повільним. Країни світу опікуються більше, ніж будь-коли морським середовищем, однак рибні запаси все одно зменшуються. Кризові ситуації свідчать про складність глобального виміру навколишнього середовища.

Економічний розвиток призводить до поліпшення деяких екологічних зон, однак більш поширеними стають екологічні небезпеки. Індикатори «Повітря і Вода» явно демонструють ці конфліктуючі сигнали.

Оскільки країни стали багатшими, особливо в Азії, їхні уряди вкладають кошти в інфраструктуру, безпеку, санітарію, тому менше людей піддаються впливу неякісної води. Але збільшення промислового виробництва, судноплавства і автомобільного транспорту забруднює повітря. Все ж кількість смертельних випадків, пов'язаних із забрудненням повітря, зросла в останнє десятиліття. Забруднення повітря є зростаючою глобальною проблемою; особливо в країнах, які швидко розвиваються, зокрема таких як Китай і Індія та багатьох дуже бідних країнах. Однак небезпечно забруднення повітря не може обмежуватися однією країною або групою країн – це глобальна проблема. Понад 3,5 млрд. людей, або близько половини населення світу, живуть у країнах, де середній вплив тонкодисперсних частинок перевищує рівні, які Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) вважає безпечними (10 мкг/м³). Третина (1,3 мільярда) із цих людей живуть у Східній Азії і Тихоокеанському регіоні, в Китаї і Південній Кореї. Більше 50% населення цих кра-

їн піддаються впливу небезпечних рівнів тонкодисперсних частинок. В Індії та Непалі відсоток становить майже 75%. Навпаки, показники питної води неухильно поліпшаються.

Коли показники є недостовірними, страждають довкілля та здоров'я людини. EPI показує, що морське риболовство погано контролюється, багато флотів дають неправдиві повідомлення або не повідомляють дані про улови. Не дивно, що рибні запаси в усьому світі різко скорочуються. EPI 2016 року в співпраці з Sea Around Us – дослідницькою ініціативою в галузі рибальства, що базується в Університеті Британської Колумбії – обрахували якість даних про рибальство, караючи країни, дані яких є неповними або недостовірними.

Людство споживає на 50% більше ресурсів, ніж Земля може відновлювати. Нині ми використовуємо еквівалент 1,5 планети для своїх потреб. Якщо людство продовжить і надалі існуючими темпами збільшувати обсяги використання ресурсів Землі, до 2030 року нам буде потрібний еквівалент 2 планет. Якби нині всі жили, як середній мешканець ОАЕ, нам би було потрібно 6 планет [3]. Розробка державної політики національних держав на базі відповідних науково обґрунтованих показників має важливе значення для належного управління. Однак цільові показники політики занадто часто формуються політичними цілями, а не наукою. Два нових індикатора EPI – захист видів і якість питної води – показують, що політичні цілі часто визначаються відповідно до політичної доцільності. Показник захисту видів EPI 2016 року, який спирається на карту Життя – глобальну базу даних про видах – вимірює різницю районами, що охороняються і фактичним місцезнаходженням видів.

За індексом екологічної ефективності 2016 Україна займає серед 180 країн світу 44 місце (табл. 2) [2].

У Паризькій кліматичній угоді 2015 року вказується, що заходи зі зміни клімату очікуються від усіх країн, проте показники для оцінки ефективності залишаються ненадійними. Вимірювання ефективності зміни клімату – одне з найнагальніших завдань, що стоять сьогодні перед люд-

Таблиця 1

Показники індексу екологічної ефективності в окремих країнах світу

| № п/п | Країна | Індекс | Зміни десятиліття |
|-------|----------------|--------|-------------------|
| 1. | Фінляндія | 90,68 | -0,20% |
| 2. | Ісландія | 90,51 | 1,49% |
| 3. | Швеція | 90,43 | 1,81% |
| 4. | Данія | 89,21 | 1,38% |
| 5. | Словенія | 88,98 | 6,43% |
| 6. | Іспанія | 88,91 | 3,34% |
| 7. | Португалія | 88,63 | 4,32% |
| 10. | Франція | 88,20 | 3,34% |
| 12. | Великобританія | 87,38 | 1,95% |
| 16. | Швейцарія | 86,93 | 3,01% |
| 26. | США | 84,72 | 3,84% |
| 32. | Росія | 83,52 | 2,33% |
| 43. | Аргентина | 79,84 | 0,26% |
| 44. | Україна | 79,69 | 5,11% |
| 45. | Куба | 79,04 | 0,54% |
| 99. | Турція | 67,68 | 10,83% |
| 180. | Сомалі | 27,66 | 0,87% |

ством. Нерозривний зв'язок між вуглецем і економічним зростанням ускладнює регування на сигнали щодо викидів в атмосферу. У результаті показники «Клімат і енергія» в 2016 році ЕРІ в основному свідчать про те, як країни демонструють економічне зростання, а не впливають на кліматичну політику. Сінгапур, незважаючи на високу щільність міського населення, зміг знизити інтенсивність викидів вуглецю в порівнянні з іншими країнами за останнє десятиліття. Дані передових технологій допомагають поліпшити глобальний клімат.

Дані соціологічного опитування, яке було проведено з 22 по 27 липня 2015, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центром Разумкова, виявили, що найбільш гострими екологічними проблемами українці вважають засмічення навколишнього середовища побутовими відходами, атмосфери –

шкідливими викидами, а також називають проблему неякісної води. Згідно з дослідженням найбільш гострими вважають проблеми засмічення природи побутовими відходами 59% опитаних, забруднення атмосфери шкідливими викидами – 44%, неякісної води – 42%. Відчутно менша кількість населення стурбоване наслідками Чорнобильської катастрофи (32%), проблемою знищення лісів і резонансною в глобальному вимірі проблемою зміни клімату – 29% і 28% відповідно.

Значна частина населення України не розглядає екологічний складник як невід'ємний компонент поняття «сталого розвитку» суспільства. У свою чергу, громадяни розуміють «сталий розвиток» в основному як результат зростання економіки або внутрішнього валового продукту (52%), тоді як «врівноваження інтересів економіки, екології та суспільства» в контексті розуміння поняття «сталого роз-

Таблиця 2

Розшифрування індексу екологічної ефективності по Україні

| Показник | Індекс | Ранжування |
|---|--------------|------------|
| Вплив на здоров'я | 85,82 | 45 |
| Вплив на оточуюче середовище | 85,82 | 45 |
| Якість повітря | 84,18 | 76 |
| Забруднення повітря – середнє, вплив ТЧ _{2,5} | 83,33 | 89 |
| Якість побутового повітря | 97,50 | 1 |
| Забруднення повітря – перевищення РМ _{2.5} | 80,13 | 120 |
| Вода і санітарія | 87,22 | 61 |
| Небезпечна санітарія | 84,22 | 75 |
| Небезпечна питна вода | 90,22 | 56 |
| Водні ресурси | 73,32 | 62 |
| Очистка стічних вод | 73,32 | 62 |
| Сільське господарство | 98,18 | 44 |
| Ефективність використання азоту | 97,57 | 47 |
| Азотний баланс | 100 | 1 |
| Ліси | 47,08 | 70 |
| • Втрата дерева | 47,08 | 70 |
| Риболовство | 50,39 | 64 |
| • Рибні запаси | 50,39 | 64 |
| Біорізноманіття і середовище проживання | 65,58 | 130 |
| • Наземні райони, що охороняються (національні біомаси) | 57,46 | 142 |
| Наземні райони, що охороняються (глобальні біомаси) | 56,95 | 147 |
| • Захист видів (національний) | 60,92 | 131 |
| Захист видів (глобальний) | 59,40 | 140 |
| Морські райони, що охороняються | 93,20 | 34 |
| • Клімат і енергія | 87,45 | 25 |
| • Доступ до електроенергії | 100 | 1 |
| • Тенденція викидів CO ₂ на KWH | 78,05 | 131 |
| • Тенденція інтенсивності CO ₂ | 90,58 | 25 |

витку» відзначають лише 27% опитаних громадян [9].

Сучасний стан екологічної безпеки України повинен розглядатися в тісному зв'язку з техногенними та іншими екологічними загрозами, що пов'язані з бойовими діями в зоні АТО, відсутністю належного державного контролю за якістю навколишнього природного середовища на непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей [4].

Причини формування відповідних екологічних проблем, як і загальні тенденції їх розвитку в часі та просторі, необхідно враховувати під час розроблення заходів щодо забезпечення стійкого функціонування екосистем. Сучасні екологічні проблеми Донбасу стосуються порушення екосистем та природних територій, руйнування промислових та екологічно небезпечних об'єктів, забруднення джерел питної води, земель, атмосферного повітря, порушення геологічного середовища. Рівень техногенної небезпеки Донбасу завжди був зумовлений наявністю на його території потенційно небезпечних об'єктів, таких як Маріупольський металургійний комбінат, металургійний комбінат «Азовсталь», Старобешівська ТЕС (сміт Новий Світ) та ВАТ «Лисичанська сода» [4].

Екологи також попереджають, що бойові дії в цьому регіоні можуть призвести до екологічних наслідків, які можна порівняти з аварією на Чорнобильській АЕС. Екологічні проблеми Донбасу стосуються порушення екосистем та природних територій. Застосування сучасної зброї на Донбасі вже призвело до руйнування природних ландшафтів, високого рівня забруднення повітря, земель, водних ресурсів. Руйнувань зазнали заповідники та парки. У зоні АТО значні обсяги заповідних територій забудовані окопами, фортифікаційними спорудами. У національних природних парках ландшафтні парки перестали функціонувати.

Сучасні проблеми у сфері екології стосуються неконтрольованих пожеж, які, за наявними даними, охопили 17% лісів та 24% степів у зоні АТО, заподіяння значної шкоди через обстріли низки важливих

екологічних об'єктів. Руйнування промислових та екологічно небезпечних об'єктів призводить до потрапляння в повітря, води, землі небезпечних отруйних речовин. Через відсутність належного державного контролю за техногенно небезпечними об'єктами збільшується кількість випадків потрапляння до водойм небезпечних отруйних речовин промислового і комунального походження. За час проведення АТО від обстрілів артилерії мало місце загоряння кількох небезпечних підприємств. Загалом на окупованій території до двох десятків підприємств підвищеної небезпеки. І в разі їхньої руйнації територія стане не придатна для проживання. Небезпечними для екології є стихійні захоронення без дотримання санітарно-гігієнічних вимог. Проблемним є неконтрольоване видобування та вивіз природних ресурсів, рубка лісів, скиди небезпечних речовин у річки та інші водойми. Екологічні проблем стосуються руйнування очисних споруд, хімічного та радіаційного забруднення водних ресурсів, забруднення атмосферного повітря та ґрунтів, розсіювання хімічних речовин унаслідок розривів снарядів, мін, бомб тощо, руйнування місць зберігання небезпечних хімічних речовин, відходів, їхнє згоряння [4].

Висновки. Отже, перед нашою державою стоять важливі завдання з подолання наслідків екологічної катастрофи, досягнення результатів із точки зору стану екології та управління природними ресурсами. Одним важливим завданням для України є подолання екологічних наслідків війни. Чинниками ефективності державної політики щодо вирішення екологічних проблем Донбасу повинні стати проведення екологічного аудиту для визначення масштабів завданих збитків навколишньому середовищу; формування дієвого механізму правового регулювання використання природних ресурсів у зоні АТО; об'єднання зусиль громадськості, науковців, екологів, державних установ, міжнародних організацій задля запобігання екологічній катастрофі на Донбасі; організація міжнародної співпраці для стратегічного екологічного оцінювання.

Список використаної літератури:

1. Грабинський І. Теоретико-методологічні проблеми оцінки сталості еколого-економічного розвитку в країнах Західної Європи / І. Грабинський, Р. Міхель // Вісник Львівського університету. Сер. : Міжнародні відносини. – 2011. – Вип. 28. – С. 150–158. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2011_28_17.
2. Индекс экологической эффективности – информация об исследовании [Электронный ресурс] // Environmental Performance Index. – Режим доступа : <http://epi.yale.edu/country-rankings>.
3. Кощій О.В. Проблеми екологічної безпеки України / О.В. Кощій // Економічні науки. Серія : Економіка та менеджмент. – 2014. – Вип. 11. – С. 138–145. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnem_2014_11_17.
4. Личенко І.О. Проблеми екологічної безпеки тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та організаційно-правові засади їхнього вирішення / І.О. Личенко // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 845. – С. 279–284. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_45.
5. Курильців Р.М. Громадське управління у вирішенні екологічних проблем землекористування / Р.М. Курильців // Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету. – 2012. – № 1. – С. 88–90. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2012_1_22.
6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році. – Київ : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОР Грін Д.С. – 2016. – 350 с.
7. Результати 2016 EPI. Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epi.yale.edu/country/ukraine>.
8. Тендюк А.О. Теоретичні проблеми екологічного менеджменту / А.О. Тендюк // Економічні науки. Сер. : Економіка та менеджмент. – 2011. – Вип. 8. – С. 329–337. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecnem_2011_8_35.
9. Украинцы назвали главные экологические проблемы страны. – 21 Сентября 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/ukraine/ukraincy-nazvali-glavnye-ekologicheskie-problemy-strany--651378.html>.
10. Федоренко Я.А. Окремі аспекти розвитку сучасного аграрного сектору України: проблеми екологічної безпеки / Я.А. Федоренко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Історія. – 2012. – Т. 180, Вип. 168. – С. 57–60. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdui_2012_180_168_13.

Омаров А. Э. Особенности реализации национальной политики экологической безопасности

В статье раскрывается вопрос преодоления последствий экологической катастрофы, достижения результатов с точки зрения состояния экологии и управления природными ресурсами. Указывается на необходимость преодоления экологических последствий войны в Донбассе, необходимость объединения усилий общественности, ученых, экологов, государственных учреждений, международных организаций для предотвращения экологической катастрофы в Донбассе; потребность в организации международного сотрудничества для стратегического экологического оценивания экологического состояния.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экология, экологические последствия войны.

Omarov A. Features of realization of National Ecological Safety Policy

The article reveals the issue of overcoming the consequences of an ecological catastrophe, achieving results in terms of ecological status and management of natural resources. Indicates the need to overcome the environmental impact of the war on the Donbass, the need to combine the efforts of the public, scientists, environmentalists, state institutions, international organizations to prevent the ecological disaster in the Donbass; the need for international cooperation for a strategic environmental assessment of the state of the environment.

Key words: ecological safety, ecology, ecological consequences of war.

О. В. Петренко

здобувач

Донецького державного університету управління

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ВИРОБНИЧО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

У статті досліджено проблематику визначення, ефективності державної політики у сфері управління розвитком виробничо-економічних систем. Доведено доцільність використання терміну «результативність» та запропоновано використання моделі результативності державної політики, що дозволить уніфікувати вимір результативності розвитку ВЕС на національному рівні.

Ключові слова: результативність, держава, політика, місто, система, розвиток, механізм, управління

Постановка проблеми. Результативність та ефективність функціонування суб'єктів та механізмів державного управління традиційно вимірюється через результати, зіставлені з витратами на досягнення цілей. Серед соціальних критеріїв виміру ефективності реалізації державної політики, що вважаються значущими в умовах гуманізації суспільства, особливо значення набуває рівень життя населення порівняно зі світовими стандартами, впорядкованість, безпека, сталість та надійність суспільних відносин, їх відтворення та збалансований розвиток.

Орієнтуючись на забезпечення цілісності системи державного управління, проблема його ефективності сягає двох рівнів і залежить, по-перше, від оптимальності ухвалених рішень на рівні виробничо-економічних систем, які пропонується розглядати на мікрорівні як самостійну господарську одиницю – об'єднання підприємств на рівні регіону, корпорації, концерну тощо, які базуються на сучасних інноваційних технологіях з інноваційним типом розвитку та спираються на власний науково-дослідний, виробничий, кадровий та фінансовий потенціал, що зазвичай сконцентровані у містах та залежать від впроваджуваної політики органів місцевого самоврядування. Із чого виходить, що другим рівнем впливу на результативність є адміністративно-управлінські процеси ви-

конання державних функцій, що можуть розглядатись як застосування комбінації інституційних, технологічних, кадрових та комунікативних інструментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд терміну «результативність» у менеджменті базується на визначенні ефективності, що, на думку Ф. Тейлора, характеризувалась як співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю [1, с. 7]. Грін (Y.R. Green) вважає, що ефективність означає не лише оптимальний розподіл ресурсів, а й раціональне їх використання. Традиційна теорія менеджменту акцентує увагу на продуктивній ефективності. Розподільчу ефективність Грін відносить до сфери політики, а продуктивну – до адміністрування (управління) [2, с. 40–41]. Г. Атаманчук у своїх дослідженнях виділяє різні види ефектів, визначає критерії соціальної ефективності, зокрема звертає увагу на два аспекти, що впливають на зміст ефекту, а саме: 1) різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства [3, с. 248]. Американський учений П. Епштейн наводить показники продуктивності в державному секторі [1, с. 11]: прибутковість, технічна ефективність, економічна ефективність. Отже, слід відзначити, що навіть у теорії світового менеджменту досі не сформовано чіткого ви-

значення поняття результативності щодо трактування державної політики.

Щодо аналізу публікацій стосовно результативності виробничо-економічних систем (ВЕС) різних масштабів, слід відзначити, що на рівні міст ВЕС опосередковано розглядаються в публікаціях О. Широкова, С. Юркової, Б. Адамова, О. Бойко-Бойчука, В. Мамутова, Б. Беззубко. Проблема ревіталізації міст як комплексного процесу відновлення урбанізованої території, яка піддалась процесу структурної деградації, спричиняючи кризовий стан, що робить неможливим або суттєво ускладнює нормальний економічний і суспільний розвиток як даної території, так і урівноважений розвиток цілого міста, присвячено роботи О. Сич [4], В. Жук, О. Соскіна та ін. Але слід зауважити, що науковій літературі бракує сформованої думки щодо результативності державної політики у сфері управління розвитком ВЕС відносно попередження негативних наслідків впливу дестабілізуючих факторів, що й зумовлює актуальність дослідження.

Метою статті є окреслення моделі результативності державної політики у сфері управління розвитком ВЕС.

Виклад основного матеріалу. У роботі П. Друкера «Ефективний керівник» проведено чітке розділення між термінами «результативність», «продуктивність» (efficiency – те, що називають виконавською ефективністю) й «ефективність» (effectiveness). Стосовно продуктивності зазначається, що «працівник фізичної праці повинен бути здатний правильно виконувати поставлені перед ним завдання, але його не стосується сама їх адекватність. Діяльність працівника фізичної праці завжди можна оцінити за кількістю і якістю, що легко піддається визначенню й обліку продукції, як, наприклад, взуття. За останнє сторіччя людство навчилося визначати результативність і якість фізичної праці. У випадку з ефективністю працівник відтворює знання, ідеї й інформацію. Сама по собі «продукція» не має сенсу, вона набуває значення, коли хтось скористається нею з тим, щоб досягти конкретних результатів. Найближучіша ідея, якщо її не застосувати на практиці, зали-

шиться безглуздою. Таким чином, працівник, який займається інтелектуальною, творчою діяльністю, повинен робити щось таке, чого працівникові фізичної праці робити не потрібно. Він зобов'язаний додавати роботі ефективність. Продуктивність означає «робити щось як слід» (мета вже поставлена), тоді як ефективність – «робити, що споживається» (цілі ще потрібно визначити). О. Сич робить висновок, що П. Друкер вказує на напрями застосування як критеріїв оцінювання ефективності персональних показників роботи працівників органу управління [4]. Щодо оцінки ефективності управління інституцією, то виділяють дві моделі аналізу: механістичну та гуманістичну. Остання представляє орган як колектив людей, які виконують роботу на принципах поділу і кооперації праці, при цьому найважливішим чинником продуктивності є людина.

Відмінність між економічною і технічною результативністю полягає в тому, що під час оцінки економічної ефективності аналізують внутрішній стан справ, власну діяльність в інституті влади, а технічна ефективність дає можливість аналізувати зовнішні вимоги, оцінювати вплив ззовні. Так, Шведський досвід оцінки діяльності органів державного управління [14, с. 29] демонструє модель (яка отримала назву аудит адміністративної діяльності), основану на парадигмі «внесок – продукт». З огляду на проведене дослідження щодо визначення результативності державної політики можна вдосконалити модель, шляхом долучення соціальної складової частини (рис. 1).

У складовій частині ефективності ВЕС аналізується технологія і методи роботи, співпраця підрозділів, засоби заохочення працівників до скорочення витрат робочого часу. Встановлюється практика найкращого досвіду, який орієнтовано на отримання максимуму продукту в термінах, кількості та якості, які відповідають внеску і способам діяльності.

Соціальність із погляду результативності державного управління спрямована на задоволення потреб і попередження кризових явищ, ідентифікацію факторів дестабілізації, а за умов прийняття наслідків кризи – управління розвитком ВЕС

з урахуванням соціальних стандартів та у відповідності до критеріїв якості життя населення, при оптимальному використанні суспільних ресурсів.

Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини [5].

Ефективність влади – це, насамперед, її прийнятність (аспект соціальної ефективності), як вважає Б. Гаврилишин. Йдеться про те, що суспільство не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості [6, с. 50]. А. Мельник та О. Оболенський виділяють три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціаль-

на соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [7].

Результативність – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті – нормі. У процесі аналізу результативності оцінюється вчасність досягнення мети, ступінь задоволення людей відповідною програмою.

У своїх дослідженнях Н. Нижник виділяє три основних підходи до розуміння ефективності державного управління [8, с. 6]:

1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; б) проміжні змінні, що представля-

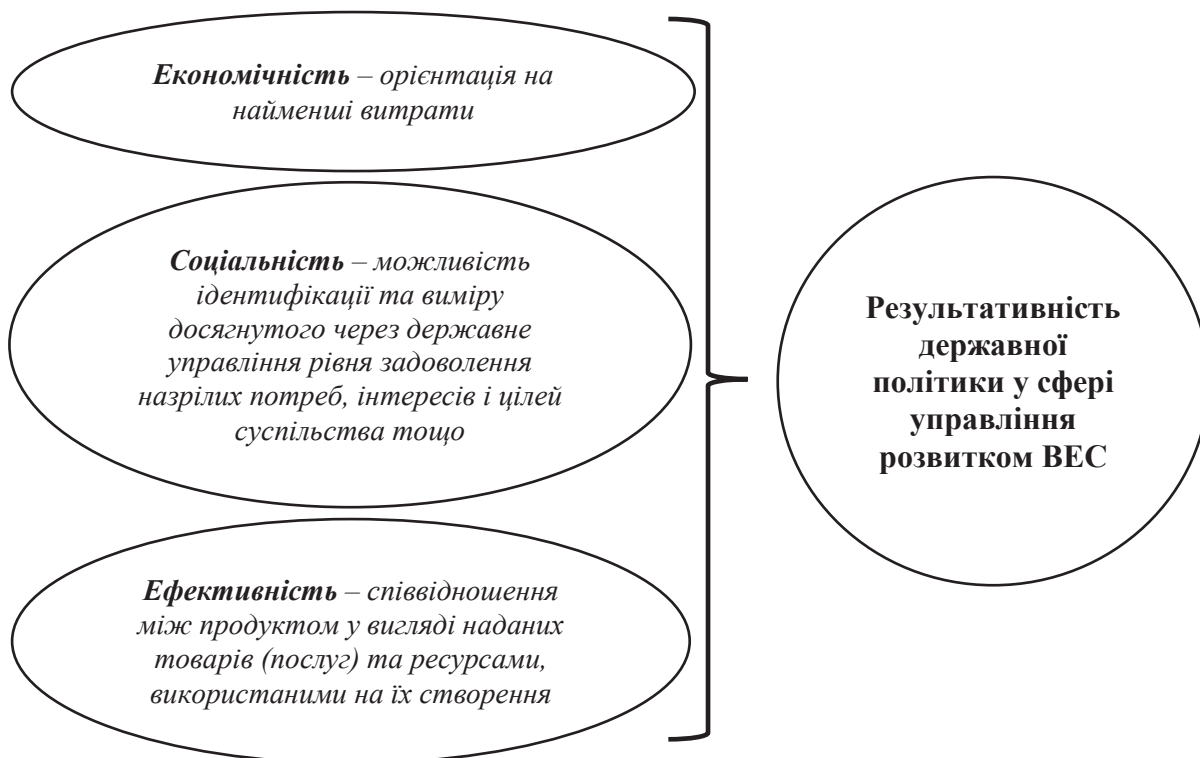


Рис. 1. Модель результативності державної політики у сфері управління розвитком ВЕС

ють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише в разі взаємодії трьох складових частин: громадян, суспільства та держави [1].

З погляду поєднання моделі результативності державної політики у сфері управління розвитком ВЕС та підходів до розуміння ефективності державного управління, що окреслені Н. Нижник, можна проаналізувати комунікативний інструмент, що спрямовує та визначає результативність адміністративно-управлінських процесів виконання державних функцій, – Стратегію розвитку міста.

Так, якщо розглядати місто як ВЕС, воно є системою взаємодії державної влади, соціуму та економічних систем, що представлені суб'єктами господарювання із сучасними інноваційними технологіями з інноваційним типом розвитку та спираються на власний науково-дослідний, виробничий, кадровий та фінансовий потенціал.

Як свідчать вчені [4], проблеми міст можна ранжувати за важливістю:

1) по-перше, загальноекономічні проблеми національного масштабу (інфляція, дефіцит бюджету, нестача видатків);

2) по-друге, соціально-економічні проблеми, пов'язані з рівнем безробіття, якістю життя населення та ін.;

3) по-четверте, екологічні проблеми.

Якщо розглядати ВЕС міст як складову частину моделі результативності державної політики у сфері управління розвитком ВЕС, то всі проблеми здатна вирішувати злагоджена консолідована взаємодія

органів влади, громадських організацій, суб'єктів господарювання.

Так, Стратегія розвитку міста Маріуполь пропонує запровадження Індексу конкурентоспроможності міста – інтегрального показника, що складається з показників ефективності місцевої влади, економічної конкурентоспроможності, конкурентоспроможності якості життя.

Як видно, даний показник цілком відображає результативність державної політики у сфері управління розвитком ВЕС на рівні міста. Впровадження виміру даного показника по всіх крупних містах України дозволить узагальнити та зробити зручним вирів ефективності та результативності державної політики, провести плавно децентралізацію та вирішити ряд проблем, що сьогодні є нагальними для країни: забезпеченість житлом, створення робочих місць, перетворення, переосмислення і відродження існуючих об'єктів промислової чи житлової нерухомості, впорядкування міського простору та ін.

Як вказують опитування [4], абсолютна більшість жителів міст незадоволена рівнем свого впливу на прийняття рішень у власних населених пунктах, далеко не всі з них готові взяти участь в управлінні своїм містом. Громади не беруть участь у діяльності місцевих громадських організацій та не знайомі з їх діяльністю. При цьому вважають органи місцевого самоврядування некомпетентними.

Отже, розробка стратегій міст повинна стати ключовим комунікативним інструментом у державній політиці у сфері управління розвитком ВЕС на рівні міст.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження доведено: для ідентифікації державної політики у сфері управління розвитком виробничо-економічних систем слід використовувати термін «результативність», вимір якої на рівні міст як ВЕС пропонується здійснювати інтегральним показником. Запропонована модель результативності державної політики дозволить уніфікувати підхід до виміру результативності ВЕС на національному рівні та збалансувати регіональний розвиток в умовах децентралізації.

Список використаної літератури:

1. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
2. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО» Экономика, 2000. – 302 с.
4. Сич О.А. Ревіталізація як механізм забезпечення сталого розвитку міст / О.А. Сич // Європейські перспективи, 2016. – № 1. – С. 27.
5. Любохинець Л.С. Публічне адміністрування : курс лекцій / Л.С. Любохинець, А.В. Мейш [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=intro&st=0&L=1.
6. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє: доп. Римському Клубові / Б. Гаврилишин ; упоряд. В. Рубцов. – Вид. 3-тє, допов. – К. : Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2009. – 248 с.
7. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
8. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб наук. пр. / за заг. ред. В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – С. 6–11.

Петренко Е. В. Результативность государственной политики в сфере управления развитием производственно-экономических систем

В статье исследована проблематика определения эффективности государственной политики в сфере управления развитием производственно-экономических систем. Доказана целесообразность использования термина «результативность», и предложено использование модели результативности государственной политики, что позволит унифицировать измерение результативности развития ВЭС на национальном уровне.

Ключевые слова: *результативность, государство, политика, город, система, развитие, механизм, управление.*

Petrenko O. The government policy effectiveness in managing of production and economic system development

The article explores the government policy effectiveness problem in managing of production and economic systems development. The expediency of using the term effectiveness has been proven and the use of the model of public policy effectiveness has been proposed, which will unify measuring of the government policy effectiveness in managing of production and economic system development on the national level.

Key words: *effectiveness, state, politics, city, system, development, mechanism, management.*

УДК 351.72:316.422.4:338.23:338.24:330.322:346.6

П. С. Покатаєвдоктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет**Н. А. Сорочишина**аспірант
Класичного приватного університету**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НЕФОРМАЛЬНОГО СЕКТОРА
ІНВЕСТИЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Статтю присвячено питанням неформального венчурного інвестування та його представникам – бізнес-ангелам. Проаналізовано сучасний стан цієї системи інвестування в Україні, його характерні особливості. Виявлено та обґрунтовано необхідність розроблення й використання руху бізнес-ангелів в інвестиційному механізмі. На основі проведеного дослідження запропоновано низку заходів із державного регулювання неформальної венчурної інвестиційної діяльності.

Ключові слова: неформальне венчурне інвестування, бізнес-ангели, стартапи, інноваційне підприємництво.

Постановка проблеми. Щоб посісти гідне місце у світі, Україні потрібно якомога швидше почати будувати економіку, засновану на інноваціях і технологіях. У той час, коли українські підприємці конкурують один з одним за черговий сировинний контракт, світ переходить до нового типу економіки, у якому провідні країни змагаються, створюючи ідеальні умови для розробників стартапів, щоб залучити найкращих фахівців з усього світу. У країнах із розвинутою економікою заощадження населення є одним із найголовніших структурних елементів у складі національної інноваційно-інвестиційної системи, тобто в усьому цивілізованому світі основним джерелом інвестицій стають кошти приватних фізичних та юридичних осіб. Існує твердження, що наші держава та підприємства не мають власних фінансів на інноваційний розвиток. Українські банки зі своїми можливостями також не в змозі розв'язати проблему масштабного інвестування інноваційної діяльності. Тому багато фахівців впевнені, що, незважаючи на важке становище в країні, масовому вливанню коштів в інноваційний розвиток можуть сприяти тіньова економіка та накопичення населення. За даними Мініс-

терства економічного розвитку і торгівлі України, рівень тіньової економіки знизився, склавши в I кварталі 2017 р. 37% ВВП. Однак згідно з рейтингом міжнародної Асоціації дипломованих сертифікованих бухгалтерів, Україна увійшла в топ-5 країн із найвищим рівнем економіки в «тіні» (з показником 45,84% ВВП). Україна за рівнем «тіньової» економіки поступається місцем лише двом країнам – Азербайджану (58,05%) і Нігерії (47,93%). 45,84% ВВП – це 1,1 трлн грн, які «не працюють» на українську державу [18].

Якщо ми говоримо про українське населення, то з 2014 р. воно несло величезні втрати у зв'язку з девальвацією та економічною кризою. Тільки в 2016 р. заощадження українців скоротились на 18,5 млрд грн порівняно з 2015 р. За останні 3 роки у зв'язку з банкрутством банків українці втратили 160 млрд грн [17]. Проте з початку 2017 р. заощадження громадян України зросли в банках на 25 млрд грн. Про це йдеться в огляді Національним банком України банківського сектора [14]. Більше того, в Україні понад 60 млрд дол. перебувають на «руках» у населення. В умовах, коли величезна кількість банків не виконали заходи щодо докапіталізації та були закриті, українці не поспішають відкривати депозитні ра-

хунки. Також постійні кризи, нестабільність на фінансовому ринку й багато інших факторів змушують людей шукати різні способи зберігання та примноження своїх заощаджень [17].

Тому один із способів виведення доходів громадян із «тіні» та використання фінансового потенціалу українців – розвиток неформального венчурного інвестування. На сьогодні тема неформального венчурного інвестування та бізнес-ангелів в українській науковій і науково-практичній літературі не отримала належного розвитку. Інвестиційна політика держави потребує розвитку різних джерел отримання інвестицій, однак не так багато фахівців і вчених займаються цим напрямом інвестування. Дослідженням діяльності бізнес-ангелів займалися Л. Александрова, О. Ульяницька, Л. Федулова, Т. Ярошенко та інші науковці.

Метою статті є характеристика діяльності бізнес-ангелів, зокрема й в Україні, обґрунтування актуальності та необхідності закріплення статусу бізнес-ангелів

у державній інвестиційній політиці, а також розроблення заходів із державного регулювання розвитку інституту неформального інвестування.

Виклад основного матеріалу. Неформальний ринок венчурного капіталу складається з приватних інвесторів, які інвестують свої фінансові ресурси в нові та зростаючі малі фірми. Їх прийнято називати неформальними інвесторами, або бізнес-ангелами. Про цей ринок відомо набагато менше, ніж про діяльність венчурних фондів. Крім того, в Україні він перебуває в зародковому стані. Це означає, що це питання в Україні на державному рівні не вивчається, законодавчо не регулюється, тому що в нормативно-правовій базі взагалі відсутні поняття «бізнес-ангел» і «неформальне венчурне інвестування».

Сьогодні просування українського ринку неформальних венчурних інвестицій багато в чому залежить від державної підтримки та правильного державного регулювання. Вважаємо, що для України

Таблиця 1

Головні ознаки бізнес-ангелів

| № | Головні ознаки бізнес-ангелів |
|---|---|
| 1 | Більшість бізнес-ангелів – це успішні підприємці, які мають значний досвід розвитку власного бізнесу. Бізнес-ангели є найважливішим класом інвесторів, що заповнює розрив між початковими вкладеннями власників компаній із наступними джерелами фінансування, такими як традиційний венчурний капітал, банківське фінансування, розміщення акцій на біржі тощо |
| 2 | Бізнес-ангели – приватні інвестори, які інвестують у ризиковані (насамперед інноваційні) проекти ранніх стадій, при цьому обсяг інвестицій в один проект, як правило, не перевищує 1 млн дол. Бізнес-ангелами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи |
| 3 | Одна з істотних відмінностей венчурних компаній від бізнес-ангелів полягає в тому, що перші керують чужими коштами, тоді як останні інвестують власні кошти |
| 4 | Важливою характеристикою бізнес-ангельського інвестування є відсутність формально зареєстрованих інвестиційних фондів з окремою компанією |
| 5 | Сучасний бізнес-ангел – це не благодійник, а саме інвестор, який надає в проект кошти з розрахунком на комерційний прибуток. В обмін на фінансування він отримує значну частку в капіталі проінвестованої компанії. Бізнес-ангели інвестують переважно в малий і середній бізнес. Крім фінансів, бізнес-ангели привносять у компанію найцінніший внесок – досвід у сфері її діяльності та управлінські навички, чого зазвичай не вистачає компаніям на початкових стадіях, а також свої зв'язки. Багато підприємців говорять про те, що знання й досвід бізнес-ангелів є для них більш важливими, ніж фінанси |
| 6 | Зазвичай бізнес-ангел підключається до проекту на найбільш ранньому та ризикованому етапі його розвитку, коли є лише «сира» ідея, що потребує доопрацювання бізнес-пропозиції, і не завжди можна дати достовірний фінансовий прогноз щодо розвитку бізнесу. Тому дуже часто ті підприємства, у які бізнес-ангели вкладають свої кошти, називаються стартапами |
| 7 | Після того, як бізнес-ангели інвестують кошти в компанію, довіра до неї підвищується та стає простіше залучити додаткове фінансування з інших джерел. Бізнес-ангели часто користуються цим, наприклад, надаючи свої гарантії для отримання банківських кредитів |
| 8 | Зазвичай бізнес-ангели не афішують свою діяльність і цінують анонімність, у зв'язку із чим оцінити реальний розмір ринку неформальних інвестицій неможливо |
| 9 | Бізнес-ангели за своєю суттю та природою нерозривно пов'язані з поняттям «стартап», тому що саме ця категорія інвесторів підтримує винахідників-новачків |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [1; 3; 15; 19]

необхідний розвиток неформального інвестування з низки причин:

– бізнес-ангели – це біла пляма в інвестиційному механізмі України, яку необхідно детально вивчити, тому що бізнес-ангели являють собою величезний інвестиційний потенціал для інноваційної діяльності України;

– в Україні величезний тіньовий сектор економіки, у якому перебувають величезні кошти, отримані внаслідок корупційних схем, несплати податків, приховування доходів, уходу в офшорні зони; при цьому багато бізнес-ангелів займались підприємницькою діяльністю саме в тішовій економіці та поступово відчують потребу в легалізації своїх капіталів;

– бізнес-ангели – це інвестори, які вкладають свої капітали в ризиковані інноваційні проекти на найбільш важких стадіях розвитку, куди бояться вкладати навіть великі венчурні фонди;

– бізнес-ангели більшою мірою, ніж венчурні фонди, здійснюють hands-management інвестованих фірм, надаючи їм

комплексну підтримку в управлінні, що надалі полегшує цим фірмам отримання фінансування від цих фондів;

– у зв'язку з кризою в банківській системі неформальне венчурне інвестування має перед банками певні переваги (наприклад, відсутність важких довгострокових кредитів із непідйомними відсотками);

– розвиток неформального венчурного інвестування дав би змогу державі розділити інноваційний ринок на сегменти та взяти на себе більш складні науко- й енергоємні напрями, наприклад військово-промисловий комплекс, аерокосмічну галузь, літакобудування, медицину, освіту тощо, віддавши бізнес-ангелам ті напрями, які спрямовані на підвищення якості рівня життя суспільства, наприклад ІТ-технології, сферу послуг, виробництво інноваційної побутової техніки тощо.

Загалом бізнес-ангельське інвестування має свої ознаки, опис, особливості, переваги та недоліки, які відображені в таблицях 1, 2 та 3.

Таблиця 2

Опис бізнес-ангельського інвестування

| Бізнес-ангельське інвестування | | |
|--|--|--|
| Характеристика | Особливості | Мотиви |
| <ul style="list-style-type: none"> – ринок приватного капіталу – стихійний; – немає повної інформації про ініціаторів проектів, а також в інвесторів один про одного; – відсутність інформації й знань про приватне інвестування; – закритість приватних інвесторів; – складність в організації самостійної експертизи проектів | <ul style="list-style-type: none"> – фінансуються фірми з високим потенціалом зростання; – інвестори використовують свої знання та зв'язки для розвитку проекту; – невеликі обсяги фінансування в практично всі галузі; – оперативне прийняття фінансових рішень; – ринок географічно розкиданий; – зростання привабливості проекту на наступних стадіях | <ul style="list-style-type: none"> – інвестиції на початкових стадіях – надзвичайно вигідний бізнес; – задоволення від участі в управлінні «вирощуваною» компанією; – інші мотиви (диверсифікація, експансія на зовнішні ринки) |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [1; 3; 15]

Таблиця 3

Переваги й недоліки інвестування бізнес-ангелів

| Бізнес-ангельське інвестування | |
|---|---|
| Переваги | Недоліки |
| <ul style="list-style-type: none"> – гнучкість та оперативність прийнятих рішень на основі своїх інвестиційних критеріїв та особистих взаємин із стартапером; – широкі інвестиційні горизонти («терплячі гроші»); – процедури інвестування спрощені, ставка доходу обговорюється; – підвищують довіру до фірми інших інвесторів, у тому числі до венчурного ринку | <ul style="list-style-type: none"> – рідко інвестують у подальший розвиток фірми; – беруть участь в управлінні фірмою, що може призвести до втрати підприємцем деякої частини контролю; – не мають репутації та престижу серйозного національного інституту; – інвестують швидше в особистих цілях, ніж в інтересах фірми |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [1; 3; 15]

Характеристика стартапів

| № | Стартапи |
|---|---|
| 1 | Стартап – це нещодавно створена компанія (можливо, навіть ще не є юридичною особою), яка перебуває на стадії розвитку та будує свій бізнес на основі нових інноваційних ідей і технологій |
| 2 | Характерні особливості стартапу – брак фінансів і нестійке, майже «партизанське» становище фірми на ринку |
| 3 | Привабливість проектів початкових стадій стартапів полягає в їх потенційній надприбутковості, оскільки за вдалого сценарію розвитку проекту зростання капіталізації відбувається буквально з «нуля» та перевищує сотні відсотків річних |
| 4 | Однією з основних причин створення, успішного розвитку й подальшого існування стартапів вважають неповороткість і повільність великих корпорацій, які успішно використовують уже наявні продукти, а розробленням нових майже не займаються. Тому стартапи завдяки своїй мобільності в плані втілення нових ідей складають конкуренцію великим корпораціям |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [4; 16]

Вплив позитивних і негативних факторів на розвиток неформального венчурного інвестування

| Позитивні фактори | Негативні фактори |
|---|--|
| У приватному секторі України накопичені значні фінансові ресурси, зокрема й у сфері торгівлі, власники яких готові інвестувати їх у «реальний» сектор, оскільки прибутковість торгових і фінансових операцій унаслідок економічної кризи знизилась | На високі ризики, властиві інноваційним проектам на ранніх стадіях реалізації, в Україні накладаються загальна економічна й політична нестабільність і невизначеність, втрата інвесторами значної частини інтересу до України, високий рівень корупції; значний обсяг кримінального капіталу в українській економіці, що посилює насторожене ставлення підприємців до інвесторів; низька ліквідність інвестицій венчурного капіталу в Україні через відсутність довіри до українських компаній на світових ринках |
| У результаті девальвації зростає актуальність створення імпортозамінних та експортоорієнтованих виробництв, розвивати які можуть, зокрема, інноваційні підприємства | Складність пошуку найбільш прийнятних кандидатів для інвестицій унаслідок слабкої розвиненості інфраструктури; нездатність об'єктивно оцінити ринкові перспективи комерціалізації науково-технічної розробки, оскільки технологічний бізнес в Україні тільки розвивається, лише незначна частка потенційних бізнес-ангелів мають уявлення про особливості просування на ринок технологій; відсутність досвіду співпраці малих компаній із великими українськими підприємствами інноваційного спрямування та вищими навчальними й науковими закладами |
| Багато успішних українських підприємців мають науково-технічну підготовку та досвід роботи в наукових і фінансових установах, що може сприяти їх вирішенню стати бізнес-ангелами щодо інноваційних фірм | Низький ступінь підприємницької культури та навичок, необхідних під час підготовки інвестиційних проектів, у середовищі українських інвесторів та інноваторів, відсутність якісної команди менеджерів; крім того, більшість лідерів малих інноваційних підприємств неохоче йдуть на переговори з бізнес-ангелами, оскільки не бажають втрачати контроль над своїм бізнесом та не хочуть підпускати до нього нікого ззовні |
| Маючи інвестиційний і підприємницький досвід, бізнес-ангели швидше приймають рішення про вкладення або відмову в інвестиціях порівняно з венчурними фондами, що загалом робить процес фінансування інноваційного бізнесу більш гнучким і динамічним | Слабка розвиненість страхування в інноваційному секторі, страх страхових компаній перед високими ризиками в інноваційній діяльності |
| У більшості випадків бізнес-ангели інвестують у межах свого регіону, що сприяє більш рівномірному розподілу багатства всередині регіону, використанню фінансових ресурсів на розвиток різних форм бізнесу, а отже, більш динамічному регіональному розвитку | Повна відсутність нормативно-правової бази для неформального венчурного інвестування; неврегульованість прав на інтелектуальну власність |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [3; 4; 15; 16]

Говорячи про бізнес-ангелів, необхідно згадувати також про тих, заради кого існує бізнес-ангельське інвестування, – стартаперів. Під час вивчення характеристики стартапів відразу стає зрозуміло, у чому полягають цінність і необхідність існування бізнес-ангелів та в чому їх вигода (див. табл. 4).

З огляду на наведене можна зробити висновки про те, що неформальне венчурне інвестування може відіграти важливу роль у розвитку інноваційного бізнесу в Україні. Справді, проблема фінансування інноваційних підприємств, які перебувають на ранніх стадіях свого розвитку, стоїть дуже гостро. Водночас очевидно, що для того, щоб потенціал цього ринку реалізувався повною мірою, необхідно розробити ефективні механізми його стимулювання.

Як і ринок венчурного капіталу загалом, неформальне венчурне інвестування в Україні перебуває нині на стадії формування. Однак можна говорити про низку факторів, що сприяють його розвитку, та про проблеми у сфері інноваційного бізнесу (див. табл. 5).

Однак, незважаючи на всі труднощі, недоліки й початкову стадію розвитку бізнес-ангельського інвестування в Україні, у всьому світі цей напрям користується попитом і популярністю. Дослідження, проведені у Великобританії та Фінляндії, показують, що за обсягами інвестицій у малі й середні підприємства бізнес-ангели інвестують принаймні вдвічі більше, ніж інституціональні венчурні фонди, а кількість укладених ними угод у 30–40 разів перевищує кількість проєктів, що фінансуються венчурними фондами. Тільки в одній Великобританії понад 18 тис. бізнес-ангелів щорічно вкладають близько 500 млн фунтів (750 млн дол.) у 3,5 тис. компаній. За своєю суттю бізнес-ангели – це тіньовий сектор венчурного капіталу. Саме тому обсяги неформального інвестування перевищують обсяги інвестицій офіційного сектора.

Так, європейська асоціація бізнес-ангелів European Business Angel Network (EBAN) опублікувала масштабне дослідження ринку неформальних інвестицій у регіоні. Загалом його обсяг оцінюється у 8,6 млрд євро, з яких 6,1 млрд євро – гро-

ші бізнес-ангелів [15]. Якщо ж оцінювати обсяги інвестицій у країнах, у цьому рейтингу лідирують Великобританія, Іспанія, Німеччина, Франція. Україна до рейтингу, на жаль, взагалі не потрапила. Це можна пояснити майже повною відсутністю неформального інвестування в країні та відсутністю збору інформації із цієї теми. Тобто точних даних про обсяги ангельського інвестування в Україні поки що немає, переважно через відсутність організованого співтовариства, взаємної комунікації та відкритих даних про угоди. Більшість приватних інвесторів залишаються в тіні, багато з них навіть не здогадуються, що займаються такими інвестиціями [15].

Так, на сьогодні офіційно відомі декілька українських об'єднань бізнес-ангелів, платформ та майданчиків для приватного інвестування (див. табл. 6). Однак для такої країни, як Україна, це катастрофічно мало, що зовсім не сприяє розвитку інноваційної діяльності. Звичайно, бізнес-ангели в Україні є, проте даних щодо них немає ні з боку самих інвесторів, ні з боку держави.

Відомий лише загальний портрет українського приватного інвестора. Це колишні підприємці, які мають великий досвід підприємницької діяльності. У них сучасний погляд на життя, широкий кругозір, вони відкриті для всього нового, готові ділитися досвідом, часто їздять за кордон. Українські бізнес-ангели прийшли з телеком-бізнесу, аутсорингових та аграрних компаній, ІТ-бізнесу тощо. Середній чек одного ангела в угоді складає близько 20–60 тис. дол., що навіть трохи вище загальноєвропейської й американської практики (бізнес-ангел у Європі інвестує близько 20 тис. євро, а в Америці – 25 тис. дол.). Кожний третій український ангел вклав у технологічні компанії до 0,5 млн дол. за час своєї інвестиційної діяльності [2].

Багато експертів погоджуються, що у світі тільки близько 10% «ангельських» інвестицій відомі, інші ж залишаються в тіні. У цьому аспекті Україна виходить не просто в нуль – вона виходить у мінус! Загалом не дивно, що одиниці українських стартапів доживають до серйозного інвестиційного раунду. У всіх країнах

із розвиненою венчурної системою була підтримка держави. Україна в цьому сенсі є унікальною державою, адже венчурний бізнес розвивався в ній якщо не всупереч, то самостійно, завдяки самим учасникам галузі. При цьому низка європейських країн (Естонія, Латвія, Литва, Польща) на державному рівні запускають спеціальні програми на сотні мільйонів євро за залучення з України найкращих фахівців, інноваційних підприємців. Цю конкуренцію Україна не витримує, оскільки держава не підтримує стартаперів та інвесторів, у неї немає бажання й спеціальних державних програм у цьому напрямі. Адже в українському законодавстві навіть не визначено правовий статус бізнес-ангела, відсутнє також поняття «неформальне венчурне інвестування» та взагалі «венчурне інвестування», що є першою й найважливішою причиною гальмування розвитку інституту неформального венчурного інвестування.

За своєю суттю та природою діяльність бізнес-ангелів є інвестиційною. Однак у загальних положеннях Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р., який є спеціальним у сфе-

рі інвестиційної діяльності, такий суб'єкт інвестування та сегмент приватного венчурного інвестування не вказуються [12]. Відповідно, слабким є також зв'язок бізнес-ангела із Законом України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. та Господарським кодексом України (глава 34, ст. 326). Головна проблема українського законодавства полягає в тому, що лише в загальних рисах і наосліп можна визначити, якими законодавчими актами може регулюватись діяльність бізнес-ангелів.

Основною метою українського законодавства є створення сприятливого інвестиційно-правового клімату для бізнес-ангелів. При цьому ризиковий характер інноваційних проектів, у які вкладаються гроші «ангела», зобов'язує розробити більш гнучкі підходи для мотивування та регулювання діяльності останніх порівняно з іншими інвесторами, які підтримують традиційні види бізнесу, отримання прибутку з яких є більш надійним [12].

Головною тезою під час визначення правового статусу бізнес-ангела в Україні є мінімізація обмежень, інакше навіть найменші перешкоди на його шляху можуть

Таблиця 6

Українські об'єднання бізнес-ангелів

| Назва | Характеристика |
|--|---|
| Асоціація приватних інвесторів України | Заснована 10 листопада 2006 р. в Києві. Являє собою першу в Україні громадську організацію, що об'єднує приватних інвесторів, які є або готові стати бізнес-ангелами. Єдине об'єднання інвесторів в Україні, яке є повноправним членом EBAN. До EBAN входять більше 60 мереж приватних інвесторів, які об'єднують близько 10 тис. активних інвесторів у 22 країнах Європи [1] |
| Українська асоціація венчурного капіталу та прямих інвестицій (UVCA) | З'явилася влітку 2014 р. Крім залучення інвесторів в Україну, UVCA займається інтеграцією української венчурної системи у світову. Допомогає українським інвесторам виходити на міжнародний ринок, а закордонним – заходити в Україну. Зараз до UVCA входять майже всі представлені в Україні організації, зайняті високоризиковими інвестиціями в технологічному бізнесі. Серед учасників є, наприклад, агентство уряду США USAID, фонди WannaBiz, ЄБРР, Digital Future, Horizon Capital, SMRK VC Fund, Intel Capital тощо (всього 41 організація). Так, наприклад, згідно з даними UVCA, обсяг приватних і венчурних інвестицій в українські компанії в 2015 р. склав 132 млн дол., що більше ніж утричі перевищує аналогічний показник 2014 р. [16; 5] |
| Українське об'єднання бізнес-ангелів UAngel | З'явилося у червні 2014 р. Тоді тільки 10 людей підтвердили свою участь (деякі з них були ініціаторами створення клубу). Сьогодні в UAngel 24 члени, серед яких – як приватні інвестори, так і представники інвестиційних підрозділів компаній або об'єднань інвесторів. Імен у UAngel не називають, оскільки не всі ангели прагнуть до публічності. За останні 2 роки члени UAngel вклали гроші у 87 проектів загалом на суму 7 млн дол. [16] |
| Клуб приватних інвесторів «STARTUP.UA» | Був заснований у січні 2009 р., спеціалізується на наданні повного спектра інвестиційно-банківських послуг. Зарекомендував себе як надійний партнер для більш ніж 200 приватних інвесторів – представників бізнес-еліти України. За час роботи залучено понад 7 млн дол. в різні сектори економіки України, серед яких – виробництво органічних продуктів харчування, альтернативна енергетика (виробництво біопалива), автоіндустрія, ІТ тощо [13] |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [1; 5; 13; 16; 19]

призвести до відсутності в нього подальшого бажання інвестувати власні кошти в інноваційні технології, і лише правова захищеність «ангельського» статусу, зацікавленість держави в підтримці приватного інвестування буде стимулом для інвесторів.

Якщо орієнтуватись на основні законодавчі акти (наприклад, Закон України «Про інноваційну діяльність», Закон України «Про інвестиційну діяльність», Закон України «Про режим іноземного інвестування»), можна припустити, що бізнес-ангелами можуть стати як фізичні, так і юридичні особи. Вважаємо, що варто в правовому полі розмежувати бізнес-ангелів, прописуючи умови та процес інвестування окремо для фізичних і юридичних осіб.

Якщо ми говоримо про бізнес-ангелів як про фізичних осіб, то варто зазначити, що законодавчо не встановлюються спеціальні вимоги до такої категорії інвесторів. За Законом України «Про режим іноземного інвестування» взагалі досить бути дієздатним. Для того щоб стимулювати бізнес-ангела (як фізичну особу) інвестувати, варто дати йому свободу дій:

- вільно вибирати об'єкт та умови інвестування, отримання прибутку;
- право вибору статусу підприємця з усіма наслідками, що постають із цього, або відмови від нього (тобто статус підприємця не є обов'язковим, що у свою чергу приводить до звільнення від подання декларації про доходи, від сплати податків і пенсійних внесків);
- гарантії з боку держави щодо стабільності умов інвестування, дотримання прав і законних інтересів.

Таким чином, регулювання інвестиційної діяльності бізнес-ангелів (як фізичних осіб) має являти собою мінімізацію часових і фінансових витрат для бізнес-ангела, а також збільшення привабливості вкладення власних коштів в інноваційні проекти.

У межах правового статусу бізнес-ангела як юридичної особи виникає багато аспектів, що потребують вивчення й аналізу та на які українське законодавство повинне дати відповіді:

- обов'язкове чи необов'язкове закріплення установчими документами можли-

вості інвестувати в інноваційні проекти, якщо це не є основною діяльністю бізнес-ангела;

- чи може взагалі бізнес-ангел як юридична особа, яка не спеціалізується на інвестиційній діяльності, фінансувати інноваційні проекти;

– чи можливе звільнення бізнес-ангела (як юридичної особи) від оподаткування або надання податкових пільг у процесі інвестування;

– чи може діяльність бізнес-ангела бути систематичною або ж обов'язково повинна бути одноразовою.

Варто зазначити, що українське законодавство не вимагає від юридичної особи інвестиційної спеціалізації діяльності, що є важливим для бізнес-ангела, інакше природа бізнес-ангелів нівелювалася б та мали б місце тільки фонди венчурного інвестування. Однак існують деякі законодавчі обмеження для бізнес-ангелів (як для юридичної особи), що пов'язані з методами інвестування. У 80% бізнес-ангел інвестує власні кошти шляхом блокуючого або контрольного пакета акцій в обмін на отримання в майбутньому прибутку шляхом продажу його частки в капіталі. У 20% може проводитись інвестування у формі лізингу (ст. 292 Господарського кодексу України), де потрібний статус суб'єкта господарювання, і позики (Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р.), що, згідно з українським законодавством, є фінансовою послугою. При цьому і лізинг, і позика пов'язані з отриманням прибутку та характеризують діяльність бізнес-ангела як інвестиційну.

Однак, визначаючи бізнес-ангельську інвестицію як фінансову послугу та вимагаючи статусу суб'єкта господарювання, згідно з Господарським кодексом України та Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», ми піддаємо таку інвестиційну діяльність спеціальному регулюванню й підвищеному контролю з боку держави, що відштовхує інвесторів, які займаються різною господарською діяльністю, а інвестиційна діяльність не є для них основною; це обмежує коло потенційних бізнес-анге-

Завдання державного регулювання сфери приватного інвестування

| Завдання | Роз'яснення | Приклад |
|--|--|---|
| Спростити реєстрацію підприємств | Максимально спрощені процедури реєстрації компаній – життєво важлива умова для бурхливого розвитку стартап-руху, яка дає можливість швидко створювати підприємства, що працюють | Естонія однією з перших запровадила систему електронного уряду, де зареєструвати свою фірму можна за декілька хвилин онлайн, зробивши декілька клацань мишею |
| Розвивати інфраструктуру та залучати інвестиції | Молоді розробники знають, як змусити технології працювати. Далеко не завжди в них є місце, де можна зайнятися втіленням своїх ідей, і гроші на їх реалізацію. Для цього необхідно створювати спеціальні умови для роботи стартаперів на кшталт коворкінг або лабораторій. Окремим моментом можна назвати створення різних бізнес-ангельських мереж, організацій, форумів, спілок та асоціацій, що дало б змогу об'єднати в одну систему бізнес-ангелів і стартаперів. Платформою для об'єднання може стати держава, яка може бути як творцем таких об'єднань, так і учасником. Такі майданчики можуть бути як онлайн, так і офлайн, на них можна проводити різні іміджеві заходи, конференції, семінари, тренінги, інтернет-проекти, створювати реєстри й бази даних для інвесторів і стартаперів, забезпечуючи їх більш швидку взаємодію | Найкраще, коли бізнес і держава діють спільно, як це відбувається в США. Коворкінги, акселератори, інкубатори, технопарки – це все можна знайти навіть у невеликих містах. Широка мережа бізнес-ангелів є однією із запорок втілення великої кількості стартапів. Фінансову підтримку від венчурних інвесторів знаходить 1 із 400 американських проектів, тоді як від бізнес-ангелів – 1 із 40. Є також державні гранти |
| Спростити оподаткування для стартап-бізнесу та фінансово стимулювати | Перші два роки життя – найбільш складні для стартапу. Держава в цей період повинна стримати свої «апетити» та зробити максимально низькими податки для підприємців-початківців. Це можна здійснити двома шляхами: вирішити проблему на законодавчому рівні або створити спеціальні зони, учасники яких отримують фіскальні преференції. Також необхідні використання державних гарантій під кредити й інвестиції для малих фірм, заснованих на технологіях, та стимулювання підприємців-інвесторів для виходу з тіньового сектора економіки шляхом повної або часткової амністії капіталу | Відмінний приклад – Парк високих технологій у Білорусі. Його учасники вже більше 10 років платять зменшені податки на прибуток, відсутній ПДВ, є митні пільги для ввезення обладнання. Особливою відзнакою парку є те, що це не переобладнана будівля, а віртуальний простір. Ця особливість поширює правовий режим парку на всю територію країни для кожного учасника програми |
| Створити державні організації та програми | Держава зобов'язана не тільки на словах підтримувати розробників. Важливу роль відіграють державні програми й організації, спрямовані на фінансування бізнесу, упровадження технологій і консультації підприємців-початківців. Також актуальним буде створення гібридних фондів та організацій, де присутній державний капітал, проте є певна частка капіталу, що надається приватним сектором. Такий захід державної політики особливо актуальний для підтримки технологічного бізнесу на «посівній» і «стартовій» стадіях | Так, польський уряд не шкодує грошей на свою програму Startin Poland, виділивши на неї вже понад 600 млн євро. Головне завдання програми – налагодити контакти між наукою та бізнесом. До речі, це те, чого не вистачає кожній із галузей української економіки, де на інновації дивляться з недовірою. Трапляється, що ідея в розробника з'явилась, а що з нею робити, він не знає. Рішення придумали в Канаді. Там створили центри підтримки малого бізнесу, де можуть пояснити все: від перших кроків до того, як керувати величезною корпорацією |
| Змінити візову політику | Коли країна створює всі умови, щоб стартапери відчували себе комфортно, можна робити наступний крок – відкривати двері закордонним розробникам, спрощуючи отримання виду на проживання для деяких фахівців | Уже давно так роблять у Канаді. Єдина умова для отримання стартап-візи – гарантія інвестицій із канадських венчурних фондів або від бізнес-ангелів на певну суму. Такий підхід приваблює в країну тільки висококласні проекти, відсіваючи посередні й неприбуткові. Тим же шляхом пішла Литва, прийнявши поправки до закону про стартап-візи. Тепер автор ідеї та засновник компанії може отримати вид на проживання в цій країні без будь-яких додаткових зобов'язань |

Джерело: узагальнено авторами на підставі [4; 7; 16]

лів вимогами, що висуваються до суб'єктів, які займаються фінансовими послугами, з огляду на те, що юридичній особі, яка займається фінансовою діяльністю, необхідно мати статус фінансової установи.

Якщо бізнес-ангельське інвестування має також системний характер (незалежно від того, фізична чи юридична особа інвестує), така діяльність потребує вивчення, аналізу й моніторингу, а надмірне її регулювання буде непослідовним кроком із боку держави. Варто розуміти, що інвестиції бізнес-ангелів (як юридичних, так і фізичних осіб) є проявом ініціативи, бажанням вкласти гроші в інноваційний проект, а тому надмірне, небажане регулювання цієї діяльності або відсутність взагалі державного захисту відштовхне цих інвесторів, що є небажаним за їх мізерної кількості. Проблеми розвитку бізнес-ангельського інвестування стоять гостро, адже такий спосіб вкладання інвестицій є найбільш застосовним для фінансування ідей окремих винахідників, які навіть не є підприємцями, або для невеликих інноваційних підприємств чи новостворених господарських товариств.

Основною метою українського законодавця має стати створення чітко регламентованих, спрощених і стимулюючих умов діяльності бізнес-ангелів в Україні з метою їх подальшого ефективного залучення в інноваційну сферу. Деякі проекти часто потребують незначної інвестиції, проте бізнес-ангели в умовах відсутності належного правового регулювання та складної економіко-політичної ситуації в Україні бажають залишитись осторонь ризику втратити власні гроші [12].

Отже, ефективне інвестування бізнес-ангелами інноваційних проектів в Україні стане можливим за поєднання деяких факторів:

- наявність потенційно прибуткового інноваційного проекту;
- закріплення на законодавчому рівні правового статусу бізнес-ангелів, визначення в інвестиційному законодавстві поняття «приватне інвестування», здійснення регламентації діяльності в цьому секторі інвестування;
- визначення та надання бізнес-ангелам у межах законодавства прав, обов'яз-

ків, гарантій захисту, встановлення пільг і низки заохочень в інвестиційній діяльності;

- обговорення та співпраця держави в правових питаннях інвестиційної діяльності з некомерційними організаціями, асоціаціями, установами, які займаються питаннями приватного інвестування та допомогою бізнес-ангелам і стартапам.

Окремо варто сказати про те, що відсутність правового статусу бізнес-ангелів веде до виникнення багатьох актуальних юридичних питань, які виходять за межі інвестиційної діяльності, проте пов'язані з нею та потребують негайного вирішення, а саме:

- захист від незаконних дій правоохоронних органів;
- введення мораторію на вилучення техніки й документів у стартапів та інноваційних підприємств;
- удосконалення законодавства щодо захисту інтелектуальної власності.

Однак визначення правового статусу бізнес-ангелів та зняття з них правових обмежень – це лише перший крок. Втручання держави в розвиток сфери приватного інвестування повинне мати вигляд «оксамитового» державного регулювання, де головні принципи – це м'якість і гнучкість, а також являти собою цілу програму послідовних завдань (див. табл. 7).

Висновки і пропозиції. Світовий досвід доводить найвищу ефективність і надійність тієї інвестиційної стратегії, яка основним джерелом інвестицій визнає вітчизняний капітал, у тому числі той, що перебуває за кордоном. Тому першочергове завдання України – створення умов для використання внутрішніх джерел фінансування потреб господарського комплексу країни, об'єднання фінансової сфери зі сферою реальної економіки.

Спираючись на викладений матеріал, можна сказати, що форми більш активної державної підтримки неформального венчурного інвестування повинні бути засновані на таких технологіях:

- 1) співробітництві держави та бізнесу шляхом створення різних форм організацій для допомоги бізнес-ангелам, що дало б змогу вирішувати такі питання:

– розвитку інформаційного середовища для взаємодії малих фірм з інвесторами, щоб знаходити один одного;

– стимулювання коопераційних зв'язків між малими й великими підприємствами;

– підтримки державою експертизи інноваційних проектів і розвитку консультативних послуг для малих підприємств науково-технічної сфери, що могло б збільшити кількість проектів, які відповідають вимогам венчурних інвесторів;

2) фінансових стимулах для інвесторів у формі податкових пільг, у формі державних гарантій під кредити й інвестиції для малих фірм, заснованих на технологіях, а також у формі стимулювання підприємців-інвесторів для виходу з тіньового сектора економіки шляхом повної чи часткової амністії капіталу;

3) створенні правової основи для неформального венчурного інвестування, визначенні правового статусу для бізнес-ангелів (закріплення на законодавчому рівні правового статусу бізнес-ангелів, визначення їхніх прав, обов'язків та гарантій діяльності, встановлення пільг і низки заохочень інвестиційної діяльності).

Список використаної літератури:

1. Асоціація приватних інвесторів України. URL: <https://www.uaban.org>.
2. Бизнес-ангелы в Украине дают больше денег, чем в Америке. URL: <http://biz.liga.net/all/it/novosti/3441339-biznes-angely-v-ukraine-dayut-bolshe-deneg-chem-v-amerike.htm>.
3. Бизнес-ангелы и венчурный капитал. URL: <http://ewtgroup.de/international/funding-projects/technology-funding/venture-capital>.
4. Битва за мозги. Как страны охотятся за инноваторами. URL: http://www.epravda.com.ua/rus/columns/2016/07/29/600596/view_print/.
5. В Украине пересчитали инвесторов в стартапы. URL: <http://ubr.ua/market/startup-time/v-ukraine-pereschitali-investorov-v-startapy-3839198>.
6. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
7. Государственная политика в неформальном инвестировании. URL: <http://www.techbusiness.ru/tb/archiv/number3/page01.htm>.
8. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18 вересня 1991 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
9. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
10. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19 березня 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.
12. Колеснік В. Проблеми правового регулювання діяльності бізнес-ангелів. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Серія «Право». – 2011. – Вип.16. С. 164–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_pravo_2011_16_28.
13. Клуб частных инвесторов «Startup.ua». URL: <http://www.finatica.com/companies/startup>.
14. Національний банк України. Огляд банківського сектору. Випуск 4 (серпень 2017 р.). URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=53734970>.
15. Неформальный рынок венчурного капитала. URL: <https://www.uaban.org/art-011106.html>.
16. Афанасьєва О. UVCA: Україна поки програє битви за мізки, але ще може виграти всю війну. URL: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/12/15/614461/>.
17. Точка погляду: заощадження. URL: <http://pravdatut.lviv.ua/programs/tochka-poglyadu/zaoshhadzhennya-01-05-2017>.
18. Украина вошла в ТОП стран по уровню теневой экономики: что делать и что нужно знать украинцам. URL: <https://www.segodnya.ua/economics/enews/ukraina-voshla-v-top-stran-po-urovnyu-tenevoy-ekonomiki-cto-delat-i-cto-nuzhno-znat-ukraincam--1035063.html>.
19. Українське об'єднання бізнес-ангелів Uangel. URL: <http://uangel.com.ua>.

Покатаев П. С., Сорочишина Н. А. Государственное регулирование неформального сектора инвестиционного механизма инновационной деятельности

Статья посвящена вопросам неформального венчурного инвестирования и его представителям – бизнес-ангелам. Проанализировано современное состояние данной системы инвестирования в Украине, его характерные особенности. Выявлена и обоснована необходимость разработки и использования движения бизнес-ангелов в инвестиционном механизме. На основе проведенного исследования предложен ряд мероприятий по государственному регулированию неформальной венчурной инвестиционной деятельности.

Ключевые слова: неформальное венчурное инвестирование, бизнес-ангелы, стартапы, инновационное предпринимательство.

Pokatayev P., Sorochyshyna N. State regulation of the informal sector of the investment mechanism of innovative activity

The article is devoted to informal venture capital investments and representatives of business angels. Analyzes the current state of the system investment Ukraine, its characteristic features. Identified and justified the need to develop and use the movement of business angels in the investment mechanism. On the basis of the conducted research suggests a number of measures on state regulation informal venture capital investment activity.

Key words: informal venture capital, business angels, startups, innovative entrepreneurship.

Г. Б. Сабурова

здобувач наукового ступеня доктора філософії
за науковою спеціальністю
«Публічне управління та адміністрування»
Полтавської державної аграрної академії

ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ УНІФІКАЦІЇ ТА СТАНДАРТИЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ДОКУМЕНТІВ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті досліджені шляхи подальшого розвитку уніфікації та стандартизації управлінських документів в органах виконавчої влади. Викладено пропозицій щодо оптимізації контенту текстів ОРД та деяких корекцій їх оформлення.

Ключові слова: розвиток, уніфікація, стандартизація, управлінські документи, органи виконавчої влади.

Постановка проблеми. Керування документаційними процесами (records management) – галузь керування, яка відповідає за ефективний та систематичний контроль за створенням, прийманням, використанням, зберіганням, передаванням до архіву та вилученням для знищення службових документів, охоплюючи процеси відбору та зберігання в документаційній формі свідчень та інформації про ділову діяльність. Переваги керування документацією в органах державної влади охоплюють такі питання: впровадження політики і застосування стандартів; визначення обов'язків та повноважень; визначення процедур, інструкцій та ознайомлення з ними персоналу; забезпечення низки послуг, пов'язаних із питаннями керування службовими документами та користування ними; розробку, реалізацію та керування спеціалізованими системами для управління документаційними процесами; інтегрування керування документаційними процесами в ділові системи та процеси [1, с. 12]

Приоритетним напрямком сучасного документознавства є дослідження, присвячені комплексному аналізу документа, що включає проблеми теорії та історії документа, організаційно-розпорядчу документацію та спеціальні види документів, їх уніфікацію та стандартизацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управлінське документознав-

ства було ґрунтовно розглянуто в працях В.В. Бездрабко та С.Г. Кулешова. Найактивніше в українському документознавстві розглядаються теоретико-методологічні проблеми науки, зокрема питання історії документознавства, документознавчої термінології, зарубіжного і галузевого документознавства, теорії документальних комунікацій, теорії документаційних потоків. У розвиток науки про документ вагомий внесок зробили відомі українські вчені: В.В. Бездрабко, М.С. Слободяник, С.Г. Кулешов, Н.М. Кушнаренко, Г.В. Швецова-Водка. Організаційно-розпорядчу документацію найґрунтовніше розглянуто в працях Г.В. Беспяньської та О.М. Загорецької.

В.В. Бездрабко відносить до управлінської документації «систему документації, що забезпечує виконання управлінських функцій» [2, с. 46]. М.С. Слободяник відносить до управлінської документації лише документацію, що створена в результаті управлінської діяльності та слугує подальшому розвитку цієї діяльності [3, с. 18].

Мета – дослідити шляхи подальшого розвитку уніфікації та стандартизації управлінських документів в органах виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації (УСОРОД) включена до Державного класифікатора управлінської діяльності як самостійна система, що являє собою сукупність стандартів, інструк-

цій і методичних рекомендацій щодо їх використання, спрямовану на встановлення обмежень і визначення певних вимог до побудови та оформлення документів. Ця система придатна для використання на всіх рівнях управління з метою забезпечення організаційно-розпорядчих функцій документаційного менеджменту.

Сучасний менеджмент являє собою безперервний процес соціально-економічних та організаційно-технічних перетворень, які здійснюються на основі різних підходів із використанням численних методів і засобів. Однак результативність цих перетворень великою мірою визначається наявністю ефективних зв'язків між керуючим і керованим середовищем, що забезпечує своєчасну і достовірну інформацію про поведінку чи стан об'єктів управління. Правильно обрана і побудована система менеджменту реалізовує свої основні функції через певні види документів.

На сьогодні актуальною є необхідність впорядкування понятійно-термінологічного апарату керування документаційними процесами та організації роботи з документами шляхом усунення існуючих наявних суперечностей; подальшого розвитку та удосконалення уніфікації та стандартизації документів із метою адаптації керування документаційними процесами до загальноєвропейської системи та включення його в міжнародний обмін на основі сумісності національних та міжнародних стандартів у сфері документації, уніфікації даних та передавання інформації [4, с. 2].

Службові документи, які супроводжують діяльність органів місцевого управління і самоврядування, мають свою специфіку, оскільки їх значна частина виходить за рамки самої організації, і їх дія поширюється на всю територію, підпорядковану органам місцевої влади.

Організаційно-розпорядча документація (ОРД) відіграє провідну роль в управлінській діяльності. Ця система документів призначена для оформлення процесів організаційного управління, правового закріплення розпорядчо-виконавчих дій як в організаціях, так і в їх структурних підрозділах на основі єдиноначальності або колегіальності. У практиці діяльності

муниципальних органів управління найбільш поширеною є група таких розпорядчих документів, як рішення, що видаються колегіальним органом управління, та розпорядження, що видаються головою місцевої державної адміністрації в межах його компетенції та поширюються на територію, що підпорядкована місцевій держадміністрації.

Розпорядження видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, місцевими державними адміністраціями, місцевими радами в межах наданих законом прав для розв'язання оперативних завдань.

Голова місцевої держадміністрації на виконання Конституції України, законів України видає одноосібно в межах власних повноважень розпорядження і несе за них відповідальність згідно із чинним законодавством.

Одним із напрямків удосконалення системи класифікації управлінської документації є уніфікація та стандартизація її елементів. Серед основних причин, що зумовлюють необхідність проведення цих робіт, є: наявність видів службових документів із дубльованою інформацією їх текстів; відсутність єдиного підходу до процесу укладання цих текстів та оформлення документів; взаємозв'язку між документами, що належать до одного класу управлінських документів; необхідність упорядкування та визначення оптимального складу показників, зафіксованих у документах.

Уніфікація може бути реалізована засобами стандартизації, а саме розробкою та впровадженням державних стандартів, в яких зафіксовано вимоги до створення документів, тобто складання їх текстів та належне оформлення. На сьогодні це найвища форма уніфікації документів, оскільки в державних стандартах офіційно і нормативно в загальнодержавному масштабі на тривалий час закріплюються найбільш ефективні характеристики форми та змісту управлінського документа [5, с. 31].

Посилаючись на праці відомих вітчизняних вчених із документознавства, наш досвід та тривалу практику роботи з управлінськими документами, ми маємо змогу надати в цій статті деякі пропози-

ції щодо подальшого розвитку уніфікації управлінських документів в установах виконавчої влади.

Як відомо, всі розпорядження, видані на території будь-якої області, поділяються на три види: з основної діяльності; з кадрової діяльності, а також господарської. Усі вони є обов'язковими для підвідомчих територій, для всіх суб'єктів господарської діяльності, виконавчої влади, всіх тих, хто фінансується з державного бюджету.

Розпорядження видаються або з власної ініціативи, або на виконання документів державних установ вищого рівня.

Тексти розпоряджень містять три частини: нормативну («керуючись», «відповідно до...», «згідно з ...», «на виконання...», «враховуючи...»); констатуючу та розпорядчу.

До ОРД відносять службові листи, накази та самі розпорядження.

Вимоги до назви розпорядження полягають у необхідності відображення в ній основної думки тексту, а наступні зміни його назви повинні обов'язково бути пов'язаними з первинною назвою відповідного документа як з оригіналом.

У тексті розпоряджень обов'язково мусять бути посилання на додатки, якщо такі є в наявності. Обсяг самого розпорядження не повинен перевищувати 4 аркушів, а посилання на додаток повинно співпадати 100% із назвою додатку, і лише у виняткових випадках, мінімум, на 80%.

Випадки змін у текстах розпоряджень можуть стосуватися кадрових, організаційних, структурних питань, оптимізації роботи або значних змін у первинному документі.

При пошуках будь-якого документа має бути обов'язковим посилання на дату, № та назву первинного документа.

Будь-який структурний підрозділ ОДА має «Положення про структурний підрозділ», де зазначається його повна (скорочена) назва, юридична адреса, форма власності, структура, хто його очолює, основні функції та взаємодії з іншими суб'єктами. Переважна більшість структурних підрозділів створює свої колегії, і це обов'язково має бути прописано в цьому «Положенні» та затверджено розпорядженням голови ОДА. Склад колегії також затверджується

розпорядженням голови ОДА, а Положення про неї затверджується наказом керівника структурного підрозділу.

З метою досягнення оперативності, чіткості та прозорості в роботі органів виконавчої влади при розробці ОРД слід дотримуватись певних норм та правил упорядкування, що викладені нами в подальшому тексті.

1. Під час внесення змін до раніше виданих ОРД:

1) кадрові зміни консультативно-дорадчих органів (КДО) або інших допоміжних органів, створених при ОДА, мають бути відображені таким чином. Якщо кадровий склад КДО змінюється менше ніж на 50%, то всі зміни прописуються в самому тексті ОРД. При цьому спочатку вводяться члени до КДО або інших органів із обов'язковим їх розташуванням в алфавітному порядку з зазначенням їхніх повних даних (прізвище, ім'я, по батькові, повна назва посад, які вони обіймають, та зазначення їхнього статусу в цьому органі (голова, заступник, секретар або член КДО));

2) якщо посадова особа, яку вводять до складу КДО, працює в територіальному органі виконавчої влади або є представником місцевого самоврядування, громадськості, то в ОРД обов'язково треба прописувати в дужках (за згодою); до того ж, ця згода повинна бути в письмовому вигляді та зберігатися в розробника ОРД;

3) у разі, коли кадрова кількість осіб, яких потрібно змінити в складі органу, перевищує 50% його повного складу, то в цьому випадку в тексті ОРД вживається фраза «Затвердити склад КДО у новій редакції» (додається). І тоді новий склад йде вже окремим додатком до розпорядження з грифом «ЗАТВЕРДЖЕНО».

2. Якщо в тексті ОРД затверджувалися додатки, що мали вигляд таблиці, то з метою полегшення процесу внесення до них змін необхідно вставляти колонку «№ з/п», яка в майбутньому у випадку виникнення потреби внести зміни в будь-які показники, значно спростить цей процес, а також забезпечить належне та вчасне виконання рішень, викладених у ОРД, конкретними виконавцями. Текст ОРД у таких випадках має набувати такого вигляду: «Внести зміни до ОРД від _____, № _____,

повна назва ОРД, виклавши позиції 5, 9, 12 у такій редакції (додається)».

Такий підхід значно мінімізує час на підготовку, погодження та виконання ОРД та, як наслідок, спрощує звітування та контроль. Крім того, для державних службовців, які ведуть роботу з ОРД, зменшується кількість примірників, що необхідно розіслати, а це значно зекономить витрати на обробку кореспонденції та послуги поштового зв'язку.

3. Якщо виникає потреба у внесенні змін до назви документа, який було затверджено раніше, маємо вчиняти таким чином: у разі, коли попередня назва була прописана ще і в самому тексті ОРД, то не слід забувати про необхідність внесення змін не тільки до відповідного пункту ОРД у тексті, але й змінювати її в назві ОРД. При цьому можуть виникнути декілька варіантів змін до тексту ОРД, які ми зазначимо нижче:

1) замінити слово, або слова та цифри. Наприклад, раніше було слово «управління», а потім прийнята назва «Департамент». Сам текст ОРД в такому випадку має бути таким: «У назві ОРД та пункту 5 ОРД слово «управління» замінити на слово «Департамент» у відповідних відмінках по тексту».

2) коли виникає необхідність викласти будь-який пункт у новій редакції, наприклад: «Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», на виконання постанови Кабінету Міністрів України від _____, № _____, викласти пункт 5 ОРД у такій редакції: «5. ...».

3) якщо виникла потреба доповнити ОРД, то ця зміна повинна набувати такого формулювання: «Відповідно до _____ доповнити текст ОРД пунктом 5 такого змісту: «5. _____»;

4) якщо виникла потреба вилучити пункт з ОРД, який не є останнім: «Відповідно до _____ пункт 5 ОРД вилучити, відповідно вважати пункти 6-12 пунктами 5-11.».

4. У випадку виникнення необхідності визнати ОРД таким, що втратив чинність, а в нього протягом часу вже були внесені зміни, то в цьому випадку під час створення тексту ОРД слід прописувати лише дату, номер та повну назву ОРД, а зміни

не переліковувати, наприклад: «У зв'язку з втратою чинності постанови Кабінету Міністрів України від _____ № _____, визнати таким, що втратило чинність, розпорядження від _____ № _____ «назва» (зі змінами)».

5. У разі необхідності внесення змін до декількох розпоряджень у назві ОРД вказуються лише слова «декількох розпоряджень», без зазначення їх дат та №, на відміну від випадку, коли мова йде про одне розпорядження, де зазначаються всі реквізити, але без зазначення його назви. Назва розпорядження буде такою: «Про внесення змін до декількох розпоряджень голови ОДА».

6. Якщо в тексті розпорядження йде мова про затвердження чого-небудь, тоді у відповідному пункті прописується фраза про наявність додатків, і обов'язково є вимога щодо мінімум 80% співпадіння назви додатку з назвою, що прописана в тексті розпорядження.

Висновки. Застосування викладених нами пропозицій щодо оптимізації контенту текстів ОРД та деяких корекцій їх оформлення дасть змогу усунути службові документи з дубльованою інформацією їхніх текстів, створити єдиний підхід до процесу укладання цих текстів, значно знизити витрати часу на складання і опрацювання текстів управлінських документів, а також підвищить якість технологічних процесів роботи зі службовими документами, особливо під час користування ними з метою отримання необхідної інформації. З іншого боку, впровадження уніфікації та стандартизації документів сприятиме підвищенню інформаційної культури створювачів документів, може ініціювати більш належну організацію функціонування в установі документів всіх класів управлінської документації, в тому числі з позицій інформаційного менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Комова М.В. Керування документаційними процесами / М.В. Комова, А.М. Пелещин, Т.М. Білушак. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2013. – 188 с.
2. Бездрабко В.В. Управлінське документознавство / В.В. Бездрабко. – Вид. 2-ге зі змінами і допов. – К. : Четверта хвиля, 2016. – С. 46.

3. Слободяник М.С. О концепциях и структуре документоведения / М.С. Слободяник // Информационное образование и профессионально-коммуникативные технологии XXI века. – Одесса, 2013. – С. 18.
4. Антоненко І.Є. Аналітичний огляд проблем керування документацією / І.Є. Антоненко // Документація в інформаційному обществі: Адміністративна реформа и управление документацией: матеріали між нар. наук.-практ. Конф. 23-25 листопада 2004 р. Вісник Держ. Комітету архівів України. – 2004. – № 12. – С. 3.
5. Кулешов С.Г. Управлінське документознавство / С.Г. Кулешов. – К., 2003. – С. 31.
6. Писаренко В.П. Організація контролю за виконанням нормативно-правових актів в органах виконавчої влади / В.П. Писаренко. – Полтава : Вид-во «АСМІ», 2008. – 36 с.

Сабурова Г. Б. Пути дальнейшего развития унификации и стандартизации управленческих документов в органах исполнительной власти

В статье исследованы пути дальнейшего развития унификации и стандартизации управленческих документов в органах исполнительной власти. Изложены предложения по оптимизации контента текстов ОРД и некоторых коррекций их оформления.

Ключевые слова: развитие, унификация, стандартизация, управленческие документы, органы исполнительной власти.

Saburova H. Ways for further development of unification and standardization of management documents in the authorities of the executive authority

The article explores the ways of further development of unification and standardization of management documents in executive bodies. The suggestions on optimization of content of ODI texts and some corrections of their registration are presented.

Key words: development, unification, standardization, administrative documents, executive bodies.

УДК 351:330.3

О. П. Слюсарчук

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена оцінці основних механізмів публічного управління інвестиційними процесами. Проаналізовано новітні зміни, що відбулися в правовому, організаційному та фінансовому механізмах. Виявлено основні чинники, що впливали на покращення інвестиційного клімату, а також на міжнародні рейтинги України.

Ключові слова: механізми публічного управління, інвестиційні процеси, інвестиційна діяльність, інвестиційна політика, інвестиційний клімат.

Постановка проблеми. Сучасні умови розвитку України, що характеризуються спрямованістю на європейську інтеграцію, а, з іншого боку, макроекономічною та політичною нестабільністю, потребують існування дієвих та ефективних механізмів публічного управління. І особливо актуально це для інвестиційної діяльності, оскільки саме ефективна державна інвестиційна політика є однією з найголовніших умов економічного зростання та модернізації національної економіки.

Одним із ключових завдань, яке постає на сьогодні перед органами державної влади, є підвищення інвестиційної привабливості України та активізація інвестиційної діяльності за рахунок запровадження ефективних механізмів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам державного регулювання інвестиційних процесів вчені присвятили велику кількість праць, зокрема: Крейдич І.М. [6], Майорова Т.В. [1], В.Ф. Петухова О.М. [9] та ін. Проте механізми публічного управління інвестиційними процесами розглядалися в основному на теоретичному та регіональному рівні: Любімов В.І. [7], Ожубко Г.В. [8], Покотило Т.В. [10], Рябека О.Г. [12]. Отже, проблема аналізу сучасних механізмів публічного управління інвестиційними процесами на макрорівні є недостатньо вивченою та надзвичайно актуальною

в контексті впливу на інвестиційний клімат країни.

Мета статті – на основі аналізу основних механізмів публічного управління інвестиційними процесами виявити зміни, що впливали на покращення інвестиційного клімату, а також на міжнародні рейтинги України.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи інвестиційні процеси в державі, можна виокремити різні механізми, які відображають їх специфіку: економічні, інформаційні, організаційні, організаційно-економічні, правові, фінансові тощо.

В умовах макроекономічної та політичної нестабільності в Україні мають бути розроблені ефективні механізми публічного управління інвестиційними процесами, орієнтовані на створення правових основ функціонування на ринку капіталу, формування стратегічних та тактичних цілей і пріоритетів, спрямованості інвестицій на встановлення макроекономічної рівноваги та сталого розвитку економіки, формування та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Оцінімо, які зміни відбулися в реалізації основних механізмів публічного управління інвестиційними процесами в Україні в сучасних умовах.

Правовий механізм публічного управління інвестиційними процесами складається із комплексу нормативно-правових актів, що визначають правове поле для інвестування та розвитку державно-приватного партнерства та які формують по-

літику державного регулювання інвестиційної діяльності в нашій країні. Одним із ключових завдань на сьогодні в контексті вдосконалення правового механізму є підвищення інвестиційної привабливості держави та активізації інвестиційної діяльності шляхами: вдосконалення системи захисту інвестицій та гарантії прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності; сприяння розвитку співробітництва з міжнародними фінансовими установами у сфері інвестиційної діяльності; створення дієвих механізмів державно-приватного партнерства в інфраструктурному інвестуванні. Розглянемо, які зміни в цьому напрямку відбулися.

З метою спрощення порядку залучення іноземних інвестицій та унеможливлення проявів ознак корупції під час їх державної реєстрації законодавчо скасували обов'язковість державної реєстрації іноземних інвестицій.

У напрямку захисту прав інвесторів здійснюються заходи щодо приєднання України до Декларації Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) про міжнародне інвестування та багатонаціональні підприємства (далі – Декларація ОЕСР). Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.03.2017р. № 130-р схвалено проект Угоди (у формі обміну листами) між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо приєднання до Декларації про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства, відповідних Рекомендацій та процедурних Рішень Ради Організації економічного співробітництва та розвитку. А 15 березня 2017 року було підписано Угоду між Урядом України та ОЕСР щодо приєднання до Декларації про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства [4].

Приєднання України до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства та набуття членства в Інвестиційному комітеті ОЕСР надасть суттєві переваги для України: свідчитиме про запровадження Україною міжнародних стандартів здійснення інвестиційної діяльності; сприятиме залученню прямих іноземних інвестицій шляхом усунення обмежень щодо секторів, в яких іноземне

інвестування заборонено, та забезпечення національного режиму для транснаціональних корпорації (далі – ТНК) відповідно до системи розвитку міжнародних стандартів у регулюванні відносин ТНК із країнами, що приймають їхні інвестиції; сприятиме поліпшенню конкурентного середовища та впливу на впровадження та розповсюдження інновацій; сприятиме реалізації принципів та стандартів соціальної відповідальності бізнесу згідно з керівними принципами ОЕСР щодо ведення відповідального бізнесу.

В Україні також ведеться робота в напрямі вдосконалення правових механізмів реалізації державно-приватного партнерства, а саме: вдосконалено порядок розрахунку концесійних платежів, впроваджено міжнародну практику підготовки проектів державно-приватного партнерства в частині визначення механізмів справедливого розподілу ризиків між державними та приватними партнерами, створено більш ефективні механізми для співробітництва між державою і територіальними громадами (державними партнерами) та приватними партнерами в рамках державно-приватного партнерства тощо.

Організаційний механізм публічного управління інвестиційними процесами складається із системи уповноважених для цього суб'єктів – органів державного управління, що забезпечують проведення інвестиційної політики, розробляють та здійснюють загальнодержавні програми економічного, науково-технічного та соціального розвитку держави. Основними новаціями за останні роки були утворення деяких спеціальних інституцій, які функціонують як координаційні та консультативно-дорадчі органи та забезпечують проведення активної державної політики із стимулювання розвитку інвестиційної діяльності в Україні.

Із 2015 року при Державній фіскальній службі України було утворено Раду з питань стимулювання інвестицій та підприємницької діяльності, яка є постійно діючим дорадчим органом, що забезпечує взаємодію з вітчизняними та іноземними інвесторами з питань розвитку податкової та митної політики та її вплив на залучення інвестицій в економіку України.

Крім того, з метою пошуку дієвого механізму залучення іноземних інвестицій в Україну, збільшення обсягу іноземних інвестицій, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в державі, забезпечення захисту прав інвесторів, сприяння ефективній взаємодії інвесторів з державними органами було утворено Офіс із залучення та підтримки інвестицій. Офіс утворено при Кабінетові Міністрів України як координаційний механізм, діяльність якого координується Урядовим уповноваженим із питань інвестицій. Офіс утворено з метою сприяння взаємодії інвесторів із державними органами та органами місцевого самоврядування, відповідними суб'єктами господарювання під час підготовки та реалізації ними інвестиційних проектів із залученням прямих іноземних інвестицій. Основними завданнями Офісу є [11]:

1) створення механізму підготовки та реалізації інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» для забезпечення ефективності взаємодії з інвесторами, які діють в Україні, та активного залучення інвестицій, а також забезпечення співпраці державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованої на створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні;

2) сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з метою вирішення проблемних питань, що виникають під час здійснення інвестицій в економіку України;

3) підготовка пропозицій щодо формування і реалізації інвестиційного потенціалу України, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в Україні, забезпечення захисту прав інвесторів; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації інвестиційних проектів; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо взаємодії з інвесторами; вдосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

З метою активізації роботи щодо розвитку та реалізації інвестиційного потенціалу України в 2016 році створено Національ-

ну інвестиційну раду, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України [13].

Основними завданнями Ради є:

1) розроблення пропозицій щодо стимулювання та розвитку інвестиційної діяльності в Україні, формування привабливого інвестиційного іміджу України, в тому числі з урахуванням найкращої міжнародної практики;

2) сприяння формуванню основних напрямів державної політики щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні;

3) напрацювання пропозицій щодо стратегічних напрямів розвитку інвестиційного потенціалу України, стимулювання іноземних та національних інвестицій в розвиток економіки держави;

4) вивчення ініціатив та потенційних пропозицій щодо інвестиційних проектів, а також практики взаємодії суб'єктів інвестиційної діяльності з державними органами;

5) аналіз та узагальнення проблем, які перешкоджають інвестуванню в економіку України, підготовка пропозицій щодо шляхів їх вирішення, зокрема щодо заходів зі сприяння захисту прав інвесторів;

6) участь в опрацюванні проектів актів законодавства з питань інвестиційної діяльності.

Фіскальний (бюджетно-податковий) механізм складається із сукупності важелів (інструментів) – системи різних видів податків, митних платежів, обсягу бюджетних трансфертів та бюджетних позик на розвиток пріоритетних сфер, галузей, бюджетне фінансування та державні інвестиції тощо. У контексті вдосконалення цього механізму основні зміни стосувалися вдосконалення податкового законодавства, спрямованого на активізацію інвестиційної діяльності та державної підтримки реалізації інвестиційних програм і проектів за пріоритетними напрямками економічного розвитку України. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21.12.2016р. № 1797 та Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» від

20.12.2016р. № 1791 було внесено зміни до Податкового кодексу України, що стосуються покращення умов інвестиційної діяльності за рахунок спрощення податкової системи, підвищення прозорості та якості адміністрування податків, ліквідації поширених схем ухилення від оподаткування, усунення неузгодженостей. Метою зазначених змін було покращення інвестиційного клімату в Україні за рахунок спрощення податкової системи та адміністрування податків, що в майбутньому матиме позитивний вплив на економічне зростання, залучення інвестицій та створення нових робочих місць [3].

Також удосконалено механізм державної підтримки інвестиційних проектів, забезпечення моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів, які реалізуються із залученням коштів державного бюджету, прозорості процедур їх відбору, а також перелік вимог до державних інвестиційних проектів.

У практичній діяльності ці механізми взаємодіють та використовуються в різних поєднаннях, пропорціях і співвідношеннях і спрямовані на головну мету – економічне зростання України, що є можливим лише за умов активізації приливу коштів у пріоритетні галузі, які мають забезпечувати прогресивні технологічні зміни в промисловості та модернізувати технічний стан виробництва. Зокрема, в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» за вектором розвитку передбачається необхідність відновлення макроекономічної стабільності, забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності та прозорості податкової системи [14]. Серед першочергових реформ, передбачених Стратегією, в напрямку покращення умов інвестиційної діяльності будуть діяти реформи.

1. Антикорупційна реформа. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Оскільки рівень корупції є одним з гальмуючих факторів для припливу іноземних ін-

вестицій, ця реформа буде діяти в напрямку покращення інвестиційного клімату.

2. Деретуляція та розвиток підприємництва. Середньостроковою метою подальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді.

З метою розширення та спрощення доступу українських товарів на ринки держав – членів Європейського Союзу необхідно привести систему технічного регулювання у відповідність із європейськими вимогами та завершити реформування системи державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів.

Для підтримки інвестиційної активності та захисту прав інвесторів потрібно забезпечити ефективний захист права приватної власності, в тому числі судовими органами, гармонізувати із законодавством Європейського Союзу положення законодавства України щодо захисту прав національних та іноземних інвесторів та кредиторів, захисту економічної конкуренції, запровадити стимулюючі механізми інвестиційної діяльності, виходячи з найкращої світової практики.

3. Податкова реформа. Мета реформи – побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Головними напрямками реформи є перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає в нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті на-

повнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переоплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; вдосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема вдосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб.

Реалізація Стратегії передбачає досягнення таких ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм у сфері інвестування:

1) в рейтингу Світового банку «Doing Business» Україна посяде місце серед перших 30 позицій;

2) кредитний рейтинг України – Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and Poors – становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB» (станом на листопад 2017 р. він встановлений як «B-», тобто на 6 позицій нижче бажаного [5]);

3) за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу;

4) валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) в розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16 000 доларів США;

5) чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015–2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд. доларів США та ін.

Висновки і пропозиції. За даними Всесвітнього банку, в рейтингу The Doing Business-2018 Україна зайняла 76 місце серед 190 країн, піднявшись на 4 позиції за рік. Ключовою реформою, яка сприяла підвищенню рейтингу України, є спрощен-

ня дозволів на будівництво (цей показник покращився на 105 позицій – із 140-ї на 35-у). Покращився також показник оподаткування за рахунок зменшення ставок єдиного соціального внеску та показник захисту міноритарних інвесторів. Водночас проблемними для українського бізнесу залишаються підключення до електромереж, ведення міжнародної торгівлі і процедура банкрутства [2].

У звіті Всесвітнього Економічного Форуму за 2017–2018 рік Україна посідає 81 місце за глобальним індексом конкурентоспроможності серед 137 країн. [15]. Найбільшими 5 проблемами, які діяли в напрямку зниження цього індексу, були: інфляція, корупція, політична нестабільність, податкові ставки, податкове регулюваннями. А серед 12 складових субіндексів найгіршими були макроекономічне становище та розвиток фінансових ринків.

Отже, враховуючи оцінки міжнародних рейтингів інвестиційної діяльності, необхідно вдосконалювати правовий механізм у напрямку запровадження дієвого антикорупційного законодавства, спрощення процедур банкрутства, усунення бюрократичних перепон щодо підключення до електромереж.

Щодо організаційного механізму, актуальним є: сприяння розвитку співробітництва органів управління інвестиційними процесами з міжнародними фінансовими установами у сфері інвестиційної діяльності; дослідження проблем та перспектив запровадження міжнародних стандартів інвестиційної діяльності; створення та забезпечення ефективного функціонування інститутів розвитку.

На сучасному етапі розвитку національної економіки, враховуючи обмежені обсяги фінансових ресурсів, варто запроваджувати дієві фіскальні механізми державного регулювання інвестиційних процесів шляхом: надання різного роду податкових пільг і зниження ставок податку на прибуток, що дасть можливість одержання інвестиційного податкового кредиту, тим самим забезпечуючи належне стимулювання інвестиційної діяльності; запровадження механізму оцінки результатів державного інвестування.

А загалом, для поліпшення інвестиційного клімату і припливу іноземних інвестицій в Україну необхідно забезпечити стабільність і передбачуваність правового поля, вдосконалення та гармонізацію регуляторної, правової та податкової системи та досягнення макроекономічної стабілізації: установлення контролю над інфляцією і курсом національної валюти.

Список використаної літератури:

1. Активізація інвестиційного процесу в Україні: колективна монографія / [Т.В. Майорова, М.І. Диба, С.В. Онишко та ін.] ; за наук. ред. М.І. Диби, Т.В. Майорової ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К. : КНЕУ, 2012. – 472 с.
2. Благоприятність умов ведення бізнесу: Україна [Електронний ресурс] // Група Всемирного Банка DOING BUSINESS. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>.
3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21.12.2016р. № 1797-19 // Оф. Веб-сайт Верховної ради України, сайт «Законодавство України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1797-19>.
4. Інвестиційний клімат в Україні [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.
5. Кредитний рейтинг – список стран 2017 // Trading tconomics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.tradingeconomics.com/country-list/rating>.
6. Крейдич І.М. Державне регулювання інвестиційної діяльності / І.М. Крейдич // Економіка та держава. – 2007. – № 11. – С. 20.
7. Любімов В.І. Принципи організації державного управління інвестиційними процесами / В.І. Любімов // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 16. – С. 2.
8. Ожубко Г.В. Механізм управління інвестиційним процесом в Україні та її регіонах / Г.В. Ожубко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.3 – С. 241.
9. Петухова О.М. Інвестування [текст] / О.М. Петухова. – К. : «Центр учбової літератури», 2014. – 336 с.
10. Покотило Т.В. Сутність і складові механізму державного регулювання регіональних інвестиційних процесів / Т.В. Покотило. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-3/doc/1/15.pdf>.
11. Постанова КМУ «Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій» від 19 жовтня 2016р. № 740 // Оф. веб-сайт КМУ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249425329>.
12. Рябека О.Г. Перспективні механізми державного управління інвестиційним розвитком регіонів / О.Г. Рябека // Державне управління: вдосконалення та розвиток. – № 9. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=625>.
13. Указ Президента України «Питання Національної інвестиційної ради» від 29.08.2016р. № 365/2016 // Сайт «Законодавство України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/365/2016>.
14. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015р. № 5/2015 // Оф. Веб-сайт Верховної ради України, сайт «Законодавство України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
15. World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=UKR>.

Слюсарчук О. П. Оценка механизмов публичного управления инвестиционными процессами в Украине

Статья посвящена оценке основных механизмов публичного управления инвестиционными процессами. Проанализированы новейшие изменения, которые произошли в правовом, организационном и фискальном механизмах. Определены основные факторы, влияющие на улучшение инвестиционного климата, а также на международные рейтинги Украины.

Ключевые слова: механизмы публичного управления, инвестиционные процессы, инвестиционная деятельность, инвестиционная политика, инвестиционный климат.

Slusarchuk O. Evaluation of the public administration investment processes mechanisms in Ukraine

The article is devoted to the evaluation of the public administration investment processes main mechanisms. The latest changes in the legal, organizational and fiscal mechanisms have been analyzed. The main factors that influenced the improvement of the investment climate, as well as the international ratings of Ukraine were identified.

Key words: mechanisms of public administration, investment processes, investment activity, investment policy, investment climate.

ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У даній статті розглянуто екологічну безпеку як важливу складову частину національної безпеки, детальне і комплексне вивчення екологічних загроз як один із методів на шляху забезпечення безпеки українського суспільства і держави в цілому. З'ясовано принципи забезпечення екологічної безпеки. Окреслено функції системи забезпечення безпеки. Окреслено місце екологічної безпеки в системі національної безпеки та її законодавчо-екологічне значення, що дає можливість бачити її цілісною зі своїми власними законами розвитку. Охарактеризовано екологічні загрози, показано їх місце в системі національної безпеки України.

Ключові слова: національна безпека, екологічна безпека, екологічна політика держави, національні інтереси, система національної безпеки, функції системи забезпечення безпеки, загрози екологічної безпеки.

Постановка проблеми. Глобальна екологічна криза, яка стрімко розвивається, зачіпляє все людство, всі сторони життя людей, але по-різному проявляється в кожній країні в залежності від її природних умов, економічної та соціальної ситуації. Загрози негативного впливу навколишнього середовища на людину існували завжди. І за умов нинішнього існування як українського суспільства, так і світової спільноти загрози національній безпеці саме в екологічній сфері набувають неабиякого значення. Дослідження екологічної безпеки як складової частини національної безпеки є порівняно новою сферою, що набула актуальності у світі, який глобалізується.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість наукових праць присвячено: проблемам забезпечення національної безпеки, її різним аспектам, теоретико-методологічним засадам системних досліджень проблем забезпечення національної безпеки (В. Арнольд, В. Богданович, І. Пригожин, А. Лоутон, А. Качинський, В. Мунтіян, В. Богданович, А. Семенченко). Проте застосування наукових розробок потребує методологічних уточнень, узгоджень та адаптації до особливостей кожного з регіонів України окремо.

Метою статті є аналіз особливостей екологічних аспектів у системі національної безпеки, спрямований на уточнення умов використання та змісту термінів «національна та екологічна безпека», що, у свою чергу, дозволить перейти до чіткого розуміння ситуацій їхнього практичного застосування в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Національна безпека держави дедалі більшою мірою стає залежною саме від екологічної сфери та ефективного державного управління нею, а також від раціонального використання природних ресурсів, пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру та якісного прогнозування процесів, що впливають на екологічну ситуацію.

Існує багато думок із приводу питань екологічної та економічної безпеки. Низка фахівців пропонує поєднати ці поняття в одну систему – еколого-економічної безпеки, вважаючи під цим поняттям такий стан системи, який характеризується збалансуванням між цілями розвитку соціально-економічної системи та негативними наслідками від її дії на довкілля з урахуванням впливу дестабілізуючих факторів захищеності від негативного екологічного впливу з урахуванням досягнення економічних цілей соціально-економічної системи [3].

Аналіз чинного законодавства України та сучасної спеціальної еколого-правової літератури дає підстави стверджувати, що найбільш повно і точно розкриває поняття екологічної та національної безпеки з правової точки зору визначення: «Екологічна безпека є складовою частиною національної безпеки, тобто такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за яких системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність прав громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля, забезпечуються регулювання здійснення екологічно не-

безпечної діяльності і запобігання погіршення стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя та здоров'я особи, суспільства, яка потребує чіткої конституціоналізації в чинному законодавстві України».

Дослідження свідчать, що саме взаємодія природних і соціальних чинників стала визначальною в негативному антропогенному впливі на довкілля України. Відповідно до цього забезпечення екологічної безпеки залишається основним способом розв'язання екологічних проблем, що гарантує громадянам розвиток і проживання в гармонії з навколишнім середовищем та відкриває нові можливості для інших форм

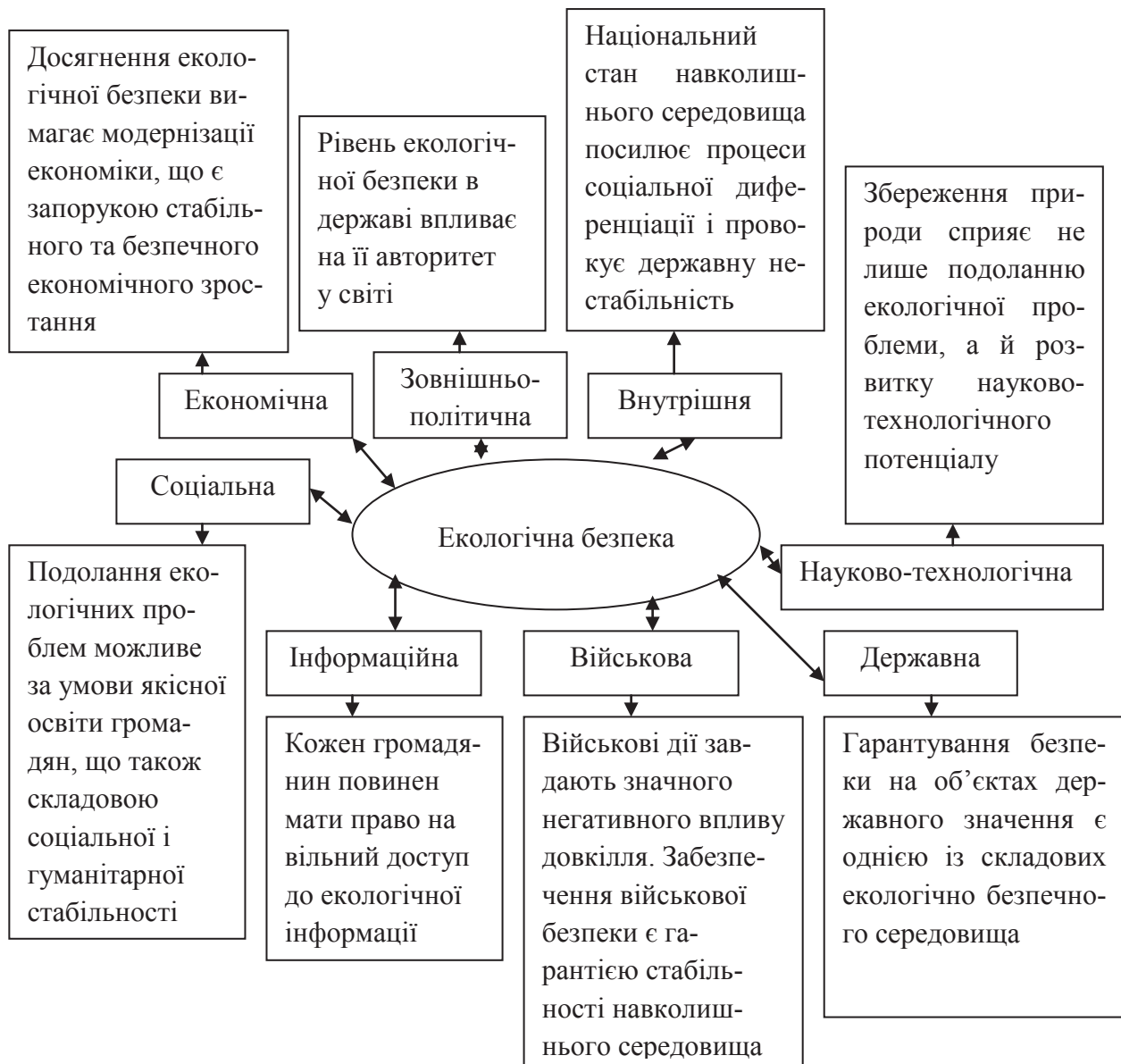


Рис. 1. Структура взаємозв'язків в системі національної екологічної безпеки

Джерело: складено автором на основі [10]

діяльності у сфері національної безпеки – воєнної, політичної, економічної, соціальної тощо [7].

Екологічну безпеку в широкому значенні можна визначити як стан захищеності життєвоважливих інтересів та потреб особи, суспільства, держави, людства в цілому, біоти Землі від несприятливого впливу навколишнього середовища, зумовленого природними (біотичними і абіотичними) та антропогенними факторами.

Національна безпека – це складна система, що поєднує в собі, згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України», такі сфери: зовнішньополітичну, державну, воєнну та безпеку державного кордону, внутрішньополітичну, економічну, соціальну і гуманітарну, науково-технологічну, екологічну, інформаційну. Екологічна складова глибоко проникає в інші види безпеки (рис. 1) [5].

Згідно з положенням «Про Міністерство екології та природних ресурсів України», затвердженим постановою КМУ від 21.01.2015р. №32 Міністерство є головним органом у системі центральних орга-

нів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.

Екологічна безпека надзвичайно сильно впливає на зовнішньополітичну безпеку держави. Стрімко зростає число та масштаби дій, що координуються міжнародними інституціями, укладання правових актів та угод, покликаних знайти дієві шляхи по регулюванню питань стосовно стану довкілля поряд із створенням міжнародних екологічних рухів та організацій.

Крім того, відсутність в країні загальнодержавної системи стратегічного планування національно-екологічної безпеки зумовила і низку недоліків, і неузгодженість заходів державної програми виявлення, попередження та запобігання кризових екологічно-небезпечних ситуацій, локалізації і ліквідації екологічних наслідків від природних і техногенних аварій та катастроф (рис. 2).

Екологічна безпека тісно пов'язана з науково-технологічною безпекою. Дотримання законів природи та ефективне



Рис. 2. Система стратегічного державного планування в галузі національно-екологічної безпеки

Джерело: складено автором на основі [4]

природокористування сприяють не лише подоланню екологічних проблем, а й розвитку науково-технологічного потенціалу та модернізації країни в цілому. У сучасних умовах неможливо побудувати якісну систему безпеки без знань фундаментальних наукових законів впливу антропогенних чинників на довкілля [6].

Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» Кабінет Міністрів України затвердив розроблений Міністерством екології та природних ресурсів України і Міністерством охорони здоров'я України перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку і для яких здійснення державної експертизи є обов'язковим [2].

Порушення нормальних умов життя людей та їх діяльності на об'єктах або територіях значною мірою залежить від забрудненості навколишнього природного середовища. У результаті екстремально високого рівня забруднення виникає особливий стан довкілля, який характеризується як надзвичайна ситуація та аварійне забруднення навколишнього середовища.

За результатами досліджень, проведених у населених пунктах Васильківського району та сусідніх районів Київської області, перевищень гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин в атмосферному повітрі не встановлено (всього досліджено 4191 пробу атмосферного повітря на вміст азоту діоксиду, сірчистого ангідриду, сажі, формальдегіду, оксиду вуглецю).

Об'єкти атомної енергетики. В Україні знаходиться в експлуатації 15 енергоблоків – 13 з них типу ВВЕР-1000 та 2 типу ВВЕР-440. Україна займає 10 місце в світі за кількістю енергоблоків та 7 за встановленою потужністю, яка становить 13 835 МВт.

Єдиним оператором усіх діючих атомних електростанцій в Україні є Державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» (далі – ДП «НАЕК «Енергоатом»). До складу ДП «НАЕК «Енергоатом» входять 4 атомні електростанції. За 2015 рік АЕС вироблено 87,6 млрд кВт*год, що становить 53,5% від загального виробництва електроенергії в Україні. Коефіцієнт ви-

користання встановленої потужності АЕС у 2015 році склав 72,3% [1].

Динаміку порушень у роботі АЕС, що відбулися протягом останніх 10 років, та їх розподіл за типами реакторних установок наведено на рисунку 3.

У 2015 році на АЕС України не відбулося подій, які б призвели до переопромінення персоналу чи викиду радіоактивних речовин у навколишнє природне середовище понад встановлених меж, а також порушень меж та умов безпечної експлуатації. Також не було порушень, пов'язаних із непрацездатністю систем важливих для безпеки та таких, що призвели б до падіння та/або пошкодження тепловиділяючих збірок (ТВЗ) і ТВЕЛ.

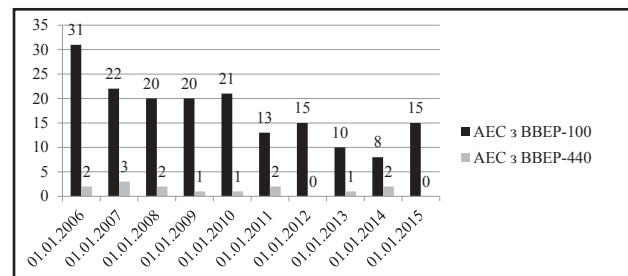


Рис. 3 Розподіл кількості порушень на АЕС України у 2006–2015 роках за типом реакторних установок

Джерело: складено автором на основі [9]

За результатами розслідування 15 порушень у роботі АЕС України, які сталися у 2015 році, зафіксовано 20 аномальних подій, для яких було визначено корінні причини. Найбільший внесок складають причини, що пов'язані з відмовами обладнання (52%). Незважаючи на зниження частки причин, пов'язаних із помилками персоналу та ефективністю систем управління, цей показник залишається доволі високим і становить 24%.

Дані автоматизованих систем радіаційного контролю всіх діючих АЕС України доступні в режимі реального часу на офіційних веб-сайтах АЕС. Об'єктами, що становлять підвищену екологічну небезпеку, також є: арсенали; бази боєприпасів та пально-мастильних матеріалів; склади зберігання компонентів рідкого ракетного палива [9].

В Україні існує 1276 хімічно небезпечних об'єктів, із них 136 об'єктів 1-го та 2-го ступенів хімічної небезпеки, біль-

шість з яких розташовано в Одеській, Донецькій, Запорізькій, Луганській та Дніпропетровській областях. На цих об'єктах зберігається або використовується більше ніж 285 тис. тонн сильнодіючих отруюючих речовин. В Україні зосереджена велика кількість інших хімічних виробництв, а саме такі, як: ПАТ «Концерн «Стирол» (м. Горлівка Донецької області); ПАТ «Рівнеазот» (м. Рівне); ПАТ «Черкасиазот» (м. Черкаси); ПАТ «Дніпроазот» (м. Дніпропетровськ Дніпропетровської області); Одеський державний припортовий завод (ОДПЗ м. Одеса, ПАТ «Лисичанська сода» (м. Луганськ); ДГХП «Сірка» (м. Розділ Івано-Франківської області); ДГХП «Сірка» (м. Яворів Львівської області); понад 1200 вибухо- та пожежонебезпечних об'єктів на яких зосереджено понад 13,6 млн тон твердих і рідковибухота пожежо небезпечних речовин.

Стан радіаційного забруднення на території України. Масштаби забруднення території України та за її межами визначаються кількістю і складом радіонуклідів, що поширені в довкіллі, внаслідок існування багатоденного джерела викиду радіоактивних речовин.

На всіх АЕС проводяться дослідження відносно вмісту радіоактивних речовин в об'єктах навколишнього середовища в районах розміщення АЕС – у воді поверхневих водоймищ, в атмосферному повітрі, в ґрунтовому покриві прилеглих населених пунктів. Аналіз вмісту радіонуклідів цезію та стронцію у воді поверхневих водоймищ АЕС в порівнянні з «нульовим фоном» показує, що ці концентрації є величинами одного порядку і можуть відрізнятися в силу природних умов: пора року, паводки, посуха і т.д.

У 2015 році здійснювався моніторинг тритію у воді ставків-охолоджувачів Запо-

різької АЕС та прилеглий акваторії Каховського водосховища, на Рівненській АЕС, Южно-Українській АЕС і Хмельницькій АЕС – у водах річок Стир, Південний Буг і Горинь.

Максимальні значення об'ємної активності тритію у воді ставка-охолоджувача Запорізької АЕС склали 98,6 кБк/м³, що знаходиться на рівні середнього значення за минулі роки. На Южно-Українській АЕС максимальні значення вмісту тритію зареєстровані у воді р. Південний Буг до АЕС – 16,3 кБк/м³, після АЕС (контрольний створ) – 20,0 кБк/м³, у ставку-охолоджувачі Южно-Української АЕС максимальне значення концентрації тритію зареєстровано на рівні 133,0 кБк/м³; у воді ставка-охолоджувача Хмельницької АЕС – 91,0 кБк/м³, в р. Горинь (до АЕС) – 32,0 кБк/м³, після АЕС – 54,5 кБк/м³, і у воді р. Стир (Рівненська АЕС) до АЕС – 7,1 кБк/м³, після АЕС – 25,3 кБк/м³. Зареєстровані рівні, переважно, відповідають даним публікацій Національного центру радіаційної медицини АМН України, фахівцями якого протягом останніх ведеться моніторинг тритію України [11].

На всіх АЕС ДП «НАЕК «Енергоатом» контроль забрудненості атмосферного повітря радіоактивними аерозолями здійснюється аспіраційним методом за допомогою фільтрувальних установок, змонтованих на постах радіаційного контролю (табл. 1). Відбір проб аерозолів здійснювався прокачуванням повітря через фільтрувальну тканину.

Як видно з таблиці, рівні щільності забруднення ґрунту знаходяться в межах значень «нульового фону». Найвищі рівні забруднення ґрунту відзначаються в районі розташування РАЕС, що може пояснюватися нерівномірним характером радіоактивних випадіннь, обумовлених

Таблиця 1

Щільність забруднення поверхневого шару ґрунту цезієм-137 на постах радіаційного контролю на відстані від діючих АЕС в 2015 р., Бк/м²

| АЕС | «нульовий фон» | СЗЗ | СЗЗ – 10км | 10–20 км | більше 20 км |
|-------|----------------|------|------------|----------|--------------|
| ЗАЕС | 1180 | 190 | 170 | 110 | 100 |
| РАЕС | 444–5070 | 1050 | 3790 | 4770 | 2710 |
| ЮУАЕС | 1376 | 291 | 235 | 277 | 324 |
| ХАЕС | 1180 | 187 | 358 | 278 | 455 |

Джерело: складено автором на основі [9]

чорнобильською аварією. Радіаційні параметри, що характеризують роботу діючих АЕС в 2015 році, не перевищували нормативних значень, а радіаційний захист персоналу та населення забезпечувалися надостатньому рівні.

Внаслідок цього радіаційний фон порівняно з 1986 р. зменшився в сотні разів, а площі території України, що зазнали радіоактивного забруднення, суттєво скоротилися. Загальна активність викинутих речовин зменшилася більше ніж у 200 разів, а та радіоактивність, що залишилася на земній поверхні за межами промислового майданчика Чорнобильської АЕС, більше ніж на 85 відсотків представлена цезієм-137, майже 10% р – стронцію-90, решта – на рахунку трансуранових елементів, лєвова частка з яких належить плутонію-241. При цьому варто зазначити, що просторовий розподіл на території України стронцію-90 та ізотопів плутонію суттєво відрізняється від розподілу цезію-137, оскільки більше 60% викинутих із чорнобильського реактора важко летючих елементів (ізотопів трансуранових елементів), а також стронцію-90 залишилися на території зони відчуження.

Основні шляхи розв'язання цієї проблеми: вдосконалення нормативно-правової бази щодо розмежування зон радіоактивного забруднення, яке передбачає розроблення пропозицій щодо змін до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»; проведення уточнюючого комплексного радіаційного обстеження території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення; розмежування території відселеної зони за рівнями радіаційно-екологічної критичності; розроблення еколого-економічних засад і рекомендацій щодо безпечного господарського використання відселених територій за призначенням; удосконалення і наукове супроводження радіаційного моніторингу і радіаційного захисту працівників.

Висновки і пропозиції. Аналіз стану екологічної безпеки в Україні дав можливість сформулювати основні напрями підвищення рівня екологічної та радіаційної безпеки у сфері охорони навколишньо-

го природного середовища: економічне стимулювання впровадження екологічно безпечних інноваційних, ресурсозберігаючих та природоохоронних технологій, включаючи технології переробки, утилізації та знищення відходів; реабілітація радіоактивно забруднених територій і рекультивация територій з відвалами вуглевидобутку і мінеральної сировини, з підвищеними рівнями радіоактивності та запобігання поширенню небезпечних природно-техногенних явищ – ерозії ґрунтів, їх засолення, підтоплення території та ін. Обмеження обсягів утворення відходів, розширення сфери, пов'язаної з їх утилізацією, знешкодженням та екологічно безпечним видаленням і послідовним зменшенням їх накопичень має стати одним із найважливіших завдань.

Необхідно провести комплекс заходів із запобігання виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, пов'язаних із пожежами, підтопленням території, пожежами в екосистемах, розробити комплекс заходів щодо підвищення рівня безпеки виробництва, підготовки кадрового ресурсу, покращення технологій та технологічних регламентів. зниження обсягів викидів шкідливих речовин в атмосферу, запобігання промислового та побутового забруднення водойм. Потребують нарощення людські, фінансові, матеріально-технічні ресурси, здатні мінімізувати негативні наслідки їх проявів з метою запобігання проявам надзвичайних ситуацій природного характеру (в першу чергу, у Львівській та Херсонській областях), залучення додаткових джерел фінансування з метою ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру в зоні АТО.

Список використаної літератури:

1. Александров І.О. Стратегія сталого розвитку регіону : монографія / І.О. Александров, О.В. Половян, О.Ф. Коновалов, О.В. Логачова, М.Ю. Тарасова; за заг. ред. д-ра екон. наук І.О. Александрова / НАН України. – Донецьк : Вид-во Ін-та економ. пром-сті, 2014. – 204 с.
2. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В.П. Гобулін. – К. : ДП «НВУ» «Євроатлантикнеформ», 2015. – 592 с.

3. Загороднюк П.О. Екологічна безпека як важлива складова національної безпеки України / П.О. Завгороднюк // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності. – 2013. – № 4. – С. 5–12.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Відомості Верховної Ради України, 1991, № 41) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1479373398461232>.
5. Закон України «Про основи національної безпеки» : Закон України (прийнято Верхов. Радою 19 червня 2003 р., № 964-IV) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Закон України «Про екологічну експертизу» з правками від 04.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.
7. Заржицький О.С. Правові аспекти регіональної екологічної політики / О.С. Заржицький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/aref/12.00.06/016.shtml>.
8. Качинський А.Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : монографія / А.Б. Качинський. – К. : Вид-во НІСД, 2015. – 312 с.
9. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 р. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОР Грін Д.С. – 2017. – 308 с.
10. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки: словник-довідник / відп. В.В. Рубан. – К. : Руське слово, 2014. – 57 с.
11. Шмандій В.М., Некос В.Ю. Екологічна безпека. Підручник / В.М. Шмандій. – Харків–Кременчук : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2016. – 436 с.

Шако В. С. Особенности экологических аспектов в составе государственной безопасности

В данной статье рассмотрена экологическая безопасность как важная составляющая национальной безопасности, представлено детальное и комплексное изучение экологических угроз как один из методов на пути обеспечения безопасности украинского общества и государства в целом. Выявлены принципы обеспечения экологической безопасности. Определены функции системы обеспечения безопасности. Определено место экологической безопасности в системе национальной безопасности и ее законодательно-экологическое значение, что позволяет видеть ее цельной со своими собственными законами развития. Охарактеризованы экологические угрозы, и показано их место в системе национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: национальная безопасность, экологическая безопасность, экологическая политика государства, национальные интересы, система национальной безопасности, функции системы обеспечения безопасности, угрозы экологической безопасности.

Shako V. Features of environmental aspects in the state security

This article examines environmental safety as an important component of national security, a detailed and comprehensive study of environmental threats as one of the methods on the way to ensuring the security of Ukrainian society and the state as a whole. The principles of environmental safety are clarified. The functions of the security system are defined. The place of ecological safety in the system of national security and its legislative and ecological significance are determined, which makes it possible to see it as its own laws of development. Ecological threats are characterized and their place is shown with the national security system of Ukraine.

Key words: national security, environmental safety, the environmental policy of the state, national interests, the national security system, the functions of the security system, threats to environmental safety.

.....

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

.....

УДК 352.07

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник
Державної фіскальної служби у Запорізькій області

САМОРОЗВИТОК РЕГІОНІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті висвітлено роль сучасних технологій на тлі становлення регіонів як самодостатніх одиниць державної влади. На підставі аналізу наукового матеріалу підкреслено необхідність у створенні високотехнологічного середовища для регіонів. Зазначено такі основні напрямки розвитку регіону, як: «розумна освіта», телемедицина, технології «розумних будинків», дорожня інфраструктура. Запропоновано матрицю можливостей упровадження проектів «Розумне місто». Проаналізовано перспективні шляхи інтеграції механізмів «Розумного міста» (Smart City) як частини публічного управління регіонами країни. Окреслено унеможливлення подальшого розвитку регіону без упровадження елементів та цілої системи Smart City, що має стати основним постулатом для подальшого розвитку всіх регіонів.

Ключові слова: «розумне місто», регіони, технології, публічне управління, трансформація, суспільство.

Постановка проблеми. Внаслідок змін в суспільстві та зростаючої відповідальності влади на рівні регіонів за подальший розвиток кожного громадянина перед владою постає питання ефективного використання своїх владних повноважень за рахунок нового інструментарію – інформаційних технологій. Запорукою сталого розвитку регіону стає якість життя кожного громадянина. Але трендовість у вирішенні проблем стає головним аспектом, яким повинна користуватися регіональна влада, зокрема впровадження інформаційних технологій в усі сфери життя для подальшої розбудови свого регіону.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Соціально-економічний розвиток висвітлено у працях таких науковців і практиків: Долішнього М.І., Варналія З.С., Данилишина Б.М., Кизима М.О., Мокія А.І., Лібанової Е.М., Романюка С.А., Куйбіди В.С., Ткачука А.Ф., Ганущака Ю.І., Кузнецова О.В., та інших відомих вчених.

Однак розгляд тематики впровадження інформаційних технологій в усі сфери життя населення є досить новим. Особливо це стосується такого терміну, як «розумне місто». Його розглядають такі вчені, як Ганин О.Б. та Наміот Д.Е. Свій внесок у розвиток даного напрямку зробило багато виробників ІТ-продукції.

Також у своїх наукових публікаціях підходить щодо реалізації інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку громад як на регіональному, так і на місцевому рівнях зазначили такі вчені, як: В. Бабаєв, О. Батанов, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, Е. Горян, А. Гошко, В. Дзюндзюк, Д. Кольцов, В. Корженко, Ю. Куц, В. Мамонова, Г. Музиченко, Л. Товажнянський, Ю. Шаров та ін.

Зазначений новий інструмент, яким може користуватися влада, стає вельми ефективним під час вирішення регіональних питань. Має місце подальше дослідження впливу інформаційних технологій на регіони, зокрема публічне управління

регіонами, що є досить актуальним у вирішенні питань розвитку регіону.

Мета статті – висвітлити роль сучасних технологій у розвитку регіонів; проаналізувати науковий матеріал щодо актуальності й використання інформаційних технологій, зокрема, під кутом такого поняття, як «розумне місто»; підкреслити можливості імплементації механізмів «Розумного міста» (Smart City) як частини публічного управління регіонами країни.

Виклад основного матеріалу. Беручи до уваги той факт, що Україна йде по шляху європейських держав, слід приділити окрему увагу регіональному розвитку за економічними та соціальними показника-

ми. Тому повинно постати питання щодо зниження рівня соціально-економічної напруги, зокрема впровадження інформаційних технологій в контексті «розумного міста», що посприє підвищенню ефективності всіх соціально- економічних процесів кожного регіону країни.

Імплементація процесу створення регіонами багатоцільової комплексної системи з інтеграції механізмів «розумного міста» потребує від влади визначення, якими ресурсами вона володіє та яких немає для реалізації даної мети, та з якими регіонами треба співпрацювати. Перманентність вектору розвитку регіонів є ознакою правильного шляху, коли в цьому активно бе-

Таблиця 1

Визначення терміна «розумне місто» (Smart City) в різних джерелах інформації

| Рік | Джерело | Визначення |
|------|---------------------------|---|
| 2000 | Hall [9] | «Розумне місто» – це яке контролює умови використання інфраструктури, включаючи дороги, мости, тунелі, рейки, метро, аеропорти, морські порти, комунікації, воду, енергетику, навіть великі споруди, для того, щоб оптимізувати свої ресурси, плануючи свою діяльність з профілактикою, а також стежити за аспектами безпеки, і яке максимізує послуги для своїх громадян. |
| 2010 | Chen [10] | «Розумні міста» можуть користуватися можливостями зв'язку та датчиків, що вшиті в інфраструктуру міст для оптимізації електричної, транспортної систем, та інші матеріально-технічні операції, що підтримують повсякденне життя, тим самим покращуючи якість життя для всіх. |
| 2011 | Thite [11] | «Розумні міста» спрямовані на виховання творчості шляхом економії інвестицій в якість життя, що, у свою чергу, привертає увагу працівників у сфері інформаційних технологій для проживання в розумних містах. |
| 2011 | Thuzar [12] | «Розумним містам» майбутнього буде потрібна стала політика міського розвитку, де всі мешканці, в тому числі й бідні, можуть жити добре. Міста зберігаються. Розумні міста – це міста, в яких є висока якість життя; ті, хто прагне до сталого економічного розвитку через інвестиції в людський і соціальний капітал, а також в яких є традиційна та сучасна інфраструктура зв'язку (транспорт та інформаційно-комунікаційні технології); треба керувати природними ресурсами через спільну політику. Розумні міста також повинні бути стабільними, зближуючи економічні, соціальні та екологічні цілі. |
| 2012 | IDA [13] | «Розумне місто» – район, місто, регіон або маленька країна, які використовують цілісний підхід до використання інформаційних технологій з аналізом у режимі реального часу, що сприяє стабільному економічному розвитку |
| 2012 | Kourtit et al [14-15] | «Розумні міста» мають високу продуктивність, оскільки вони мають відносно високу частку високоосвічених людей, що орієнтовані на результат згідно із системою планування та творчу діяльність. |
| 2013 | Zygiaris [16] | «Розумні міста» – даний термін розуміється як певна інтелектуальна здатність, до якої звертаються кілька інноваційних соціально-технічних та соціально-економічних аспектів зростання. Ці аспекти призводять до розумних концепцій міст як «зелених», що стосуються міських інфраструктур для захисту навколишнього середовища, які можуть створювати додаткову інформацію від обробки даних у реальному часі, що користуються різними датчиками і активаторами, в той час як терміни «інноваційні», «знання» для розумних міст є взаємозамінними. |
| 2014 | Marsal-Llacuna et al [16] | «Розумні міста» намагаються підвищити свою продуктивність за допомогою даних, інформаційних технологій (ІТ), щоб забезпечити більш ефективну роботу сервісного сектору, який надає держава громадянам, моніторинг та оптимізація існуючої інфраструктури, посилення співпраці між різними суб'єктами економіки та заохочування інноваційними бізнес-моделями як для приватного, так і державного секторів. |

руть участь органи державної влади, що виступають як гарант соціально-економічного становища в регіоні на рівні державних інтересів.

Впроваджуючи інформаційні технології під кутом «розумне місто» на регіональному рівні, громада має можливість та більший потенціал в інноваційному, креативному, енергозберігаючому та соціокультурному сенсі для того, щоб реалізувати такий тренд, як «розумне місто». Зокрема, розвиток регіонів країни повинен бути спрямованим у таких напрямках, як підвищення економічного зростання малих міст; адаптація та використання європейських трендів, спираючись на компетентність своїх ресурсів, територіальна конвергенція, комплексний підхід до навколишнього середовища. Тому розглянемо тлумачення та інтерпретацію терміну «розумне місто» (табл. 1).

Аналізуючи інформацію щодо терміну «розумне місто», треба зауважити, що людський капітал постає на перше місце на рівні традиційного ресурсного, що є ознакою для регіону як придатне середовище для впровадження механізмів «розумне місто». Враховуючи Європейську модель «розумного міста», регіони країни повинні спиратися на наступні пункти:

- 1) Розумна економіка (Smart economy);
- 2) Розумна мобільність (Smart mobility);
- 3) Розумне довкілля (Smart environment);
- 4) Розумні люди / населення (Smart people);
- 5) Хороше життя / мешкання (Smart living);
- 6) Розумне врядування (Smart governance) [5].

Розглядаючи регіон як велику кількість муніципальних утворень, слід підкресли-

Таблиця 2

Матриця проблем та перспектив розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів «Розумного міста» [1–15]

| | Енергетика | Транспортна інфраструктура | Вода і відходи | Соціальний сектор | ЖКГ |
|------|---|--|---|--|---|
| ІІ | Індикатори безпеки використання енергії для сімейних господарств | Автоматизоване паркування в містах з великим скупченням автомобілей | Фільтрація води з використанням автоуправління | Автоматизація Big Data (великі масиви даних) | Використання лічильників з автоматизованим наданням інформації в центральні бази даних |
| | Розбудова електромережі для комунального транспорту | Автоштрафи, шляхом використання даних відеоспостереження | Автоматизація виявлення проблемних зон, для швидкого ремонту водопровідної системи | Лікарня онлайн з використанням дистанційних інформаційних технологій | Використання інтерактивних технологій, зокрема доданої та віртуальної реальності. |
| | Диференціація електроенергії за рахунок впровадження інформаційних технологій, що надають можливість використовувати найкоротші шляхи надання енергії, зокрема теплової | Відкриті дані про транспортні автошляхи та можливий перегляд про всі умови надання послуг комунальних автотранспортних підприємств | Створення системи оповіщення з виявлення можливих стихійних явищ | Охорона і безпека | Використання розумної техніки для зменшення побутової роботи, зокрема прибирання територій багатоквартирних житлових будинків |
| | Оптимізація енерговитрат за рахунок використання розумних датчиків | Плата за використання доріг великим автотранспортом, в тому числі й транзитним | Система моніторингу з відкритими даними для громади, якими ресурсами користується громада | Мобільні додатки | Розробка онлайн-порталів для отримання публічних послуг в сфері жилого-комунального господарства |
| Інші | Використання екологічних технологій для видобування електричної енергії | Сприяння розвитку та попиту на електромобілі | Автоматизація вибору фільтрації очистки води | Самостійні лікарні, з використанням інших джерел енергії | Залучення в будівництво багатоквартирних будинків еко- та інформаційних технологій |

ти, що в разі дотримання даних пунктів на всіх економічних рівнях (макро-, мезо-, мікроекономічному рівні) стане можливим створити ефективне управління регіонами країни. На основі використаних джерел сформовано матрицю «Проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів «Розумного міста»» (табл. 2). Матриця описує проблеми і перспективні шляхи розвитку, та в яких напрямках повинна рухатися регіональна влада для зростання добробуту своїх громадян, проведення певних заходів та інтеграцію технологій.

Розглядаючи більш детально проблеми та перспективи розвитку регіонів у напрямку впровадження механізмів «Розумного міста», треба пояснити більш детально наступні блоки, які відображають поточний та перспективний шляхи розвитку інфраструктури міста:

1) Енергетика – даний сектор інфраструктури заслуговує на увагу своїм потенціалом та можливістю акумулювати ресурсну базу. Перш за все, треба розуміти, що чим більше регіон є енергонезалежним, тим більше він може концентрувати свої сили на розвиток громади.

2) Транспорт та інфраструктура – даний сектор інфраструктури носить соціальний характер, але це й великий витратник ресурсної бази регіону, тому даному сектору треба приділяти увагу, зокрема, у сфері оподаткування та застосування певних обмежень, наприклад викиди в повітря, та надавати певні преференції електротранспорту.

3) Вода і відходи – перш за все, повинен бути жорсткий контроль за регіональними компаніями, які спричиняють забруднення води, але й водночас потрібні певні преференції, якщо компанії рухаються шляхом збереження водних ресурсів, враховуючи побажання громади.

4) Соціальний сектор – це головний аспект «розумного міста», який ставиться на перше місце, тому що громада є головним його рушієм та може втілювати нові можливості для більшої автоматизації та покращення життя населення, наприклад такі, як створення різних онлайн-платформ у лікарнях, котрі працювали б у цілодобовому режимі.

5) ЖКГ – є ресурсовитратним сектором, який можна перетворити на ресурсовідновлювальний сектор, зокрема, це вирішення побутових проблем, використання будівельних матеріалів, створених з екологічних матеріалів, інтенсифікація сервісних можливостей за рахунок перенесення комунальних сервісів в онлайн.

Висновки і пропозиції. Аналізуючи вищевикладене, слід сказати, що інтеграція механізмів «розумного міста» є вельми актуальним питанням для різних регіонів, що мають однакові проблеми, для яких варіанти вирішення мають тільки один вектор вирішення проблемних питань, – це капіталовкладення в громаду, що надалі постає основним ресурсом «розумного міста». Різні сектори інфраструктури регіонального розвитку є взаємопов'язаними елементами, в залежності від одного сектору буде ефективним й інший сектор.

Список використаної літератури:

1. Ярошенко І.В. Аналіз стратегічних пріоритетів розвитку європейських міст / І.В. Ярошенко, І.Б. Семигуліна // Проблеми економіки. – 2017. – № 1. – С. 48–54.
2. Коновал В.О. Організаційно-правові механізми впровадження електронного урядування у місті Києві / В.О. Коновал. // Держава та регіони. – 2016. – С. 50–57.
3. Рижко А. Соціальна відповідальність в муніципальному управлінні: сучасні глобальні тенденції та виклики щодо розвитку / А. Рижко // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 180–184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2013_2_49.
4. Дульська І.В. Концепція Smart City як стратегія побудови інфраструктури неопромишляльничого технологічного укладу (на прикладі м. Києва) / І.В. Дульська // Проблеми та перспективи розвитку національної економіки. – 2016. – № 2755. – С. 17–24.
5. Жукович І.А. Smart-місто як новий об'єкт статистичних досліджень: визначення терміну / І.А. Жукович. // Статистика України. – 2015. – № 1. – С. 18–22.
6. Мужанова Т.М. «Розумне місто», як інноваційна модель управління / Т.М. Мужанова // «Економіка. Менеджмент. Бізнес». – 2017. – С. 116–122.
7. Соколовська О.О. Smart City: використання інформаційно-комунікатив-

- них технологій у місцевому самоврядуванні / О.О. Соколовська // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 11–12. – С. 77–85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2014_11-12_12.
8. Hall R.E. "The Vision of a Smart City" Proc. of the 2nd International Life Extension Technology Work-shop, Paris, France, 2000. – P. 1-7.
 9. Chen T.M. "Smart Grids, Smart Cities Need Better Networks [Editor's Note]", IEEE Network 24: 2(2010). – P. 2 –3.
 10. Thite M., "Smart Cities: Implications of Urban Planning for Human Resource Development", Human Resource Development International 14: 5. – (2011). – P. 623– 631.
 11. Thuzar M., "Urbanization in SouthEast Asia: Developing Smart Cities for the Future?," Regional Outlook (2011). – P. 96–100.
 12. IDA Singapore, "iN2015 Masterplan" (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ida.gov.sg/~media/Files/Infocomm%20Landscape/iN2015/Reports/realisingthevisionin2015.pdf>.
 13. Kourtit K., Nijkamp P., "Smart Cities in the Innovation Age", Innovation: The European Journal of Social Science Research 25: 2. – (2012). – P. 93–95.
 14. Kourtit K., Nijkamp P., Arribas D., "Smart Cities in Perspective – A Comparative European Study by Means of Self-organizing Maps", Innovation: The European Journal of Social Science Research 25: 2. – (2012). – P. 229– 246.
 15. Marsal-Llacuna M.L., Colomer-Llinàs J., Meléndez-Frigola J., "Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative, Technological Forecasting and Social Change" (2014).

Козаченко Ю. П. Саморазвитие регионов в условиях децентрализации

В статье освещена роль современных технологий на фоне становления регионов как самодостаточных единиц государственной власти. На основании анализа научного материала была подчеркнута необходимость в создании высокотехнологичной среды для регионов. Выделена и рассмотрена сущность природы «умного города». Указаны такие основные направления развития региона, как: «Умное образование», телемедицина, технологии «умных домов», дорожная инфраструктура. Предложена матрица возможностей внедрения проектов «Умный город». Проанализированы перспективные пути интеграции механизмов «Умного города» (Smart City) как части публичного управления регионами страны. Определено, что невозможно дальнейшее развитие региона без применения элементов и целой системы Smart City, что должно стать основным постулатом для дальнейшего развития всех регионов.

Ключевые слова: «умный город», регионы, технологии, публичное управление, трансформация, общество.

Kozachenko Yu. Self-development of regions in conditions of decentralization

The article highlights the role of modern technologies against the background of the formation of regions as self-sufficient units of state power. Based on the analysis of the scientific material, the need to create a high-tech environment for the regions was emphasized. The main motivating factors for major changes in the public management of the regions are rapidly changing demands of society and technologies used by this society.

Therefore, it was pointed out that the main postulate on which the community should be equal is the transformation of the requirements of society, the informational saturation of the region. The essence of the nature of the intelligent city is singled out and considered. The main directions of the region's development, such as "smart education", telemedicine, technologies of "smart houses" road infrastructure, "intelligent education", IoT-internet things. The matrix of possibilities estimation of of project «Smart City» implementation is proosed.

The perspective ways of integration of Smart City mechanisms as part of the public management of the regions of the country are analyzed. It is stipulated that the further development of the region without the introduction of elements and the whole Smart City system is impossible, which should become the main postulate for further development of all regions of the state.

Key words: intelligent city, regions, technology, public administration, transformation, society.

Т. А. Кравченко

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено роль принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні й організаційно-правові аспекти його реалізації. Проаналізовано визначення поняття принципу гласності в нормативно-правових актах України й наукових працях із державного управління. На підставі цього виявлено характерні ознаки й елементи принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні. Сформульовано пропозиції щодо конституційно-правового регулювання, механізму реалізації та шляхів сучасної ідентифікації зазначеного принципу в умовах децентралізації.

Ключові слова: принцип гласності, відкритість влади, місцеве самоврядування, територіальна громада, представницька демократія.

Постановка проблеми. Принципи управління є однією з найважливіших категорій науки управління та складовою частиною її методологічної основи. Принципи інституту місцевого самоврядування визначають вимоги до системи, структури та процесу управління територією.

Важливим елементом демократичної системи управління суспільством і державою є гласність. За її допомогою забезпечується демократизм управлінської діяльності, її підконтрольність суспільству, а також можливість громадян впливати на прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси, права й свободи. Гласність у діяльності органів публічної влади є одним з основоположних принципів управління в демократичній державі.

Незважаючи на те, що цей принцип безпосередньо не закріплений у Конституції України, його сутність, зміст і практичне значення дають змогу стверджувати, що він належить до групи основних принципів. При цьому необхідно акцентувати на тому, що гласність є умовою, яка характеризує рівень політичної культури суспільства й захищеності демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність порушеної теми зумовлена сучасним підходом до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у системі управ-

ління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави. Саме тому дослідження ролі принципу гласності у формуванні й ефективному функціонуванні місцевого управління в ході децентралізації, становленні демократії в суспільстві набуває першочергового значення й для публічно-організаційних процесів, і для сучасної української практики.

Проблематика дослідження принципів діяльності різних органів публічної влади, їх змісту, співвідношення, класифікації знайшла своє відображення в наукових працях Г. Атаманчука, Є. Афоніна, М. Баймуратова, О. Безуглова, В. Васильєвої, М. Воронова, Б. Калиновського, П. Любченка, В. Маліновського, В. Олуйка, М. Орзіха, О. Прієшкіної, В. Серьогіна, В. Стретовича, О. Совгирі та ін. Деякі аспекти реалізації принципів організації публічної влади розглядали як фахівці сфери публічного управління, так і правознавці, соціологи, політологи. Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених загальним принципам публічного управління, нині бракує ґрунтовних досліджень загальнотеоретичних аспектів принципу гласності, його змісту та механізмів практичного втілення в місцевому самоврядуванні на сучасному етапі державотворення в Україні.

Тому **метою статті** є виявлення особливостей реалізації принципу гласності в місцевому самоуправлінні з урахуванням

специфіки його формування та функціонування.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування, як свідчить досвід розвинутих країн світу, не може існувати поза сферою певних загальних нормативних вимог (принципів), що відповідають загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам. Принципи забезпечують стійкість конституційного ладу України, відображають вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку суспільства.

Принцип гласності є атрибутом демократичної держави й повинен мати важелі впливу на діяльність не тільки всіх елементів системи місцевого самоврядування (територіальної громади; сільської, селищної, міської ради; сільських, селищних, міських голів; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; старост; районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [6]), а й посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Це є необхідною умовою ефективної системи місцевого самоврядування.

Дослідники пропонують різні підходи до визначення змісту поняття «принцип гласності».

Енциклопедія державного управління визначає принцип гласності як відкритість дій органів місцевого самоврядування на всіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень для громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, постійне інформування громадськості про здійснення управлінської діяльності. Він вимагає прозорості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: установлення чітких процедур прийняття того чи іншого рішення; доступ членів територіальної громади до інформації, їхню участь в обговоренні проектів рішень; оприлюднення інформації через ЗМІ й іншими способами, її достатність, а також зрозумілість форми подання; можливість моніторингу [1, с. 294].

В. Серьогін наголошує, що конституційний принцип гласності полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформа-

ційних потоків про явища й процеси політико-правової системи [7, с. 89].

Згідно з визначенням О. Прієшкіної, принцип гласності в місцевому самоврядуванні є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дає змогу проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади й управління всіх рівнів (центральных, регіональних), дозволяє населенню території впливати на вироблення рішень, що зачіпають їхні інтереси, права й свободи [4, с. 43].

На думку Е. Афоніна й О. Суший, гласність – це демократичний принцип, поняття, яке характеризує максимальну відкритість і правдивість у діяльності державних і громадських організацій; дієву й активну форму участі громадської думки у вирішенні важливих проблем країни; широке інформування про суспільно значущі процеси (діяльність органів представницької та виконавчої влади, судів, органів місцевого самоуправління, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, розв'язання різних суперечливих питань, функціонування суспільних об'єднань тощо) [9, с. 12–13].

Із позиції П. Любченка, принцип гласності у сфері місцевого самоврядування потрібно розглядати в трьох аспектах: а) як принцип організації та діяльності органів і посадових осіб; б) як принцип відносин суб'єктів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства (об'єднаннями громадян, ЗМІ тощо); в) як принцип відносин муніципальних органів влади з людиною [3, с. 91].

Місце й роль принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування найбільш концентровано розкривається в його функціях: гносеологічній, правозахисній, комунікативній, стабілізуючій і контрольній [8, с. 22–24].

Комплекс указаних функцій дає змогу розглядати принцип гласності як один із центральних принципів відносин між державою та суспільством, сутність якого полягає у відкритості, прозорості, публічності організації й діяльності органів міс-

цевого самоврядування, їхніх посадових осіб, а також доступності інформації про їхню діяльність. Необхідними передумовами дії принципу гласності є законодавчо закріплена заборона цензури, розвиток свободи слова й преси, урахування та використання громадської думки в процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

Принцип гласності місцевого самоврядування має при цьому такі характерні ознаки: а) специфічну сферу поширення – рівень місцевого самоврядування як самостійний рівень управління в децентралізованій системі управління державою; б) власний об'єкт впливу – питання місцевого значення, самостійне вирішення яких безпосередньо населенням або через органи місцевого самоврядування становить зміст інституту місцевого самоврядування; в) особливий суб'єктний склад – суб'єкти, що здійснюють самоврядування або беруть участь у провадженні (реалізації) місцевого самоврядування.

Сьогодні необхідно по-іншому поглянути на принцип гласності інституту місцевого самоврядування, наповнити його сучасним змістом, виділивши основні елементи. Виходячи з проведеного теоретичного аналізу суджень згаданих учених і власної думки, у досліджуваному понятті необхідно виділити такі елементи принципу гласності в місцевому самоврядуванні:

– відкритість і публічність інституту місцевого самоврядування. Законодавче визначення конкретизує його як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [6]. Тому вся діяльність із життєзабезпечення населення територіальної громади, що лежить в основі таких завдань місцевого значення, повинна відповідати критеріям відкритості й публічності;

– участь громадян в управлінні місцевими справами. Цей аспект є одним із ключових для місцевого самоврядування, на ньому ґрунтується багато форм впливу на процес ухвалення управлінських

рішень на місцевому рівні. Тому необхідними сьогодні є поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізація потенціалу громадян і їх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив і впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є трансформація свідомості населення від споживачів суспільних благ до активізації участі в справах громади [2];

– доступ громадян, населення до інформації. Підкреслимо, що громадянам повинен бути забезпечений максимальний доступ не тільки до інформації про діяльність органів системи місцевого самоврядування, а й до діяльності зі здійснення форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, муніципальні вибори, громадські слухання, органи самоорганізації населення тощо);

– урахування думки населення під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування. У сучасних умовах недостатнім є саме лише надання населенню інформації про діяльність елемента (елементів) системи місцевого самоврядування; важливим проявом її відкритості є подальша можливість громадян висловити свої думки щодо місцевих проблем, а невід'ємною умовою ефективності інституту місцевого самоврядування має стати врахування цих думок;

– громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Суб'єктами такого контролю можуть виступати не тільки громадяни, а й інші інститути громадянського суспільства на муніципальному рівні. Необхідно зазначити, що в умовах децентралізації повноважень і передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів контроль мав би здійснюватися не лише з боку державних органів, а й із боку громадськості;

– можливість населення впливати на вироблення рішень органів місцевого самоврядування. Цей елемент принципу гласності тісно пов'язаний із попереднім, оскільки погляд громадян на форми, спо-

соби вирішення питань територіальної громади дає змогу скорегувати дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що об'єктивно впливає на прийняття остаточного рішення;

– звітність і відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою про свою роботу щодо вирішення питань місцевого значення. Дотримання цього принципу є ще одним джерелом інформації про роботу місцевих органів влади, що сприяє зворотному зв'язку останніх із населенням.

Першим кроком на шляху до створення законодавчих гарантій принципу гласності можна вважати конституційне закріплення (ст. 57 Конституції України) обов'язку доведення до відома населення в порядку, установленому законом, нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки громадян. Незважаючи на те, що в чинній редакції Конституції України принцип гласності не набув відображення у вигляді спеціальної норми (принципу), це питання регулюється в основному на рівні законів. Зокрема, принцип гласності закріплено в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [6], «Про органи самоорганізації населення» (ст. 5), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3), «Про Конституційний Суд України» (ст. 4), «Про Рахункову палату» (ст. 3), «Про прокуратуру» (п. 5 ст. 6). У Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» є ст. 3 «Відкритість і гласність роботи Верховної Ради». У ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено, що Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про інформацію» кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Окремі аспекти реалізації принципу гласності закріплено також Законами України «Про порядок

висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (ч. 1 ст. 2), «Про доступ до публічної інформації» (ст. 3–5), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (ст. 34), «Про телебачення й радіомовлення» (ч. 6 ст. 4), «Про інформаційні агентства» (ст. 2) тощо.

Чинне законодавство містить механізми забезпечення принципу гласності в діяльності місцевих рад, а також передбачає для громадян можливість здійснення громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад і прийняттям рішень місцевого значення. Зокрема, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» встановлено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес (преамбула Закону). Цим Законом зроблений істотний крок для забезпечення належного інформаційного обміну між органами місцевого самоврядування в Україні та громадськістю. Законодавчо закріплено можливість подавати інформаційні запити в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Як свідчить практика, використання електронних каналів передачі інформації, зокрема для надсилання запитів, значно пришвидшує процес їх обробки та надання відповідей.

На особливу увагу заслуговує реалізація принципу гласності щодо законодавчого закріплення поіменних голосувань. Законом встановлено, що в усіх місцевих радах має бути відкрите поіменне голосування, а результати голосувань мають бути загальнодоступними [5]. На практиці це дає змогу зробити голосування в місцевих радах прозорими, забезпечити дієвий громадський контроль за голосуваннями кожного депутата, що сприятиме підвищенню персональної відповідальності народних обранців і покращенню якості роботи органів місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. Принцип гласності в сучасних умовах визначає концеп-

туальні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак сьогодні його потенціал у частині правової регламентації залишається до кінця не реалізованим. Вектор розвитку в державі в ході процесів децентралізації зазнає значної корекції щодо розширення громадської активності, залучення в процеси управління інститутів громадянського суспільства. Однак відсутність у Конституції України прямої норми щодо гласності як основоположного принципу місцевого самоврядування є серйозним концептуальним недоліком. Із метою його ліквідації необхідно доповнити ст. 140 Конституції України таким абзацом: «Місцеве самоврядування здійснюється на основі принципу гласності, що забезпечує відкритість діяльності органів місцевого самоврядування та підзвітність їх населенню, доступ громадян до інформації про цю діяльність, можливість здійснення громадського контролю за нею з боку жителів територіальної громади, місцевої громади. Система принципів організації місцевого самоврядування визначається законом». Заповнення конституційної прогалини, на нашу думку, надасть визначеності ключовому принципу, на якому базується цей демократичний інститут, – принципу гласності місцевого самоврядування, а також регламентує правові передумови для більш активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні.

Наразі актуальним є також питання вдосконалення чинного законодавства України в аспекті встановлення розумних і прозорих правил, що, по-перше, надасть змогу отримувати громадськості повну й достовірну інформацію про діяльність місцевих рад і їх робочих органів; по-друге, створить правові, організаційні й інші умови для залучення членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення.

Концепції сучасної демократичної правової держави передбачають верховенство права, децентралізацію владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі в державних і суспільних справах, рівність усіх у своїх правах і свободах. Визнання владою громадян як рівноправних

партнерів потребує гласності у відносинах інститутів публічної влади та громадянського суспільства.

Підсумовуючи, зазначимо, що вимогу забезпечення реалізації принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування можна розглядати як інструмент, який налаштовує дієвий двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством шляхом участі громадян у суспільно-політичному житті, їхнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Отже, пріоритетним завданням підвищення гласності в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є забезпечення належних умов для залучення громадськості. Це потребує створення необхідних правових, організаційних, матеріальних, фінансових та інших умов, удосконалення чинного законодавства України.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Амосов (співголова), О. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Амосова, О. Ігнатенка, А. Кузнєцова. – 408 с.
2. Кравченко Т. Сутність форм участі громадян України в місцевому самоврядуванні / Т. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : [монографія] / за заг. ред. Р. Плюща. – Київ : РІДНА МОВА, 2016. – С. 546–615.
3. Любченко П. Відкритість і гласність у сфері місцевого самоврядування / П. Любченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 88–99.
4. Прієшкіна О. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : [навч. посіб.] / О. Прієшкіна. – Київ : Кондор, 2008. – 336 с.
5. Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань : Закон України від 26.11.2005 р. № 842-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-19/print1456046503029282>.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями, станом на 01.11.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280%2F97-%D0%B2%D1%80/print1486457548737397>.
7. Серьогін В. Гласність на муніципальному рівні: сучасний стан і шляхи оптимізації / В. Серьогін // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4–5 грудня 2001 р. / за ред. М. Панова. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2002. – 301 с.
8. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, В. Серьогін // Право України. – 1998. – № 6. – С. 22–24.
9. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е. Афонін, О. Суший. – Київ : НАДУ, 2010. – 48 с.

Кравченко Т. А. Реализация принципа гласности в системе местного самоуправления в Украине

В статье рассматривается роль принципа гласности в системе местного самоуправления в Украине и организационно-правовые аспекты его реализации. Проанализированы дефиниции принципа гласности в нормативно-правовых актах Украины и научных трудах по государственному управлению. На основании этого выявлены характерные признаки и элементы принципа гласности в системе местного самоуправления в Украине. Сформулированы предложения по конституционно-правовому регулированию, механизму реализации и путям современной идентификации указанного принципа в условиях децентрализации.

Ключевые слова: принцип гласности, открытость власти, местное самоуправление, территориальная община, представительная демократия.

Kravchenko T. Realization of the publicity principle in the system of local government in Ukraine

The article examines the role of the publicity principle in the system of local government in Ukraine, as well as the organizational and legal aspects of its implementation. The definition of the publicity principle concept in legal and regulatory acts of Ukraine and academic papers on public administration is analyzed. Based on this, the characteristic features and elements of the publicity principle in the system of local government in Ukraine are developed. The proposals on constitutional and legal regulation, as well as mechanism of implementation and ways of modern identification of this principle in conditions of decentralization are formulated.

Key words: publicity principle, openness of authorities, local government, territorial community, representative democracy.

К. В. Мануїлова

кандидат історичних наук,
докторант кафедри публічного управління та регіоналістики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії наук державного управління
при Президентіві України

КОНЦЕПТ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ» В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ДИСКУРСІ

Стаття присвячена актуальній темі децентралізації публічної влади. Проаналізовані наявні в сучасних вітчизняних й іноземних наукових та політико-управлінських колах погляди на теоретичне осмислення концепту «децентралізація публічної влади». Запропоноване авторське визначення концепту «децентралізація».

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, концепт.

Постановка проблеми. В Україні децентралізація публічної влади в сучасній соціально-економічній ситуації набула особливої актуальності. Означене питання перебуває в полі зору вітчизняних політиків, правознавців, політологів, істориків, соціологів, філософів, державознавців. Проте думки науковців і політиків стосовно цього процесу не завжди збігаються. Отже, проблема децентралізації публічної влади міцно ввійшла не лише в науковий і публіцистичний обіг, а й у саме життя.

Специфічною особливістю концепту децентралізації є те, що незважаючи на наявність численних тлумачень, оцінок і думок щодо означеного концепту, більшість дослідників схильні вважати, що поняття відрізняється складністю, багатозначністю й недостатньою точністю визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні питання децентралізації публічної влади привертає увагу дослідників різних наукових галузей, шкіл і напрямів. В Україні проблематиці децентралізації публічної влади присвячені дослідження В. Авер'янова, М. Баймуратова, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, С. Саханенко, А. Ткачука й інших.

У нашій державі опублікована низька наукових розвідок, в яких вітчизняні вчені зробили спробу проаналізувати проведені в країні заходи з децентралізації публічної влади. Зокрема, Інститутом законодавства Верховної Ради України в

2015 р. підготовлено збірник матеріалів круглих столів із децентралізації влади, що пройшли в Чернігові, Києві, Тернополі й Ужгороді [1]. Однак ні в теорії, ні на практиці не склалося єдиної уніфікованої (універсальної) концепції децентралізації. Як зазначають закордонні експерти із цієї проблематики, вибір форми й акцентів децентралізації є питанням визначення національної стратегії відносин організації публічної влади й управління на всіх рівнях територіального устрою [2, с. 71]. Це зумовлює необхідність проведення подальшого детального неупередженого аналізу багатоаспектного й надзвичайно складного поняття «децентралізація».

Метою статті є подальше теоретичне осмислення й уточнення концепту «децентралізація» в сучасному політико-управлінському дискурсі.

Виклад основного матеріалу. Запровадження реформи з децентралізації публічної влади в другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. в Європі й в Україні зокрема сприяло зростанню наукового інтересу та розгортанню в політико-управлінських колах дискусій щодо теоретичного осмислення сутності та значення терміна «децентралізація публічної влади» серед учених, які представляють різні наукові напрями.

У науковій літературі представлено чимало тлумачень багатоаспектного поняття «децентралізація публічної влади». Французькі вчені Ж. Ведель і Г. Бребан визначили децентралізацію публічної

влади з позицій адміністративного права. Зокрема, Ж. Ведель вважав, що суть децентралізації «полягає в передачі прав на прийняття рішень органам влади, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які обирають зацікавлені громадяни» [3, с. 35]. Г. Бребан зауважив, що за умови децентралізації повноваження юридичної особи (держави) відчужуються на користь іншої юридичної особи, якою є місцевий управлінський колектив (комуна, департамент, державна установа)), тим самим створюються умови для справжньої участі в управлінні громадян або їх представників [4, с. 57].

Американський дослідник Лоуренс С. Грем назвав децентралізовану модель «романтичною концепцією суспільства», яка зосереджена на території певної місцевості – у селі, у місті, в обласному центрі. Означені місцевості являють собою осередок утілення національної культури, що утворився завдяки впливу попередніх поколінь [5, с. 220].

Французький дослідник державного управління Б. Гурне вважає, що децентралізація – це «спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень із певних питань або в певній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [6, с. 88].

Політичний діяч, нинішній губернатор Вандеї (департамент на заході Франції) Жан-Бенуа Альбертіні вважає, що «децентралізація – це політика, спрямована на створення таких відносин між центральними службами та їх територіальними підрозділами, які характеризуються передачею на місця досить значних повноважень» [7, с. 210; 8, с. 17].

Визначаючи термін «децентралізація», окремі дослідники зазначили, що децентралізація це:

- передача відповідальності від центральної влади. Так, у монографії американських учених «Управління децентралізацією: нові концепції та практики» підкреслено, що децентралізація влади – це передача повноважень, відповідальності та ресурсів через механізм де-

концентрації влади, тобто делегування повноважень від центру до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі [9, с. 1];

- процес, за яким у рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці. Децентралізація є способом територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. [10, с. 21].

На думку західних фахівців, децентралізація передбачає розмежування відповідальності між центральним, регіональним і муніципальним управліннями. Також децентралізація є внеском у ключові елементи ефективного управління, у розширення можливостей участі людей в економічних, соціальних і політичних рішеннях [2, с. 73].

У вітчизняній колективній монографії увага акцентується на тому, що за умови децентралізації «відповідальність передається нижчим державним структурам та органам місцевого самоврядування, іншим структурам публічної влади із загальнодержавного рівня на регіональний і місцевий рівні» [11, с. 100]. «Якщо відповідні органи, що надають послуги, забезпечені децентралізованою інфраструктурою, то місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і доходів, а також гнучкіше реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень», – підкреслив казахський політолог А. Беліспаєв [12, с. 47].

Учені зазначають, що децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян у процесі здійснення управління й поліпшення надання публічних послуг унаслідок підзвітності та наближення владних установ до споживача [13, с. 245].

Спроби дати визначення терміна «децентралізація» були здійсненні в дисертаційних дослідженнях вітчизняних учених різних наукових напрямків. Так, політолог М. Харитончук стверджує, що децентралізація – поступове делегування частини повноважень, що постійно зростають, регіональним, міським і сільським владним інститутам [14, с. 14.]. Державоз-

навці Р. Колишко [15, с. 6], А. Лелеченко [16, с. 7–8] і Р. Покрова [17, с. 125] підкреслили, що децентралізація влади – це перерозподіл владних повноважень і обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. На думку Т. Ринкового, суттю децентралізації є передача еліті на місцях права виконувати керівні функції, мати власні бюджети та реалізовувати власну політику [18, с. 40].

Філософ Н. Капустіна до децентралізації віднесла систему управління, протилежну централізації, тобто розширення мереж відання й влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування [19, с. 752]. Український політик А. Матвієнко підкреслив, що «між поняттями «адміністративна реформа» та «децентралізація влади» є чіткий нерозривний взаємозв'язок: щоб подолати кризу влади, її треба децентралізувати; водночас децентралізація владних повноважень і є суттю адміністративної реформи» [20].

Український дослідник М. Баймуратов вважає децентралізацію політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом із новими функціями й ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії [21, с. 17]. Крім того, науковець упевнений, що децентралізацію влади можна називати ще й муніципалізацією. У більшості країн вона набуває форми загального поділу сфер компетенції, що дає місцевій владі право вирішувати місцеві питання, які потрапляють до їхньої сфери відповідальності та виконання яких супроводжується фінансово-ресурсним забезпеченням. Муніципалізація може мати певні рамки, котрі встановлюють самі місцеві ради. Втручання держави в муніципальні справи зазвичай законодавчо обмежується [21, с. 17].

Українські політологи В. Андріяш, Т. Лушагіна, О. Євтушенко вважають, що децентралізація являє собою конструкт, в якому в концентрованому вигляді подано характеристики системи (організаційна структура, повноваження, ресурси, управ-

лінські та господарські справи, в рішеннях яких беруть участь самоврядні органи адміністративно-територіальних одиниць, зазвичай у вигляді прийняття рішень), форму (тип), рівні концентрації влади (центральний, провінційний, префектурний, повітовий, міський чи сільський), повноваження й відповідальність [22].

На думку українського державознавця П. Надолішного, основними функціями децентралізації державної влади є такі: забезпечення проведення загальнодержавної політики на відповідних територіях, нагляд і контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Тому має бути встановлений порядок призначення на посаду та звільнення з посади очільників органів виконавчої влади на місцях (префектів), їх відповідальність, підзвітність і підконтрольність вищим органам державної влади [23, с. 172].

Вітчизняний політолог Т. Лушагіна, розглянувши різні класифікації за типом і спрямованістю поняття децентралізації, дійшла висновків, що поняття «децентралізація» можна визначити через адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів. У широкому значенні децентралізація передбачає надання права місцевим громадам вирішувати самостійно питання місцевого значення [24, с. 7].

Українські юристи І. Коваленко та Л. Решетник відносять децентралізацію до явища, дії та характеристики управлінської дії (самостійність). На їхню думку, для успішного впровадження стратегії децентралізації управління необхідна політична воля й активна законотворча діяльність центральних державних органів [25, с. 7].

Російські дослідники також подали різні визначення децентралізації. Так, С. Турусін зазначив, що децентралізація – це сукупність принципів або інституціональних механізмів, установлених на рівні законів (а не конституції!), котрі передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [26, с. 28]. М. Басієв вважає, що для децентралізації влади характерна відсутність відносин субординації, підпорядко-

ваності між рівнями влади. Вищий рівень влади наділений компетенціями координації та контролю за реалізацією повноважень нижчих рівнів влади, що встановлені правовими рамками [27, с. 124].

Більшість сучасних дослідників вважають, що децентралізація влади – це шлях до демократизації суспільства. «Проте за наявності демократизму та прогресивності реформ слід пам'ятати, що надмірна децентралізація за умови неготовності до неї суспільства та держави – це помилковий шлях до демократії в утворенні держави, що може привести до втрати державності», – наголосила український політолог Р. Червінська [28, с. 161].

Висновки і пропозиції. У рамках дослідження концепту «децентралізація» в сучасному політико-управлінському дискурсі з'ясовано, що децентралізація є засобом оптимізації системи управління, за якої функції, повноваження та відповідальність передаються від держави до недержавних інститутів (місцеве самоуправління, інститути громадянського суспільства).

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок є з'ясування впливу децентралізації публічної влади на інститути громадянського суспільства в децентралізованих країнах світу.

Список використаної літератури:

1. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Гройсмана. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 418 с.
2. Приходько Х. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання / Х. Приходько // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 71–75.
3. Ведель Ж. Административное право Франции. / Ж. Ведель ; перевод с франц. Л. Энтин. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
4. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
5. Graham L. Centralization versus decentralization dilemmas in the administration of public service / L. Graham // *International Review of Administrative Sciences*. – 1980. – Т. 46. – №. 3. – Р. 219–232.
6. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
7. Albertini J.-B. La deconcentration: l'administration territoriale dans la reforme de l'Etat / J.-B. Albertini. – Paris : Economica, 1997. – 238 p.
8. Pratiques de la gestion publique en France: Le statut du fonctionnaire. La responsabilite de l'administration. L'audit et le controle dans le secteur public. – Paris, 1999. – 351 p.
9. Cheema G. Shabbir Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices / G. Cheema, D. Rondinelli. – Washington, D.C: ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2007. – 326 p.
10. Бодак Н. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні / Н. Бодак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2016. – Вип. 36(2). – С. 20–23.
11. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / за ред. З. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
12. Белиспаев А. Институты децентрализации власти / А. Белиспаев. // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2010. – № 3. – С. 45–50.
13. Limits of Good Governance in Developing Countries / Hirotsune Kimura, Suharko, Aser B. Javier, Ake Tangsupvattana (eds.). – Gadjah Mada University Press (Indonesia), 2011. – 570 p.
14. Харитончук М. Зарубіжні концепції й практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / М. Харитончук ; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – К., 2000. – 17 с.
15. Колишко Р. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. Колишко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.
16. Лелеченко А. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / А. Лелеченко ; Національна академія державного управління при Президенті України. – К., 2006. – 18 с.
17. Покрова Р. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької

- Республіки та Республіки Польща) / Р. Покрова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. – Херсон : ХНТУ. – 2011. – С. 123–131.
18. Ринковий Т. Державно-управлінська еліта: минуле, сьогодення, майбутнє / Т. Ринковий // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2016. – № 4. – С. 36–42.
19. Капустіна Н. Децентралізація влади та її повноважень / Н. Капустіна // Вопросы философии. – 2001. – № 3. – С. 752–754.
20. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Віче. – № 10. – Травень 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/959/>.
21. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_6.
22. Андрияш В. Концепт децентрализации в категориальном аппарате политической науки / В. Андрияш, Т. Лушагина, А. Евтушенко // SCI-ARTICLE. – Раздел: Политология. – № 45 (май). – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sci-article.ru/stat.php?i=1495519903>.
23. Надолішній П. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми в постановці проблем публічного управління (Революція гідності чи так звана Революція гідності?) / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 3(63). – С. 169–177.
24. Лушагіна Т. Типологія та спрямованість децентралізації влади / Т. Лушагіна // Наукові праці. Політологія. – 2016. – Т. 273. – №. 261. – С. 7–10.
25. Коваленко І. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти) / І. Коваленко, Л. Решетник // Історико-правовий часопис: журнал / упоряд. О. Крикунов. – Луцьк : Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, – 2016. – № 1(7). – С. 96–100.
26. Турусин С. Централизация-децентрализация: управленческий аспект / С. Турусин // Основы экономики, управления и права. – 2013. – № 1. – С. 27–29.
27. Басиев М. Отдельные вопросы теории децентрализации публичной власти / М. Басиев // Вестник Северо-Осетинского Государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. – 2015. – № 1. – С. 123–127.
28. Червинская Р. Реформирование местного самоуправления в современной Украине: правовой аспект / Р. Червинская // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. Вип. 112. – 2010. Серія : Політологія. – Севастополь, 2010. – С. 159–161.

Мануилова Е. В. Концепт «децентрализация» в современном политико-управленческом дискурсе

Статья посвящена актуальной теме децентрализации публичной власти. Проанализированы имеющиеся в современных отечественных и иностранных научных, политических и управленческих кругах взгляды на теоретическое осмысление концепта «децентрализация публичной власти». Предложено авторское определение концепта «децентрализация».

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, концепт.

Manuilova K. The concept “decentralization” in modern political-managerial discourse

The article is devoted to the actual topic of decentralization of public authority. Analysed in modern domestic and foreign scientific, political and management circles are viewed on the theoretical interpretation of the concept of “decentralization of public authority”. The author’s definition of the concept of “decentralization” is proposed.

Key words: decentralization, public authority, concept.

УДК 332.145

О. В. Марухленкокандидат економічних наук,
доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

КЛАСТЕРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена актуальним питанням, пов'язаним із концептуальними основами кластерного підходу як інструменту регіонального розвитку. Проаналізовано основні закономірності виникнення і розвитку кластера як форми територіальної інтеграції господарюючих суб'єктів, їх вплив на регіональний розвиток та стан використання кластерного підходу на регіональному рівні в Україні. Розглянуто основні переваги застосування кластерного підходу і деякі проблеми з його впровадженням.

Ключові слова: кластер, інструменти, регіональний розвиток, кластерний підхід, модель М. Портера «diamond», детермінанти, модель детермінант «потрійна спіраль».

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку національного господарства в умовах важкого і суперечливого процесу глобалізації неминуче відбуваються перетворення, які не можуть не впливати на економічний розвиток регіонів. У ситуації, що склалася, виникає необхідність розробки стійкої моделі розвитку регіонів України, яка не тільки б захищала регіональну економіку від негативних проявів таких змін, допомагала б адаптуватися до змін у зовнішньому та внутрішньому регіональному середовищі, але і сприяла б підвищенню конкурентоспроможності регіональної економіки. У цій ситуації найбільш ефективним є інноваційно-орієнтований шлях розвитку, де ключова роль відводиться відповідним інститутам, інфраструктурі та, перш за все, інвестиціям, а одним із ключових завдань є формування основ національного інвестиційного механізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблемам кластеризації економіки, зокрема на регіональному рівні, приділяється особлива увага як науковців, так і управлінців та бізнес діячів. У цьому контексті все частіше у вітчизняній науковій літературі йдеться про «кластерний підхід», «кластерну модель економічного розвитку», «інноваційні кластерні структури», до створення яких повинна прагнути держава, якщо вона прагне вийти на вищий рейтинг кон-

курентоспроможності національної економіки на світовому ринку.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових публікацій за цією проблематикою таких вчених, як А. Илларионов, М. Портер, К. Морган, О. Серіка, С. Соколенко, О. Романов, Ю. Лавриков, вказує на те, що запровадження кластерної моделі економічного розвитку є дієвим інструментом регіонального розвитку.

Мета статті – дослідити концептуальні основи застосування кластерного підходу до управління інвестиційною політикою регіонів України як інструменту регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. У сучасних складних умовах розвитку економіки України, а саме втрати Криму, військові дії в Донецькому та Луганському регіонах, виникло багато економічних і соціальних проблем у розвитку регіонів країни. Така ситуація призвела до необхідності в розробці ефективних механізмів державної економічної політики країни та її окремих регіонів. Це стосується не тільки депресивних, але і промислово розвинених регіонів, економіка яких потребує кардинальної реконструкції. Так, якщо в західних регіонах України в останні роки загострилися проблеми зайнятості, то в промислово розвинених регіонах постала необхідність у трансформації економічної структури в напрямі орієнтації на випуск конкурентоспроможного кінцевого продукту.

Тобто аналізуючи особливості перспектив розвитку України у формуванні регіо-

нальної політики, можна дійти висновку, що в сучасних умовах потрібно не стільки відновлювати старе, скільки будувати нове. Більшість вчених-економістів єдині в думці, що в економіці України та її регіонів терміново необхідна трансформація. Високий інтелектуальний потенціал економічно активного населення України, особливості геополітичного положення країни є унікальними умовами успішної регіональної політики, спрямованої на використання інвестиційних можливостей. А стратегічним напрямком для їх прискореного впровадження, на думку багатьох науковців, є саме кластерна політика – заходи, що проводяться органами влади всіх рівнів щодо розвитку кластерів. Цілями кластерної політики є підвищення конкурентоспроможності та інвестиційного потенціалу регіонів, що призведе до розвитку малого і середнього бізнесу, покращення економіки країни.

Державна стратегія регіонального розвитку України до 2020 року, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, також передбачає створення умов для підвищення конкурентоспроможності окремих регіонів, ґрунтуючись на принципах кластеризації [1].

Поняття «кластер» досить популярно і використовується в різних науках, таких як: математика, фізика, астрономія, хімія, інформатика, лінгвістика, музика. А. Маршалл, англійський економіст, вперше звернув увагу на кластер як на економічне явище і на підставі досліджень процесів концентрації спеціалізованих компаній у промислових регіонах почалося формування поняття «кластер». Дані дослідження дозволили економісту визначити три переваги для компанії, яка входить до складу кластера. Перша перевага – ефективний обмін інноваціями і досвідом, друга – спеціалізація постачальників і остання – формування ефективного ринку праці з великою кількістю працівників і роботодавців [2].

Далі проводилися дослідження кластерів і їх ефективності американськими вченими У. Айзері, Б. Чайнітцом. Дослідження італійських вчених і аналітиків Майлата і Вассерота, Чаманського і Де Абласа зробили великий внесок у розвиток

промислових районів. Так, на їхню думку, промисловий кластер – це підмножина виробництв економіки, які взаємопов'язані потоками товарів і послуг сильніше, ніж з іншими секторами національної економіки. В італійській літературі також фігурував термін «промисловий округ». За словами Дж. Бекаттіні, це сконцентровані на обмеженій території переважно малі та середні компанії, які виробляють товари або послуги, залучені в соціальне середовище даної місцевості і пов'язані з основною виробничою діяльністю. Дана концентрація компаній – ідеальна модель локальної виробничої системи, яка має власну економічну і соціальну ідентичність [3].

Французькі вчені також цікавилися дослідженнями кластерів, називаючи їх «полюсами зростання» (Д. Дарвент) або «фільєрами» (І. Толенадо і Д.Сольє). Так, швидкорослі галузі економіки, які домінують над іншими секторами економіки і є високо конкурентоспроможними за рахунок ринкового потенціалу або інноваційності та ін., – це полюси зростання, а фільєри – це сукупність галузей, відносини між якими підтримуються більш напружено, в порівнянні з іншими, зовнішніми галузями щодо певної сукупності [4].

Найвідоміше визначення «кластерів» належить професору Гарвардської школи бізнесу М. Портеру. У своїх працях він також розвивав теорію конкурентних переваг територій.

М. Портер дає наступне визначення: «Кластери – це ... географічні зосередження взаємозв'язаних підприємств, компаній, що спеціалізуються на виробництві продукції компаній, працюють в суміжних галузях, і пов'язаних з ними інститутів в конкретних галузях промисловості, конкуруючих компаній, але також співпрацюють між собою» [5].

У своїх дослідженнях М. Портер робить упор на необхідність об'єднувати зусилля на ринку і концентруватися. Це дозволяє підприємствам досягати найвищої продуктивності праці.

На думку М. Портера, «необхідно зосередиться на кластері як на явищі, заснованому на Екстерналі серед підприємств, ніж на якомусь конкретному об'єднанні ...» [5].

У свою чергу, Д. Якобс пропонує в основу визначення економічного кластера використовувати такі принципи [3]:

- 1) географічний;
- 2) принцип взаємозв'язку між галузями промисловості;
- 3) технологічний.

Дані фактори – детермінанти, які в ході взаємозалежних відносин стають рушійною силою кластеру на мікроекономічному рівні і формують модель М. Портера «diamond», яка є найвідомішою концепцією конкурентних переваг галузі. Детермінанти конкурентоспроможності галузі об'єднані в чотири групи: факторні умови; умови внутрішнього попиту; суміжні і обслуговуючі галузі; стратегія і структура компаній, суперництво між ними. Окрім головних детермінант, у моделі визначені додаткові змінні: випадкові події та державна політика, які можуть як посилити, так і послабити синергетичний ефект взаємодії основних детермінант [5, с. 298]. Ці змінні впливають на стан у країні, а основні детермінанти моделі повинні бути сприятливими для досягнення промисловістю країни міжнародного успіху. Дія даної системи детермінант призводить до формування кластерів у конкурентоспроможних га-

лузях країни, які складаються з взаємопов'язаних підприємств і фірм.

Вважаємо, що сучасні тенденції економічної глобалізації зумовлюють необхідність введення в модель ще одного важливого фактору – діяльності міжнародного бізнесу, тобто транснаціональних корпорацій, які впливають на конкурентоспроможність галузей через вхідні та вихідні інвестиційні потоки.

Включаючи діяльність міжнародного бізнесу в модель «національного ромбу» Портера як детермінанту конкурентоспроможності, можна побачити, що він впливає на інші детермінанти також (рис. 1):

1) факторні умови: з приходом іноземних ТНК стимулюється більш ефективно використання вітчизняних активів і природних ресурсів, і розширюється доступ до іноземних активів для місцевих компаній;

2) умови внутрішнього попиту: при вході іноземних ТНК на місцевий ринок покращується якість товарів, що виробляються, попит стає більш диверсифікований через вплив іноземних стандартів якості;

3) суміжні і обслуговуючі галузі: іноземні філіали ТНК можуть стати ядром, навколо якого формуватиметься новий кластер із місцевими обслуговуючими фірмами;

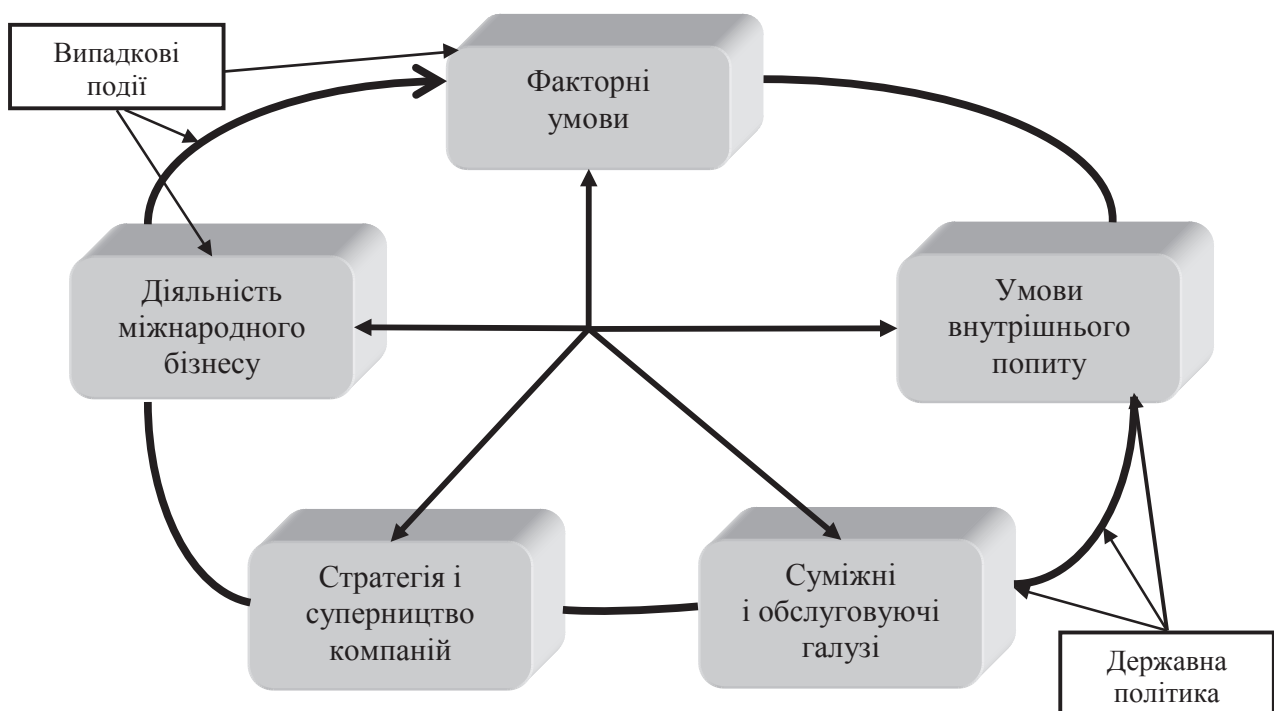


Рис. 1. Сучасна модель конкурентних переваг – «diamond» М. Портера

4) стратегія і суперництво компаній: поява на ринку більш ефективно функціонуючого іноземного підприємства зумовлює активізацію конкуренції між місцевими фірмами.

На сьогодні модель «diamond» М. Портера не єдина модель, яка являє собою систему конкурентних переваг (детермінант), необхідних для утворення і розвитку кластера. Так, виділяють такі моделі: «потрійна спіраль» (рис. 2) Г. Етцковича, «продуктивний і ініціативний кластер», або модель «впливу учасників кластера» О. Зольвела.

У моделі «потрійна спіраль» компанії і галузі є малі та середні підприємства, їх об'єднання; місцева і регіональна влада – учасник кластера, який відповідає за його формування, розробляючи програми і проекти регіонального розвитку економіки; дослідження, освіта, розробки – це університети, коледжі, ліцеї та дослідницькі центри, які беруть участь у пошуках і розробках інноваційних технологій для модернізації та збільшення ефективності роботи підприємств кластеру, а також дана детермінанта виступає джерелом висококваліфікованих кадрів.

Таким чином, ключовою умовою успішного функціонування кластера є наяв-

ність трьох основних детермінант, а також ефективної співпраці між ними [2–8].

Дослідження багатьох вчених і в тому числі М. Портера визначили важливу рису розвитку промислових регіональних кластерів – поєднання кооперації та конкуренції, тобто явища, коли фірми і співпрацюють, і конкурують між собою. Як, наприклад, конкуренція між компаніями на ринках збуту і в той же час кооперація для отримання фінансування з боку держави.

Американський вчений В. Прайс, вважає, що в «кластерній моделі поведінки підприємств необхідно спиратися на державно-приватне партнерство, співробітництво між урядом і бізнесом» [7].

Теорію регіонального кластера сформулював М. Енрайт. У своїй теорії він погоджується з Д. Якобсеном і враховує географічний принцип в основі формування регіональних кластерів.

Дослідження, проведені американським вченим М. Енрайт, дозволили зробити висновок, що «регіональний кластер – це промисловий кластер, в якому компанії – члени кластера знаходяться в географічній близькості один до одного» [3].

На відміну від теорії М. Портера, М. Енрайт вважає, що конкурентні переваги створюються на регіональному рівні і за-



Рис. 2. Модель детермінант «потрійна спіраль» Г. Етцковича

лежать від національно-культурних традицій ведення бізнесу, наявності необхідних ресурсів, організації виробництва.

Проблемами кластеризації економіки в даний час займаються такі вчені, як Ж. Мігалева, С. Ткачова, заслуговують уваги наукові статті Ю. Корольок, Г. Карпінська, Н. Внукова, О. Єрмакова, В. Бритвихин та ін.

Так, наприклад, Ж. Мігалева пропонує комплексне використання теорій кластерного механізму і сучасних концепцій інноваційного розвитку [6].

Особливу увагу Ж. Мігалева приділяє створенню інноваційних кластерів. «Інноваційний кластер ... являє собою об'єднання промислових підприємств, дослідницьких центрів, органів державного управління, громадських організацій, яке дозволяє використовувати переваги двох способів координації економічної системи – внутрішньо фірмової ієрархії та ринкового механізму, що дає можливість більш швидко і ефективно розподіляти нові знання, наукові відкриття та винаходи» [4].

У науковій статті «Кластерна теорія економічного розвитку» Т. Цихай зазначає, що «кластерний підхід дозволяє вирішувати питання конкурентоспроможності держави, регіону, галузі Є основою стимулювання інноваційної діяльності, а також основою взаємодії великого і малого бізнесу» [7].

Проаналізувавши різні підходи до трактування поняття «кластер», можна виділити характерні ознаки кластерів:

- 1) наявність конкурентоспроможних підприємств, що мають істотну частку на внутрішньому і зовнішньому ринку;
- 2) підприємства повинні мати істотні конкурентні переваги;
- 3) наявність кооперації між компаніями – учасниками кластера;
- 4) наявність вільної конкуренції між компаніями – учасниками кластера;
- 5) єдиний інформаційний простір;
- 6) можливість впровадження інновацій.

Різні концепції кластерів, а також основні переваги та недоліки кластерного підходу [14] розглянуті в науковій статті В.А. Бритвихіна.

Таким чином, регіональний кластер – це концентрація підприємств на одній те-

риторії з метою зміцнення конкурентних переваг учасників, поліпшення конкурентоспроможності економіки регіону в цілому, розвитку бізнесу і на цій основі підвищення рівня життя населення.

Так само характерними рисами кластера можна виділити такі:

- 1) учасники кластера знаходяться в рамках певної географічної території, розміри якої варіюються від кількох близьких міст до території всієї країни;
- 2) наявність тісних зв'язків і структурованості усередині кластера;
- 3) підвищення конкурентоспроможності як окремих підприємств – учасників кластера, так і економік регіону і країни в цілому;
- 4) наявність «ядра», навколо якого відбувається об'єднання учасників кластера і яким можуть виступити університети, школи бізнесу, асоціації та ін.

Таким чином, кластерний підхід організації економіки має ряд позитивних ефектів для регіону, в якому функціонує кластер, а саме: залучення інвестицій, підвищення інноваційності галузі, зниження собівартості вироблених товарів і послуг за рахунок синергетичного ефекту, підвищення якості продукції, розширення асортименту ринків збуту, збільшення обсягів експорту і ж підвищення конкурентоспроможності як окремих підприємств – учасників кластера, так і галузі, регіону і країни в цілому.

Висновки і пропозиції. Створення кластерів сприятиме зростанню економічного розвитку регіонів України та їх інвестиційної привабливості, що призведе до підвищення конкурентоспроможності регіонів та економіки України в цілому.

Використовуючи механізм реалізації державної економічної політики України, заснований на кластерній моделі розвитку економіки країни, зокрема на регіональному рівні, дуже важливо усвідомити глибокий зміст та структуру такої моделі, а також умови її формування і подальшого становлення. Необхідно засвоїти методику історично утворених кластерів і рівня їх впливу на економічний розвиток міста. Дуже важливо своєчасно підтримувати регіональні кластерні ініціативи, а також враховувати місцеві територіальні осо-

бливості під час формування регіональної кластерної політики та реалізації її на практиці.

Список використаної літератури:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
2. Marshall, A. Principles of Economics. [Text]: monograph. / A. Marshall. - London: Macmillan, 1920. – ISBN 1-57392-140-8.
3. Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development [Electronic resource]. – Access mode: http://www.tci-network.org/media/asset_publics/resources/000/003/821/original/Making_sense_of_clusters.pdf.
4. Мингалева Ж., Ткачева С. Кластеры и формирование структуры региона. [Текст] / Ж. Мингалева, С. Ткачева // МЭ и МО. – 2000. – № 4. – С. 19–25.
5. Porter, M. Competitive Advantage of Nations [Text]: monograph. / M. Porter; Free Press. – New York, 1998. – 896 p. – ISBN 0684841479.
6. Boja, C. Clusters Models, Factors and Characteristics [Text] / C. Boja // International Journal of Economic Practices and Theories. – 2011. – № 1. – P. 34–43.
7. Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development [Electronic resource]. – Access mode : http://www.tci-network.org/media/asset_publics/resources/000/003/821/original/Making_sense_of_clusters.pdf.
8. Smith, R. Industry Cluster Analysis: Inspiring a Common Strategy for Community Development [Electronic resource]. – Access mode : <http://extension.psu.edu/workforce/briefs/indclustanal.pdf>.
9. Королюк Ю.Г. Кластерний підхід як складова регіонального управління / Ю.Г. Королюк // Державне управління: удосконалення та розвиток. Ефективна економіка, № 3 – 2010. – С. 46–52.
10. Карпінська Г.В. Теоретичні і методичні засади реструктуризації та кластеризації підприємств / Г.В. Карпінська. – Одеса : Інтерпрінт, 2011. – 201 с.
11. Внукова Н.М. Фінансові послуги у становленні кластерних ініціатив / Н.М. Внукова. – Харків : Видавництво ХНЕУ, 2011 – 226 с.
12. Єрмакова О.А. Підвищення конкурентоспроможності приморських регіонів України на основі кластерної моделі / О.А.Єрмакова. – Одеса, 2011. – 198 с.
13. Ким Дж.-О., Мюллер Ч.У. и др. Факторный, дискриминантный и кластерный анализ: Пер. с англ. – М. : Финансы и статистика, 1989 – 215 с.
14. Бритвихин В.А. Использование кластерного анализа для типологизации признаков / В.А. Бритвихин, Ф.А. Красина, С.Н. Симонцев // Социологические исследования. – 1994. – № 2 – С. 100–105.

Марухленко О. В. Кластеры как инструменты регионального развития

Статья посвящена актуальным вопросам, связанным с концептуальными основами кластерного подхода как инструмента регионального развития. Проанализированы основные закономерности возникновения и развития кластера как формы территориальной интеграции хозяйствующих субъектов, их влияние на региональное развитие и состояние использования кластерного подхода на региональном уровне в Украине. Рассмотрены основные преимущества применения кластерного подхода и некоторые проблемы с его внедрением.

Ключевые слова: кластер, инструменты, региональное развитие, кластерный подход, модель М. Портера «diamond», детерминанты, модель детерминант «тройная спираль».

Marukhlenko O. Clusters as instruments of regional development

The article is devoted to topical issues related to the conceptual foundations of the cluster approach as an instrument for regional development. The main regularities of the emergence and development of the cluster as a form of territorial integration of economic entities, their impact on regional development and the state of using the cluster approach at the regional level in Ukraine are analyzed. The main advantages of applying the cluster approach and some problems with its implementation are considered.

Key words: cluster, tools, regional development, cluster approach, M. Porter's "diamond" model, determinants, and the "triple spiral" determinant model.

УДК 35.07:321.001.73

А. І. Недількоасистент секції державного управління і права
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

ЗНАЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду основних питань щодо впливу інститутів громадянського суспільства на розвиток публічного управління на місцевому рівні в Україні. Розглянуто взаємодію органів публічної влади на місцевому рівні та громадянського суспільства та їх вплив на формування сучасного, ефективного публічного управління на місцевому рівні в Україні, а також виявлено основні проблеми їх взаємодії, які потребують невідкладного вирішення.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, публічне управління на місцевому рівні, місцевий рівень.

Постановка проблеми. Досвід зарубіжних країн показує, що значної уваги у вітчизняній системі публічного управління на місцевому рівні потребує взаємодія органів публічного управління з громадськістю, адже будь-які перетворення в державі не матимуть успіху без підтримки громадянського суспільства, участі громадян в процесі прийняття та реалізації суспільно важливих питань. Підвищення ролі громадянського суспільства в публічному управлінні на місцевому рівні сприяє підвищенню ефективності публічного управління, збільшенню рівня довіри громадян до влади та зацікавленості громадськості у формуванні та реалізації державної та особливо регіональної політики, оскільки громадяни максимально зацікавлені в розвитку свого регіону. Одним із головних завдань, що стоять перед Україною, є визначення пріоритетних цілей та напрямів публічної політики, зокрема стосовно розвитку місцевого самоврядування, громадських ініціатив, самоорганізації населення. Тобто успішне досягнення зазначених завдань зумовлює необхідність проведення ґрунтовного аналізу взаємодії держави, органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, визначення значення громадянського суспільства в процесах публічного управління, зокрема на місцевому рівні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невідирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню питань щодо громадянського суспільства, його значення та ролі та інститутів громадянського суспільства у формуванні ефективного публічного управління на місцевому рівні присвячені роботи таких вітчизняних науковців: В. Бакуменка, Н. Гнидюк, М. Головатий, Н. Драгомерецької, І. Лопушинського, А. Кудряченка, В. Князев, В. Купрія, В. Мартиненка, Л. Мельник, О. Оболенського, О. Руденко, С. Серьогіна, А. Смольов, Л. Усаченка, С. Чернова та інших.

Невідирішені раніше проблеми. Незважаючи на значний доробок вітчизняних вчених, пов'язаний із розвитком, сутністю та значенням громадянського суспільства, залишається ряд недосліджених питань, зокрема щодо існування нових підходів до розуміння сутності громадянського суспільства та його значення в процесі формування ефективного публічного управління на місцевому рівні в Україні. Також на сьогодні важливим питанням є розроблення новітніх концепцій та підходів до проблем взаємодії громадянського суспільства та держави.

Формулювання цілей (мети) статті.

Метою статті є розгляд значення громадянського суспільства та його інститутів у розвитку вітчизняної системи публічного

управління на місцевому рівні в Україні, аналіз взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні та громадянського суспільства, дослідження впливу їх взаємодії на розвиток публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Роль громадянського суспільства в розвитку демократичних державах набуває все більшого значення та уваги, в зарубіжних країнах посилюється взаємодія місцевих органів влади з громадськістю через інститути громадянського суспільства. Так, для України взаємодія органів публічного управління та громадянського суспільства набуває подвійного значення та складності, адже на сучасному етапі розвитку відбуваються зміцнення та закріплення європейських принципів публічного управління та одночасно відбувається закріплення громадянського суспільства, розвиток інститутів громадянського суспільства, надання їм більше можливостей у прийнятті суспільних рішень місцевого та державного рівня. Тобто формування публічного управління та громадянського суспільства є ключовими моментами в становленні правової, соціальної держави.

Перехід від радянської системи державного управління до сучасної системи публічного управління зумовило переміщення на перший план інтересів громадян, суспільства, а не організаційної структури, як було раніше. Зокрема, Г. Букет під час розгляду публічного управління наголошує на тому, що публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством [2]. Громадянське суспільство в Україні проміжну роль між суспільством та державою відповідно до цього визначається його роль у суспільстві та державі. Ця роль громадянського суспільства визначається функціями громадянського суспільства: інтегральною, інструментальною, дистрибутивною, регулятивною, управлінською, комунікативною, нормативною, ціннісною, контролюючою, функціями протистояння і критичного відображення.

Відповідно до розкритої Г. Букетом сутності публічного управління стає важли-

вим питанням взаємодія публічних органів влади з громадянським суспільством, за рахунок їх якісної взаємодії буде покращено механізми реалізації публічного управління. Перш за все позитивні зміни викликані такою взаємодією будуть на місцевому рівні, оскільки громадянське суспільство найбільше взаємодіє з публічними органами влади саме на місцевому рівні та має найбільше важелів впливу на них.

Оскільки публічне управління розглядається як управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління [2], то навіть із визначення стає очевидним, що громадянське суспільство в публічному управлінні відіграє важливу роль, без його участі публічне управління не може існувати повноцінно. Одним із пріоритетних завдань, які стоять перед Україною, є набуття статусу соціальної держави, вдосконалення публічного управління, розвиток інформаційного суспільства, яке спрямоване на забезпечення потреб громадян, тісна взаємодія органів влади та суспільства.

Публічне управління на місцевому рівні виконує ряд функцій, серед яких, на нашу думку, одними з найважливіших є:

- 1) соціальні;
- 2) культурно-освітні;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) зв'язки з громадськістю;
- 5) інформаційне забезпечення та ін.

Усі зазначені вище функції передбачають постійний активний зв'язок органів публічної влади на місцевому рівні з громадянським суспільством. Якщо громадянське суспільство не буде повноцінно розвинене, то буде порушена взаємодія з органами публічного управління, що негативно вплине на виконання основних функцій публічного управління та в цілому на його функціонування та ефективність. Тому важливою умовою розвитку ефективного публічного управління на місцевому рівні в Україні є забезпечення взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства та створення умов для функціонування громадянського суспільства.

О. Оболенський та С. Чернов у своїх роботах зазначають, що органи публічної влади впливають на громадян індивідуально і через їх різні колективи, утворені природним шляхом або створені з волі людей (наприклад, партії). Багато дій органів публічної влади звернені й до всеосяжного колективу – суспільства в цілому. У свою чергу, громадяни, їхні колективи суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою в цілому [8].

Громадянське суспільство – це суспільство з високим рівнем громадянської активності та розвитку політичних, культурних, моральних, соціальних, економічних інтересів та цінностей, яке приймає активну участь у прийнятті державно-управлінських рішень та одночасно не залежить від держави. Розвиток громадянського суспільства свідчить про закріплення демократичних принципів.

Щодо розвитку громадянського суспільства в Україні існує декілька підходів. Частина науковців стверджує, що воно мало розвинене та не має необхідного масштабу для виконання своїх цілей, інша частина науковців у своїх роботах зазначає про нерівномірний розвиток громадянського суспільства на території України та про поступове підвищення його важливості для місцевого самоврядування.

У другій половині ХХ ст. в більшості країн Західної Європи відбулися процеси переходу від держави-нації до держави-суспільства, тобто від звичних взаємовідносин влади та суспільства до принципів узгодження їх діяльності та консенсусу [5].

Для України прийняття незалежності стало важливим кроком у процесах демократизації суспільного життя, що принесло зміни в громадянське суспільство, а саме стимулювало зародження основних принципів подальшого його розвитку. Хоча на тому етапі основною проблемою була відсутність у населення бажання до впровадження демократичних цінностей, що було викликано довгим впливом тоталітарного режиму.

З 2000-х років в Україні активізувалися процеси суспільного життя, в цей період підвищився рівень демократії, населення

почало приймати активну участь у страйках, виступах та акціях, які були викликані проблемами соціального забезпечення, а саме: невиплата заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат. Хоча така зацікавленість лише матеріальним становищем не визначала позитивних рис громадянського суспільства. І лише революція 2004 року значно збільшила суспільну свідомість громадян, коли, крім матеріальних благ, громадяни почали цікавитися і політичними справами та намагатися вплинути на них.

Наступним важливим кроком розвитку громадянського суспільства стало утворення Громадських організацій в 2010 році, а саме наявність Громадських організацій є важливою ознакою громадянського суспільства, адже вони є незалежними від будь-яких політичних партій, релігійних установ чи бізнесу. Чим вищий рівень участі населення в діяльності Громадських організацій, тим вищий буде рівень розвитку громадянського суспільства.

В Україні громадянське суспільство починає формуватися, коли для розвинутих країн світу проблема побудови громадянського суспільства вже не є такою гострою, яке уже сформоване та зайняло необхідну йому нішу між публічною владою та громадянами для ефективного виконання своїх функцій. З досвіду зарубіжних країн бачимо, що становлення громадянського суспільства тісно пов'язано з політичною та соціальною модернізацією країни, перетворенням економічних відносин та формуванням національної свідомості українського народу [9].

У країнах, які дотримуються принципу соціальної держави, громадянське суспільство залишає за державою прийняття рішень щодо соціально-економічних процесів та одночасно контролює всі процеси, що не дозволяє перетворити систему управління в тоталітарну. Тобто держава виконує політичні функції та функції, які громадянське суспільство делегує державі шляхом проведення виборів. До делегованих функцій можемо віднести:

- 1) забезпечення безпеки у всіх сферах життєдіяльності суспільства;
- 2) гарантія додержання основних прав і свобод людини;

- 3) регулювання економічних процесів;
- 4) формування та регулювання внутрішньої політики держави тощо.

Для того щоб більш детально дослідити вплив громадянського суспільства на публічне управління на місцевому рівні, необхідно розглянути інститути громадянського суспільства, за допомогою яких здійснюється вплив, та органи публічної влади на місцевому рівні, на які здійснюється вплив. Тобто взаємодія між інститутами громадянського суспільства та органами публічного управління на місцевому рівні лежить в основі розкриття значення громадянського суспільства для формування ефективного публічного управління.

У науковій літературі виділяють низку інститутів громадянського суспільства, на основі проаналізованої літератури можемо виокремити такі інститути: громадські організації та рухи, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, професійні асоціації, недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, благодійні, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, непідприємницькі товариства та установи, політичні партії та організації підприємців і промисловців, що не належать до влади та інші форми об'єднань громадян [7]. Головною ознакою цих інститутів є те, що вони утворюються не державою, і тому їх реальне функціонування є показником громадської зрілості суспільства, усвідомлення ним своїх власних потреб, рівня його самосвідомості.

Відповідно до Конституції публічне управління на місцевому рівні в Україні здійснюється місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням (територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районна та обласна ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення) [1; 3].

Важливим елементом системи публічного управління на місцевому рівні є територіальні громади, саме в територіальній громаді на місцевому рівні розпочинаються процеси формування людських відносин з державою, взаємодія влади та громадян,

формування особистої думки кожного індивіда, тобто закладаються формуються ознаки, що притаманні саме публічному управлінню. Одночасно територіальні громади, як і місцеве самоврядування, часто відносять до інституцій громадянського суспільства, оскільки місцеве самоврядування залучає у своїй діяльності місцевих жителів та надає їм можливість приймати участь у прийнятті державно-управлінських рішень. Тобто місцеве самоврядування виступає одночасно певним посередником між державою та громадянами та інститутом громадянського суспільства, воно є важливою функціональною складовою частиною громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії, а місцева демократія є основою демократії в цілому.

А. Стойка у своїх роботах зауважує, що погляди та інтереси громадянського суспільства мають враховуватися, органи влади та управління повинні бути підзвітними та підконтрольними громадянському суспільству й діяти виключно в його інтересах, а результати їх діяльності – бути абсолютно прозорими для всіх зацікавлених сторін, оскільки саме це надає процесу управління ознак публічності [6].

Сучасними науковцями визнається, що в громадянському суспільстві соціальні процеси структуруються і відтворюються у вигляді соціальних інститутів, діючих, з одного боку, відповідно до норм права, а з іншого – задовольняючи потреби та інтереси громадян. При цьому, говорячи про роль у функції громадянського суспільства в системі публічного управління, більшість науковців сходяться на тому, що воно є основою існування будь-якої демократичної держави та передумовою ефективного місцевого самоврядування [7].

Важливою проблемою є неефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади на місцевому рівні, оскільки на сьогодні майже відсутні механізми їх взаємодії, що викликає такі порушення, як зловживання службовим положенням та виникнення корупційних дій. Тобто необхідно структурувати механізми взаємодії орга-

нів публічної влади з інститутами громадянського суспільства на місцевому рівні, створити умови для партнерських відносин між ними, що в загальному утворить сприятливі умови для ефективних та плідних взаємовідносин між органами публічної влади та громадянським суспільством, що в цілому підвищить рівень розвитку публічного управління на місцевому рівні та поступово – на загальнодержавному рівні.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади на місцевому рівні підвищує рівень децентралізації влади. Вдосконалення механізмів їх взаємодії, крім наведених вище позитивних процесів, дає можливість удосконалити систему місцевого самоврядування, розвивати громадянське суспільство, підвищувати рівень місцевої демократії, активізувати діяльність представників місцевих громад.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На основі проведеного аналізу можемо сказати, що публічне управління не може існувати без громадянського суспільства. Саме інститути громадянського суспільства мають значний вплив на органи публічної влади на місцевому рівні, саме громадянське суспільство, його значимість є важливою складовою частиною, яка відрізняє публічне управління від державного управління. Тобто створення інститутів громадянського суспільства, надання їм функцій контролю за прийняттям державно-управлінських рішень є ознакою переходу України від радянських принципів побудови систем управління до європейських.

Створення громадянського суспільства – процес довготривалий та можливий за наявності певних умов розвитку, за яких взаємини держави і суспільства, влади і народу будуються винятково на правових основах. Поряд із цим держава стає гарантом забезпечення в суспільстві безпеки в цілому та кожного громадянина зокрема. Головним показником рівня розвитку громадянського суспільства є місцеве самоврядування. Саме на рівні міського, районного, селищного врядування мають найповнішу реалізацію головні компонен-

ти громадянського суспільства – громада і представницька влада, ініціатива і контроль, інтереси та права кожної особи.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н.І. Обушна // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 44(1). – С. 53.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.
4. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.
5. Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи : [колективна монографія / за заг. ред. О.М. Руденко, С.В. Штурхецького]. – Острог : ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. – 328 с. – (Серія : «Громадянське суспільство», Вип. 7).
6. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. ...канд. держ. упр. : 25.00.02 / А.В. Стойка ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://berabuucusa.by.ru>.
7. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні / М. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.spa.ukma.kiev.ua. – Назва з екрану.
8. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» [Текст] / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – С. 7.
9. Чумаков Д.Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави / Д.Д. Чумаков // Грані. – 2014. – № 6. – С. 131.

Недилько А. И. Значение гражданского общества в развитии публичного управления на местном уровне в Украине

Статья посвящена рассмотрению основных вопросов влияния институтов гражданского общества на развитие публичного управления на местном уровне в Украине. Рассмотрено взаимодействие органов публичной власти на местном уровне и гражданского общества и их влияние на формирование современного, эффективного публичного управления на местном уровне в Украине, а также выявлены основные проблемы их взаимодействия требующих безотлагательного решения.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, публичное управление на местном уровне, местный уровень.

Nedilko A. The significance of civil society in the development of public administration at local level in Ukraine

The main issues concerning the influence of civil society institutions on the development of public administration at the local level in Ukraine are considered. The interaction of public authorities at the local level and civil society and their influence on the formation of modern, effective public management at the local level in Ukraine has been analyzed, and the main problems of their interaction are identified that require urgent solution.

Key words: civil society, civil society institutions, public administration at the local level, local level.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 347.43

С. М. Мазур

магістрант

Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

І. О. Кульчій

кандидат наук із державного управління,

доцент кафедри державного управління і права

Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ І УЧАСНИКІВ АТО

У статті визначене поняття соціального захисту військовослужбовців, яке міститься у ст. 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їхніх сімей» [1]. Відображений перелік соціальних пільг військовослужбовців і учасників АТО. Сформульовано низку проблем, які потребують доопрацювання й нагального вирішення. Визначені ключові напрями діяльності органів державної влади стосовно вдосконалення державної політики соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО.

Ключові слова: соціальний захист, військовослужбовці, учасники АТО, пільги, психологічна допомога, гарантії захисту, реабілітація.

Постановка проблеми. Із 2014 р. на території України для вирішення військового конфлікту було залучено велику кількість військовослужбовців Збройних Сил України та військових за призовом під час мобілізації.

Результатом спроб вирішення надзвичайної ситуації на Сході нашої країни стали фізичні та психологічні травми військовослужбовців, які, безперечно, впливають на можливість бійців соціалізуватися в мирному суспільстві після їх повернення із зони проведення антитерористичної операції.

Багато демобілізованих бійців психологічно нездатні самостійно повернутися до мирного життя та включитися до системи соціальних зв'язків. Тому виникла важлива проблема спеціалізованого надання

соціальної та психологічної допомоги. Застосування такої реабілітації сприяє відновленню втрачених або порушених психічних можливостей і здоров'я військовослужбовців [5].

Питання соціального забезпечення військовослужбовців, отримання ними пільг і різного роду гарантій від держави також є проблемами, що потребують обговорення та прийняття відповідних рішень. Головними проблемами у сфері соціального забезпечення військовослужбовців залишаються якість відповідних соціальних гарантій і їхня доступність для військовослужбовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До недавніх подій питання військової служби та захисту цікавило лише самих військовослужбовців, громадськість вважала підтримку вітчизняної армії справою факультативною. Але з по-

явою держави-агресора постало питання відновлення обороноздатності країни та впровадження нових соціальних пільг для військовослужбовців і учасників АТО.

Варто констатувати, що нині ґрунтовні праці наукового характеру щодо питання надання соціальних гарантій військовослужбовцям і учасникам АТО практично відсутні.

Соціальний захист військовослужбовців і учасників АТО – це дуже важлива проблема системи обороноздатності української держави. Вітчизняні науковці, експерти (В. Горбулін, О. Власюк, О. Більовський та інші) різнобічно обґрунтовують проблему соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО [4]. Складність цієї проблеми та недостатній розвиток системи соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО засвідчують актуальність наукових досліджень і необхідність пошуку сучасних підходів до вирішення важливих і стратегічних питань.

Мета статті полягає в проведенні аналізу державної політики соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО, окресленні сучасного стану та проблем у реалізації, а також у визначенні основних напрямків удосконалення цієї політики задля покращення умов надання соціальних пільг, медичного та психологічного обслуговування.

Виклад основного матеріалу. На рівні держави для військовослужбовців і учасників АТО, а також членів їхніх родин запроваджено низку пільг і соціальних гарантій. Для посилення соціального захисту військовослужбовців здійснюються дії щодо надання додаткових соціальних гарантій саме на місцевому рівні.

Стаття 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» визначає, що соціальний захист військовослужбовців – це діяльність держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їхньої службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на за-

безпечення їх у разі повної, часткової чи тимчасової втрати працездатності, утрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом [1].

Одним із найважливіших факторів успішного виконання військовослужбовцями Збройних Сил України завдань за призначенням, зокрема в ході антитерористичної операції на Сході України, є належний рівень соціальних гарантій військовослужбовців і членів їхніх сімей.

Соціальні пільги, які надає статус учасника бойових дій, мають такі переваги:

- бійцям зберігається заробітна плата на колишньому місці роботи;
 - якщо військовослужбовець не може отримувати грошове забезпечення за місцем проходження служби, гроші виплачують членам його сім'ї;
 - 75-відсоткова знижка квартирної плати та вартості комунальних послуг;
 - бійці із зони АТО мають право на призначення дострокової пенсії військовослужбовців за віком (для чоловіків із 55 років, для жінок – з 50 років);
 - безкоштовний проїзд усіма видами міського транспорту, безкоштовний проїзд один раз на два роки залізничним, водним, повітряним або міжміським транспортом;
 - бійці, які дістали поранення, забезпечуються жилплощею впродовж 2 років із дня взяття на квартирний облік;
 - щорічна разова грошова допомога до 5 травня;
 - поранені бійці мають право на безкоштовну медичну допомогу у військово-медичних закладах;
 - діти загиблих військовослужбовців поза конкурсом приймаються до ВНЗ і навчаються безкоштовно;
 - членам сімей померлих військовослужбовців виплачується пенсія в розмірі 70% грошового забезпечення загиблого;
 - надається допомога в проведенні поховання й компенсування матеріальних витрат на ритуальні послуги та спорудження надгробків у розмірі 500 гривень [6].
- Звичайно, упровадження політики соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО є досить довгим процесом, адже система має працювати ідеально

й задовольняти всіх, хто цього потребує. Можна виділити низку проблем, які потребують доопрацювання і якнайшвидшого вирішення.

1. Відсутність ефективного механізму вирішення житлових проблем військовослужбовців – учасників АТО.



Рис. 1. Стан забезпечення житлом військовослужбовців, членів їхніх сімей у 2014–2016 рр.

Побудована автором на основі [3]



Рис. 2. Структура пацієнтів військово-медичної служби у 2016 р.

Побудована автором на основі [3]



Рис. 3. Кількість осіб, які пройшли лікування в центрах медичної реабілітації та санаторного лікування Міністерства оборони у 2016 р.

Побудована автором на основі [3]

Статтею 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та їхніх сімей» встановлене забезпечення військовослужбовців жилими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання жила приміщення [1]. Проблема полягає в тому, що не всі військовослужбовці мають змогу отримати в належні строки житло чи земельну ділянку, які передбачені для них законом, і ядром цієї проблеми є недофінансування цього сектора та затяжна процедура оформлення такого житла.

Звичайно, ситуація вирішується, і перші позитивні зрушення вже проявили себе в 2015 р., оскільки з державного бюджету було виділено 1140,5 млн грн на будівництво та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України. У 2016 р. для будівництва або придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України надійшло 715,1 млн грн. Крім того, було здійснено виплату грошової компенсації за жила приміщення, що його мали отримати, 404 сім'ям у сумі 154,2 млн грн. [3]. Розподіл 1101 квартири для військовослужбовців Збройних Сил України й осіб, звільнених із військової служби в запас, здійснювався так: 725 квартир – у новобудовах; 150 квартир поточного вивільнення; 226 квартир, виключених із переліку службового житла Міністерства оборони та наданих для постійного проживання [3].

За 2016 р. стан забезпечення житлом військовослужбовців і учасників АТО значно покращився, оскільки 1505 сімей отримали своє житло, але ця цифра могла бути й більшою (рис. 1) [3].

Статистичні дані говорять про позитивну динаміку житлового забезпечення сімей військовослужбовців і учасників АТО, але сама процедура отримання цього житла бажає кращого, адже вона є досить тривалою й обтяжливою.

2. Необхідність удосконалення процедури надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і оновлення медичного обладнання.

Наразі проблема вдосконалення військово-медичних закладів стоїть в Україні як ніколи гостро, оскільки велика кіль-

кість поранених бійців потребує швидкої та професійної медичної допомоги. Україна вперше перебуває у військових діях з агресором, тому досвіду військової медицини в нас не було, але протягом усього періоду антитерористичної операції військові лікарі здобули хороший досвід у лікуванні й оперуванні пацієнтів із бойовими пораненнями.

Першочергову увагу потрібно звернути на оновлення медичного обладнання, яке є необхідним для надання швидкої невідкладної медичної допомоги військовослужбовцям і бійцям АТО. Україна повинна мати в своєму реєстрі всі необхідні медичні препарати й обладнання, яке б дало змогу проводити лікування в Україні, а не звертатися за допомогою до закордонних спеціалістів. Потрібно реалізувати політику залучення закордонного досвіду в методику лікування хворих. Це призведе до підвищення професійної компетенції й покращить стан здоров'я всього населення України.

Станом на 2016 р. стаціонарне лікування пройшли понад 167 тис. осіб. На лікування за кордон було направлено 119 військовослужбовців. Протезування потребувало 69 військовослужбовців, із них отримали протези 23 особи. Медико-психологічною реабілітацією було охоплено понад 31 тис. осіб, фізичну реабілітацію отримало 7,8 тис. осіб [3].

У закладах охорони здоров'я на медичному забезпеченні знаходиться близько 1,2 млн осіб, із яких військовослужбовців – 250 тис.; пенсіонерів Міністерства оборони – 330 тис.; членів сімей військовослужбовців – пенсіонерів Міністерства оборони – 585 тис.; працівників Збройних Сил, які працюють у шкідливих умовах – 47 тис. (рис. 2) [3].

3. Запровадження заходів для полегшення адаптації військовослужбовців – учасників АТО до повсякденного життя.

Ця проблема потребує негайного вирішення, оскільки санаторно-курортних закладів, що покликані здійснювати реабілітацію військовослужбовців і учасників АТО, досить мало. Тому потрібно здійснювати розроблення й запровадження відповідних бюджетних програм, розширювати державні та недержавні заклади реабі-

літації, залучати міжнародні організації, здобувати закордонний досвід і організувати професійні кадри – психологів і реабілітологів, які будуть на високому рівні виконувати свою роботу.

За державні кошти надаються послуги протезування й ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями, які відсутні в Україні. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 518 було надане доручення Міністерству закордонних справ України сприяти Державній службі у справах ветеранів війни й учасників антитерористичної операції та Українському науково-дослідному інституту протезування, протезобудування та відновлення працездатності в налагодженні контактів із провідними закордонними підприємствами, установами й організаціями, що надаватимуть спеціалізовану допомогу з протезування й ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні [2]. Але для нас є важливим сприяння розвитку таких технологій у нашій країні.

У державному бюджеті України станом на квітень 2015 р. були передбачені кошти на забезпечення військовослужбовців і учасників АТО санаторно-курортним лікуванням, а також на заходи щодо психологічної реабілітації [3].

На обліку Міністерства оборони України знаходилися чотири санаторно-курортні заклади на 1400 ліжок. Уже в 2016 р. було створено Центральний військовий санаторій «Приморський», який розташований у місті Приморськ Запорізької області, на 200 ліжок [3].

Висновки і пропозиції. Політика соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО з кожним роком стає все міцнішою та досконалішою, але працювати ще є над чим. У цьому контексті можна визначити ключові напрямки діяльності органів державної влади стосовно вдосконалення державної політики соціального захисту військовослужбовців і учасників АТО. До них віднесені такі: налагодження ефективного та дієвого механізму дотримання прав військовослужбовців і учасників АТО на отримання житлової площі чи земельної ділянки; побудова ефективної

моделі грошового забезпечення військовослужбовців; удосконалення процедури надання медичної допомоги у військово-медичних закладах; оновлення медичного обладнання у військово-медичних закладах; набуття закордонного досвіду в лікуванні та реабілітації військовослужбовців і учасників АТО; створення системи психологічної та фізіологічної реабілітації; забезпечення санаторно-курортним лікуванням.

Список використаної літератури:

1. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їхніх сімей : Закон України від 20 лютого 1991 р. № 2011-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 15.
2. Деякі питання протезування й ортезування виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або забезпеченні її проведення й утратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок : постанова КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : search.ligazakon.ua.
3. Біла книга – 2016. Збройні Сили України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mil.gov.ua.
4. Кравченко М. Основні проблеми соціального захисту учасників АТО / М. Кравченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : aspects.org.ua.
5. Пам'ятка щодо соціальної адаптації демобілізованих учасників антитерористичної операції (АТО) та їхніх сімей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : dszn-zoda.gov.ua.
6. Соціальний захист військовослужбовців. Довідковий матеріал із питань соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mil.gov.ua.

Кульчий І. А., Мазур С. М. Совершенствование государственной политики в сфере социальной защиты военнослужащих и участников АТО

В статье определено понятие социальной защиты военнослужащих, которое указано в ст. 1 Закона Украины «О социальной и правовой защите военнослужащих и членов их семей» [1]. Отображен перечень социальных льгот военнослужащих и участников АТО. Сформулирован ряд проблем, требующих доработки и неотложного решения. Определены ключевые направления деятельности органов государственной власти по совершенствованию государственной политики социальной защиты военнослужащих и участников АТО.

Ключевые слова: *социальная защита, военнослужащие, участники АТО, льготы, психологическая помощь, гарантии защиты, реабилитация.*

Kulchiy I., Mazur S. Delivery of the holding politicians in the spherical social security of servicemen that the participants of ATU

The article defines the concept of social protection of servicemen, which is specified in Article 1 of the Law of Ukraine "On social and legal protection of servicemen and members of their families" [1]. The list of social benefits of servicemen and ATU participants is displayed. A number of problems have been formulated that require improvement and an urgent solution. The key directions of activity of state authorities regarding the improvement of the state policy of social protection of servicemen and ATU participants were determined.

Key words: *social protection, military personnel, ATU participants, benefits, psychological assistance, protection guarantees, rehabilitation.*

СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Стаття присвячена теоретико-методологічним засадам дослідження соціального розвитку. Проаналізовано напрями та пріоритети державної політики соціального розвитку. Надано практичні рекомендації з нормативно-правового вдосконалення державної політики у сфері соціального розвитку.

Ключові слова: соціальний розвиток, соціальна політика, розвиток, соціальна держава, державна політика, право.

Постановка проблеми. Актуальними питаннями в системі державного управління є визначення напрямів удосконалення соціального розвитку держави, передбачених державно-правовими програмами, які сприятимуть розвитку України та підвищенню рівня життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна наука у сфері права та державного управління має багато напрацювань із даної проблематики. Дослідженням таких питань присвячено праці таких українських та зарубіжних науковців: В. Скуратівського, В. Трощинського, О. Ткача, Л. Мамутової, Г. Щокін, Г. Атаманчука, М. Білінської, Н. Копилової, М. Погрібняка, Н. Нижник, В. Князева, В. Бакуменка, Ю. Сурміна та інших.

Мета статті полягає в дослідженні її основних напрямів, особливостей, специфіки та узагальненні шляхів його впровадження в Україні як в управлінському, так і в правовому полі.

Виклад основного матеріалу. Конституція України [1] є основним законодавчим актом, в якому визначено основні політико-правові засади. Основний Закон держави закріплює на законодавчому рівні важливу роль культури, освіти і науки та інших складових частин гуманітарної сфери, які найбільше впливають на духовні процеси суспільства. Головною метою конституційного регулювання духовної сфери є створення умов для всебічного

розвитку творчого, освітнього, наукового, культурного потенціалу кожної особистості і суспільства в цілому, послідовної інтелектуалізації суспільства як головного резерву його прогресу, збагачення і піднесення його духовності [2].

Соціальний розвиток, як ключовий складник політики держави, офіційно завжди визнавалася в Україні один із пріоритетних. Процес формування соціальних стандартів та створення системи соціальних стандартів, гарантій та нормативів розпочався в державі ще в 1999 році із прийняттям Закону України «Про життєвий мінімум» [3] та 2000 року Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [4]. А вже із 2004–2005 років в офіційних державних документах та практичних діях державної влади, публічній активності практично всіх політичних сил акцентується увага саме на складових частинах соціальної політики. Наголошується на тому, що в основі соціально справедливого суспільства має бути забезпечення рівних можливостей для всіх та належного соціального захисту найуразливіших громадян. Однак протягом ряду років спостерігаємо спрямованість державної політики соціального розвитку переважно на пом'якшення негативних наслідків індивідуальної і соціальної нерівності, соціально-економічних потрясінь у суспільстві.

Правове регулювання – це діяльність держави щодо становлення обов'язкових для виконання норм (правил) поведінки

суб'єктів влади. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади. Водночас юридичні норми мають бути зрозумілими людям, належно обґрунтованими, системно організованими і придатними для практичної реалізації.

Державне управління здійснюється на правових засадах – встановлених державою правилах поведінки окремих осіб та їх груп у колективі. Під нормою звичайно розуміють певний, визнаний обов'язковим порядок, правило. Правові норми є засобом регламентування системи органів виконавчої влади як у структурному, так і функціональному аспектах. Суттю права є фіксація політико-правових відносин, а змістом – його роль як засобу здійснення соціального управління в суспільстві.

Правові методи управління, зумовлюючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, повинні сприяти вільній дії адміністративних методів. Правові методи використовуються, по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, і по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей.

Правовий аспект стосується всіх видів управлінських відносин. Юридичне регулювання здійснюється на основі методів правового регламентування (у вигляді видання нормативно-правових актів) і конкретних розпорядчо-правових дій (призначення на посаду, затвердження організаційної структури, виділення коштів тощо).

Щонайперше слід зазначити, що нові тенденції розвитку змінюють очікування та призводять до зростання вимог громадян, зумовлюють трансформацію структури держави, що, у свою чергу, позначається і на структурі соціальної сфери – цілісної, динамічної підсистеми суспільства, в якій реалізуються соціальні функції. І саме на реалізацію соціальних і громадянських прав людини спрямована державна політика соціального розвитку. Саме соціальна політика покликана дати відповіді на виклики глобалізації в найважливіших і, водночас, найуразливіших сферах розвитку: освіти та науки, охорони здоров'я та соціальної. Це пов'язано з тим, що від якості

знань, якості життя населення залежить якість громадянського суспільства.

Разом із тим від функціонування інших сфер суспільства (щонайперше, економічної), в яких продукуються матеріальні та духовні блага, створюються цінності, реалізуються функції політичного управління, залежить ефективність державної політики соціального розвитку. У ній як у фокусі віддзеркалюються всі передумови відтворення і розвитку людини, суспільства в цілому. Відтак стосовно всіх інших сфер суспільства соціальна сфера виступає фактором зміцнення і підтримки стабільних соціальних відносин і процесів, їхньої відносної рівноваги [5].

Державна політика у сфері соціального розвитку є механізмом реалізації цілей та задач соціальної політики, заснованої на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя населення, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки.

Конкретні управлінські рішення можуть понизити або підвищити компенсаторні можливості соціальної сфери, більш-менш повно врахувати рівень сучасних запитів населення. Потреба в підвищенні ефективності державного управління соціальним розвитком усе більше відчувається населенням і визнається владою [6].

Тривалий несприятливий соціальний стан в Україні, який характеризується вимиранням нації, посиленням нерівності, зростанням бідності, порушенням соціально-економічних та трудових прав, поглибленням тінізації соціально-трудова відносин, зростанням ризиків втрати роботи, здоров'я, доходу тощо, свідчить про зниження соціальної відповідальності держави за соціальний розвиток.

Соціальний розвиток в Україні визначає можливості науково-технологічного, інноваційного прориву держави в європейський простір, він створює економічну основу і духовну спадщину суспільства, цивілізаційний поступ української нації.

Прогресивний розвиток суспільства Концепція соціального управління визначає збереження та розвиток людства як глобальну мету, то Концепція людського розвитку визначає центральне міс-

це людини в економічному та суспільному розвитку [7, с. 29].

Основними цілями соціальної політики на сучасному етапі є: максимальне збереження фізичного, інтелектуального, духовно-етичного потенціалу країни; формування ефективної системи трудової мотивації, яка відповідає вимогам легального ринку, орієнтована на позитивне розширене відтворення «людського капіталу» України. Без цього неможливий економічний підйом, ефективна економіка, повноцінний ринок; створення інституціональних і соціально-економічних передумов для реалізації громадянами, різними суспільними прошарками і групами населення своїх потреб та інтересів, прояву своєї активності й розкриття особистості. Саме це створює передумови громадянського суспільства, особистої свободи, реальної демократії [8, с. 67].

Чітко визначених правових обов'язків щодо соціального положення в країні, її регіонах, галузях та на виробництві немає. Чіткого розмежування компетенції, повноважень та відповідальності щодо розвитку людського та трудового потенціалу немає між органами державної влади. Зобов'язання України щодо досягнення Цілей соціального розвитку не мають комплексного запровадження через недосконалість системи державного та регіонального соціального управління. Соціальне управління в Україні не відповідає загальносвітовим вимогам збереження людства та національним інтересам збереження нації, її гідного існування та розвитку. Причиною та наслідками такого стану є невідповідність державного та регіонального управління потребам соціального розвитку. Декларативні положення чинного законодавства щодо надання соціальних прав та гарантій не мають чіткої регламентації щодо адресатів їх виконання та відповідальності за нереалізацію. Законодавство про державну службу, про місцеві держадміністрації та місцеве самоврядування не конкретизують соціальні зобов'язання щодо формування та забезпечення реалізації ефективних соціальних стратегій розвитку та відповідальність за соціальний розвиток на рівні держави. Не конкретизована компетенція Кабінету

Міністрів України щодо забезпечення якості та рівня життя населення, а відповідно, в показники ефективності його діяльності не включено показники соціального розвитку [7 с. 30].

Об'єктом соціальної політики є відносини, процеси діяльності соціуму, що безпосередньо чи опосередковано впливають на формування безпеки людини, задоволення соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей через забезпечення чіткого функціонування соціально-політичних інститутів, суб'єктів соціальної політики, координації, узгодження діяльності системи, спрямування на формування оптимального співвідношення пропорцій між елементами, дій всіх її учасників, форм, методів і засобів соціальної політики, забезпечення соціальної стабільності, соціальної безпеки [8, с. 68].

Проблематика категоріального апарату соціального розвитку не випадкова, бо в цілому методологічні проблеми соціального управління залишаються недостатньо розробленими та відповідно реалізованими. Повинна вийти на новий рівень наукова підстава для подальшого забезпечення вдосконалення соціального розвитку в Україні та підвищення його ефективності. Саме нерозвиненість державної політики соціального розвитку зумовлює незастосування головного важеля для забезпечення його ефективності – соціальної відповідальності. Вона могла б застосовуватись з умов розробки та прийняття Концепції (стратегії) розбудови соціальної держави, національної моделі соціальної політики, концептуальних засад людського розвитку, соціального бюджету України тощо [7, с. 32].

Моделі соціальної політики виходять із сутності соціальної держави, яка може бути визначена як демократична, права держава, що характеризується спрямуванням соціальної політики на досягнення в суспільстві соціальної злагоди, соціальної справедливості та забезпечення добробуту всіх верств населення завдяки ефективній реалізації політики соціального партнерства, організації та здійсненню державної влади на демократичних, правових засадах, досягненню соціальної справедливості, яка виявляється через

оптимальне поєднання соціальної рівності та економічної свободи [8, с. 69].

Попри адаптивний характер змін, отримана система управління соціальним розвитком залишається неефективною через нестачу фінансових ресурсів для соціального забезпечення, загальну неефективність переданих у комунальне управління соціальних закладів, відсутність досвіду управління соціальним розвитком у розвиненій та перехідній ринковій економіці. Головним недоліком системи соціального розвитку такого типу є цільова орієнтація на забезпечення економіки та окремих її галузей трудовими ресурсами, а не задоволення соціальних потреб населення та пересічної особи. У такому випадку логічною є деградація соціальної сфери, відсутність стратегії соціального розвитку та її зведення до необхідної незахищеним верствам населення допомоги. У свою чергу, процес адаптації соціальної політики супроводжувався не лише деградацією соціальної системи, а й втратою інтересу населення до таких складових частин соціальної інфраструктури, як заклади клубного типу, сфера відпочинку, громадського харчування, особливо в сільській місцевості та розвиток нових форм такого роду закладів [9, с. 57].

Чинником соціального розвитку на теперішньому етапі стає складна суспільно-політична та економічна ситуація в державі, вплив соціально-економічної кризи, що загалом значно знизило доходи населення, звузило коло потреб до отримання матеріальних благ фізіологічного виживання та задоволення потреб організму. Розбудова фінансової системи України внесла суттєві новації в управління фінансовими ресурсами територіальних громад. Цьому сприяла демократизація суспільних відносин, формування громадського суспільства, що стимулювало внесення змін до системи управління на місцях. Проголошена децентралізація, делегування повноважень територіальним органам влади в здійсненні господарського, соціального, культурного будівництва супроводжува-

лося формальним закріпленням за ними фінансових ресурсів [9, с. 57].

Чинниками ефективності соціального розвитку виступають: рівень індивідуального добробуту, освітньо-професійний рівень, стан здоров'я, вікова категорія, загальнокультурний рівень, індивідуальні психофізіологічні особливості, індивідуальна система цінностей і життєвих пріоритетів. Тому для ефективної реалізації соціального розвитку в правовому полі необхідно:

1) внести зміни та доповнення до Конституції України, Закону України «Про основи національної безпеки України», Закону України «Про Кабінет Міністрів України» з визначенням та конкретизацією положень із соціальної відповідальності держави;

2) створити соціологічний моніторинг щодо оцінки соціальної відповідальності держави та забезпечити широке висвітлення цієї інформації в засобах масової інформації;

3) відстежувати рівень досягнення пріоритетів розвитку держави (щодо підвищення рівня та якості життя, економічного зростання та інноваційного розвитку, забезпечення соціальної орієнтації економіки), визначених у Стратегічних правових документах, та застосувати рівень їх виконання під час визначення соціальної відповідальності держави;

4) створити умови та надати можливості для розвитку демократичних засад контролю за діяльністю держави з боку суспільства та його представників (громадських об'єднань, політичних партій, професійних спілок, громадян тощо).

Висновки і пропозиції. Державна політика соціального розвитку є найважливішим соціальним механізмом перетворення суспільства. Державна політика у сфері соціального розвитку є механізмом реалізації цілей соціальної політики, заснованої на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки.

Список використаної літератури:

1. Конституція України із змінами, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/constitution.html>.
2. Скуратівський В.А. Конституційні основи духовної сфери життєдіяльності суспільства і людини / В.А. Скуратівський // Конституція України – Основний Закон суспільства, держави, людини: Наук.-метод. рекомендації / І.Ф. Надольний, Т.О. Мандебура, С.Д. Дзюбик, В.А. Ребкало, В.А. Скуратівський, Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Борденюк. – К., 1997. – С. 48.
3. Приходченко Л.Л. Теорія та практика оцінювання ефективності державної соціальної політики / Л.Л. Приходченко // Державна політика. – С. 188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/09.pdf>.
4. Декларация социального прогресса и развития. Міжнародний документ від 11.12.1969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_116.
5. Ільчук Л.І. Державне управління соціальною сферою в Україні / Л.І. Ільчук // Центр перспективних соціальних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27.
6. Пакуліна А.А. Специфіка державного регулювання соціальної сфери у сучасній змішаній економіці / А.А. Пакуліна // Економічний простір. – Збірник наукових праць. – № 65. – Дніпропетровськ, 2012. – С. 111.
7. Пакуліна А.А. Специфіка державного регулювання соціальної сфери у сучасній змішаній економіці / А.А. Пакуліна // Економічний простір. – Збірник наукових праць. – № 65. – Дніпропетровськ, 2012. – С. 111.
8. Захаров М.А. Региональная социальная политика в условиях административной реформы / М.А. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://psibook.com/sociology/19>.
9. Щокін Г. Закони соціального розвитку й управління / Г. Щокін // Персонал. – 2005. – № 3. – С. 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.personal.in.ua/article.php?id=99>.

Найда І. В. Соціальний розвиток в Україні: управлінський та правовий аспекти

Статья посвящена теоретико-методологическим основам исследования социального развития. Проанализированы направления и приоритеты государственной политики социального развития. Даны практические рекомендации по нормативно-правовому совершенствованию государственной политики в сфере социального развития.

Ключевые слова: *социальное развитие, социальная политика, развитие, социальное государство, государственная политика, право.*

Naida I. Social development in Ukraine: administrative and legal aspects

The article is devoted to the theoretical and methodological foundations of the study of social development. The directions and priorities of the state policy of social development are analyzed. Practical recommendations on normative and legal improvement of state policy in the sphere of social development are given.

Key words: *social development, social policy, development, social state, state policy, law.*

УДК 351.82

Н. П. Шевченкоаспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу

ВПРОВАДЖЕННЯ СВІТОВИХ СТАНДАРТІВ У СИСТЕМУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

У статті розглянуто три основні моделі пенсійних систем світу: солідарну, накопичувальну та змішану. Виділено їхні основні риси та відмінності. Досліджено закордонний досвід формування систем державного пенсійного страхування на прикладі Сполучених Штатів Америки, Чилі й Австралії. Запропоновано шляхи вдосконалення державного пенсійного страхування в Україні на основі світового досвіду реформування пенсійних систем.

Ключові слова: пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, страхування, солідарна та накопичувальна пенсійні системи, недержавні пенсійні фонди.

Постановка проблеми. Як не дивно, але в багатьох країнах світу сьогодні можна почути розмови молодих людей про пенсійне забезпечення. Для нас це не дуже логічно, бо мало хто з молоді у своєму віці думає про старість і переживає, чи буде вона безтурботною. Чому ж так відбувається за кордоном? Річ у тому, що в багатьох країнах пенсійна система функціонує так, що кожному дається право робити нефіксовані внески на рахунок своєї майбутньої пенсії. Інакши кажучи, кожен громадянин самостійно вирішує, яку суму і як часто він буде перераховувати. Адже люди отримують таку заробітну плату, якої вистачає і на життя, і на заощадження, і на майбутню пенсію. Чого, на жаль, не скажеш про наших громадян.

Створення оптимальної моделі пенсійного страхування, спрямованої на врахування соціальних і економічних аспектів життя суспільства, є головним завданням сучасності. Тому вивчення світового досвіду проведення пенсійних реформ, що охоплює підвищення пенсійного віку, перерозподіл навантаження щодо сплати соціальних внесків між роботодавцем і працівником, часткове скасування пенсійних пільг, введення елементів формування пенсійних ресурсів за рахунок інвестування коштів громадян, є актуальним.

Для того, щоб зрозуміти, чи буде працювати в нашій країні подібна система,

варто провести детальний аналіз усіх складників, розглянути приклади пенсійних систем інших країн і зробити правильні висновки.

Аналіз досліджень і публікацій. Нині існує багато публікацій як вітчизняних, так і закордонних вчених, які присвячені питанням державного пенсійного страхування. Серед них роботи таких науковців, як: Н. Болотіна, Н. Борисенко, Л. Дегтяр, Б. Зайчук, О. Кириленко, О. Коваль, Н. Ковальова, О. Кучма, Е. Лібанова, О. Макаренко, Г. Мак-Таггарт, Б. Надточій, М. Ріппа, В. Роїк, О. Руденок, І. Сирота, В. Скуратівський, А. Соловійов, А. Федоренко та ін.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених питанням пенсійного забезпечення, варто зазначити, що сьогодні залишаються недостатньо вивченими саме питання закордонного досвіду у сфері пенсійного страхування. А тому існує потреба в наукових розробленнях, які б узагальнили накопичений досвід провідних країн світу з урахуванням останніх тенденцій соціального захисту та на їх основі сформувавши стратегію розвитку пенсійної системи України.

Метою статті є узагальнення закордонного досвіду державного пенсійного страхування, виокремлення спільних і специфічних рис згаданого інституту в різних країнах світу та формування на їх основі напрямів удосконалення пенсійної системи в Україні.

Виклад основного матеріалу. У світі існують різні моделі пенсійних систем, що ґрунтуються на трьох основних стратегіях: солідарній (у деяких джерелах її ще називають розподільчою), накопичувальній і змішаній.

Поділ на такі стратегії напряму пов'язаний зі способами фінансування витрат на виплату пенсій. Сьогодні у світі існує два основних способи фінансування пенсійних систем: 1) за рахунок покриття поточних витрат на виплату пенсій (він іменується за кордоном "pay-as-go system", або «система поточних платежів»); 2) шляхом створення накопичувального резервного фонду [5, с. 20].

Система поточних платежів по своїй суті є розподільчою системою, яка, зазвичай, є державною формою пенсійного забезпечення. Пенсійні виплати фінансуються за рахунок поточних доходів, які складаються із внесків робітників і роботодавців. Внески робітників акумулюються на спеціальному виділеному рахунку та після цього розподіляються у вигляді виплат на користь пенсіонерів [2]. Саме такий спосіб покриття пенсійних витрат найбільш поширений у світі. Базисним є принцип «солідарності поколінь», відповідно до якого дієздатна й економічно активна частина населення забезпечує пенсії попередньому поколінню. Її суть полягає в тому, що всі, хто нині працює, сплачують обов'язкові внески в єдиний державний пенсійний фонд, де гроші накопичуються і одразу ж у вигляді пенсій виплачуються тим, хто вже досяг поважного віку.

Свій початок така система бере з кінця XIX ст. Її основи були закладені ще 1889 р. в Німеччині канцлером Отто фон Бісмарком у Законі «Про пенсійне страхування та від інвалідності». Згідно із Законом, система пенсійного забезпечення за віком отримувала кошти через податок на працівників, а також за рахунок коштів федерального уряду, та мала надавати річні виплати працівникам старше 65 років (тоді як середня тривалість життя в Пруссії дорівнювала 45 рокам). Спочатку система пенсійного забезпечення поширювалася не на всіх громадян, а тільки на працівників із промисловості, сільсько-

го господарства, ремісників і державних службовців [1].

Через 70 років пенсійна система Отто фон Бісмарка була скопійована радянським керівництвом і знайшла своє відображення в Законі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) «Про державні пенсії» від 14 липня 1956 р. [3]. Цим законом вперше було введено пенсію для робітників і службовців, а в 1964 р. – для колгоспників.

Така система непогано функціонує, доки працюючих багато, а пенсіонерів – незначна кількість, адже саме тягар утримання пенсіонерів лягає на громадян, що працюють. Однак солідарні пенсійні системи, починаючи з 1980–1990 рр., зазнали значних труднощів у зв'язку з кардинальною зміною демографічної ситуації у світі: переходом до сім'ї з 1–2 дітьми, зростанням кількості пенсіонерів, зменшенням чисельності працюючих.

Кінець XX ст. відзначився масовим реформуванням світових пенсійних систем. Основний принцип реформ полягав у переході від солідарних пенсійних систем до накопичувальних, коли громадяни несуть персональну відповідальність за своє майбутнє пенсійне забезпечення.

Головна причина необхідності пенсійних реформ – старіння населення, яке є результатом зниження народжуваності та збільшення середньої тривалості життя. За даними демографічних прогнозів, демографічна ситуація буде дедалі погіршуватися і через декілька десятиліть досягне свого піку. Якщо сьогодні в більшості розвинутих країн на одного пенсіонера припадає 4–5 осіб працездатного віку, то до 2025 р. це співвідношення становитиме в країнах Європи 1:2,5, у Сполучених Штатах Америки (далі – США) – 1:3,5 [5, с. 23]. Збільшення тривалості життя та зменшення рівня народжуваності призводить до зростання коефіцієнта залежності, що, своєю чергою, обумовлює зниження рівня заміщення пенсією втраченого заробітку. Для забезпечення балансу між внесками і виплатами до пенсійної системи необхідно збільшувати ставки пенсійних внесків, або ж переходити до накопичувальної пенсійної системи.

Накопичувальна пенсійна система припускає функціонування державних, корпоративних і приватних накопичувальних пенсійних програм, за допомогою яких формується майбутня пенсія. Принципова особливість накопичувальної пенсії полягає в тому, що вона є особистою власністю пенсіонера. У накопичувальних пенсійних системах внески робітників акумулюються в пенсійних фондах та інвестуються з метою отримання додаткового прибутку. Пільги в накопичувальних системах, зазвичай, відсутні, а пенсійні виплати повинні бути профінансовані роботодавцем, робітником або державою.

Змішана пенсійна система припускає комплексне використання в пенсійній моделі елементів солідарної і накопичувальної. Нині солідарна і накопичувальна системи в чистому вигляді трапляються рідко. Змішана стратегія найчастіше застосовується різними країнами світу.

Світовий досвід організації національних пенсійних систем показує, що додаткові недержавні пенсії мають істотну частку в загальному рівні пенсійного забезпечення. Недержавні пенсійні фонди в усіх країнах світу визнані важливими соціальними інститутами щодо поліпшення матеріального становища непрацевдатних членів суспільства і мають високий рівень довіри громадян до пенсійної накопичувальної системи.

Саме змішані пенсійні системи передбачають комплексне поєднання елементів солідарної та накопичувальної систем, а також систем пенсійного страхування. Змішані пенсійні системи – саме та стратегія, яку обирають передові країни світу.

Для більш повного вивчення питань, що стосуються даного наукового дослідження, розглянемо пенсійні системи деяких країн світу та визначимо їхні основні складники.

Сполучені Штати Америки. У США існують дві принципово різні пенсійні системи: приватна накопичувальна та державна перерозподільна.

Розподільна система є «обміном між поколіннями», тобто працюючі громадяни утримують пенсіонерів. Принцип «обміну» здійснюється обов'язково і працює лише

на державному рівні. Державна розподільна система призначена не для інвестицій, а для гарантованої виплати пенсій пенсіонерам.

До накопичувальних пенсійних систем належать державні та приватні пенсійні програми. Управляють політикою в пенсійній сфері в США не тільки державні органи, а й приватні фонди й Управління соціального захисту.

Державні накопичувальні пенсійні програми призначені для забезпечення громадян, які працюють на уряд і місцеві органи влади. Основним джерелом надходжень до накопичувальних пенсійних фондів є щорічні внески федерального уряду, а також інвестиційний дохід фондів. Участь громадян у приватних накопичувальних пенсійних програмах є добровільною.

Приватні пенсійні фонди створюються окремими корпораціями. Накопичені кошти є джерелом інвестицій в економіку. На приватні пенсійні фонди в США припадає майже п'ята частина всіх фінансових активів країни. Працівники зацікавлені зберігати безперервний стаж протягом тривалого часу (не менше 5 років), оскільки за кожен рік стажу пенсія збільшується на фіксований відсоток від заробітку. Пропрацювавши безперервно в одній компанії все трудове життя, можна отримати додаткову пенсію в розмірі половини свого заробітку. Майже 50% американців охоплено саме приватним пенсійним страхуванням. Третина з них користується системою з фіксованими виплатами, третина – системою з фіксованими внесками, третина – поєднує дві системи. Приватна пенсійна система більш вигідна для осіб із високими заробітками. Для низькооплачуваних працівників основним джерелом є державна пенсійна система.

Особливість накопичувальної пенсійної системи США в тому, що ці накопичення йдуть не на оплати пенсіонерів, а інвестуються у фінансові інструменти, зокрема й акції. Саме інвестиційна функція відіграє головну роль. Накопичувальні пенсійні фонди є найбільшим джерелом довгострокових інвестицій в економіку США. Таке вкладення забезпечує зростання економіки країни і тим самим забезпечує гідну старість сьогodнішнім платникам.

Модель пенсійної системи США функціонує в деяких країнах Латинської Америки, а також у Португалії.

Чилі. Пенсійна система Чилі, яка існує вже понад два десятиріччя, введена А. Піночетом у 1981 р., є найбільш зрілою серед латиноамериканських.

Чилі успішно здійснила перехід на нову систему, оскільки уряд підкріпив реформи зміцненням бюджетної дисципліни і знизив податки на фонд заробітної плати. Пенсійна система Чилі вважається найкращою щодо фінансування пенсій. Вона гарантує державну виплату, що доповнює обов'язкове накопичувальне страхування в приватних фондах.

Чилійська пенсійна модель – дво-рівнева.

Перший рівень – це обов'язкові відрахування коштів із заробітної плати працівника в один із приватних пенсійних фондів, суворо контрольованих державою. Кожен працівник формує особистий накопичувальний внесок, який потім стає його майбутньою пенсією. Пенсійні фонди забезпечують мінімальну гарантовану прибутковість і захист від ризику своїх вкладників. Кожному громадянину надано право переходу з одного фонду до іншого. У разі досягнення пенсійного віку застрахований одержує виплати накопиченої суми або використовує накопичений капітал для придбання довічної особистої пенсії. Якщо стратегія того чи іншого фонду не приносить достатнього прибутку, то пенсія за певних умов надається державою.

Другий рівень – це страхування на випадок настання інвалідності та втрати годувальника.

Впровадження нової пенсійної системи в Чилі вплинуло на економіку цієї країни і сприяло розвитку національної фінансової системи. Подібні системи діють і в інших країнах Латинської Америки – Аргентині, Перу, Колумбії, Уругваї, Болівії, Сальвадорі та Коста-Ріці. Ці країни також провели реформування своїх систем пенсійного забезпечення, основним принципом змін яких було заміщення розподільчої системи системою індивідуальних накопичувальних рахунків з обов'язковими та добровільними внесками [2].

Австралія. Австралійська пенсійна система сьогодні вважається найбільш сучасною з усіх моделей і характеризується своєю ліберальністю.

Реформування системи пенсійного страхування відбулося в 1992 р. Кожний працівник і роботодавець зобов'язаний відраховувати внески в будь-який із приватних пенсійних фондів. Водночас пенсійні внески не включаються до бази оподаткування. Австралійська система пенсійного страхування має обов'язковий характер і, здебільшого, є професійною системою.

У цій країні існує система обмежень рівня пенсійного забезпечення, який залежить від поточного доходу та наявності власності в застрахованій особі. Після досягнення пенсійного віку працівник має право отримати накопичені на його індивідуальному рахунку кошти або одноразово, або у вигляді регулярної пенсії.

Ця пенсійна система дозволяє будь-якому бажаючому зареєструвати особистий пенсійний фонд і управляти пенсійними грошима самостійно. За останні десять років прибутковість таких фондів досягала 3–5% на рік залежно від напряму інвестиційної стратегії. 70% австралійців отримують пенсію максимального розміру. Однак решті громадян пенсію знижують з урахуванням величини їхніх доходів. Для того, щоб захистити таких громадян, у країні запроваджена система професійного пенсійного страхування, якою охоплено 90% працівників.

До 2025 р. планується збільшити пенсійний вік з 55 до 60 років. Така пенсійна система належить до системи з фіксованими внесками. Крім того, для фінансового забезпечення фіксованих виплат запроваджено спеціальний додатковий компонент, який полягає в придбанні спеціальних облігацій, які в майбутньому забезпечать стабільний дохід. Такий вид доходу оподатковується.

Інвестування коштів здійснюється пенсійними фондами в багатьох напрямках і не має суттєвих обмежень. Водночас застосовуються інвестиційні інструменти з різною дохідністю та ступенем ризику [6].

Україна. Якщо говорити про українську пенсійну політику, варто зазначити, що реформування пенсійної системи Укра-

їни розпочалося в 1998 р. з Указу Президента України «Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні» [4]. Суть пенсійної реформи полягала в запровадженні *трирівневої пенсійної системи*:

1-й рівень – солідарна пенсія, яка базується на засадах солідарності і субсидування та передбачає виплату пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду України.

Сьогодні учасниками цієї системи є всі застраховані особи, тобто громадяни, які та за яких сплачуються внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (це, насамперед, ті, хто працює за наймом, а також індивідуальні підприємці, самозайняті та деякі інші особи).

У солідарній пенсійній системі здійснюються страхові пенсійні виплати: пенсії за віком, по інвалідності, у зв'язку зі втратою годувальника, певні надбавки та доплати до цих виплат, а також допомога на поховання пенсіонерів.

Пенсійні виплати в солідарній пенсійній системі здійснюються Пенсійним фондом України (далі – ПФУ) за рахунок коштів ПФУ й інших джерел, визначених законодавством.

Розмір пенсійних виплат у солідарній пенсійній системі залежить від тривалості страхового стажу (періоду, протягом якого сплачувалися страхові внески) та розміру заробітку (доходу), з якого сплачено внески.

2-й рівень – накопичувальна система пенсійного страхування. Суть її в тому, що частина внесків буде накопичуватися і враховуватися в майбутньому індивідуальним порядком. Частина обов'язкових страхових внесків до пенсійної системи накопичуватиметься (обліковуватиметься) на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян які (та на користь яких) сплачуватимуть такі внески. Ці кошти інвестуватимуться з метою отримання інвестиційного доходу і захисту їх від інфляційних процесів. Управління пенсійними коштами здійснюватимуть компанії з управління активами (для яких ця діяльність є професійною і буде ліцензуватись).

Така система ще не функціонує. Наразі в Україні здійснюється відповідна підготовча робота. Учасниками цієї системи будуть усі застраховані особи (на початку функціонування лише ті, які ще не досягли певного, визначеного законодавством віку). Вона має бути впроваджена за певних соціально-економічних умов, визначених законодавством.

Розмір пенсії в такій системі залежатиме від розміру страхових внесків та терміну, протягом якого ці внески накопичувалися і розміру отриманого на них інвестиційного доходу.

Адміністративне обслуговування цієї системи здійснюватиметься Пенсійним фондом України.

3-й рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, заснована на добровільних внесках громадян на рахунок своєї майбутньої пенсії. Ця система вже діє в Україні. Її учасниками на добровільних засадах можуть бути практично всі, хто забажає, якщо вони відповідають визначеним законодавством критеріям.

Основою такої системи будуть становити недержавні пенсійні фонди, які функціонують за тими ж принципами, що визначені для обов'язкової накопичувальної пенсійної системи. Внески до недержавних пенсійних фондів як з боку працівників, так і їхніх роботодавців, а також отриманий на них інвестиційний дохід користуватимуться податковими пільгами.

Пенсійні виплати в системі недержавного пенсійного забезпечення здійснюватимуться незалежно від солідарних і накопичувальних пенсійних виплат у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні.

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумки, необхідно зазначити, що важливою умовою реформування системи пенсійного страхування в Україні зараз може стати закордонний досвід організації систем додаткового пенсійного забезпечення, коли формується декілька джерел отримання доходу після виходу на пенсію. Існування такого додаткового пенсійного доходу в різних формах в інших країнах світу свідчить про ефективність підходу, коли фінансовий тягар забезпечення соціального захисту в країні розподіляється

між державою, працівником і роботодавцем. Додаткові системи пенсійного страхування використовують в основному накопичувальний принцип як основу фінансування і можуть бути реалізовані в різних видах: як у вигляді пенсійних програм державного пенсійного забезпечення, так і у вигляді професійно-галузевих схем пенсійного страхування. Основною перевагою функціонування багатоконпонентної пенсійної системи є можливість чіткого співвідношення розмірів і термінів виплат внесків із розмірами майбутніх виплат, а також можливістю застрахованої особи особисто здійснювати контроль за збереженням коштів на індивідуальних накопичувальних рахунках. Зазначене дозволить оптимізувати фінансові потоки, пов'язані із соціальним захистом непрацездатного населення і, у перспективі, вирішити проблеми макроекономічного характеру.

Звичайно, трохи дивно говорити про пенсії замолоду, але, насправді, тільки від нас самих залежить наше майбутнє, зокрема і безтурботна старість. Як говорить народна мудрість: «Готуйте сани влітку». Так само і з пенсією. Якщо замолоду ду-

мати наперед і здійснювати ті невеликі внески, то не потрібно буде переживати і рахувати копійки в старості.

Список використаної літератури:

1. Отто фон Бісмарк // Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Отто_фон_Бісмарк.
2. Офіційний веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/>.
3. Про державні пенсії : Закон СРСР від 14 липня 1956 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-56>.
4. Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні : Указ Президента України від 13 квітня 1998 р. № 291/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/291/98>.
5. Руденок О. Пенсійна система України : [конспект лекцій з дисципліни для студентів економічних спеціальностей] / О. Руденок. – Донецьк, 2009. – 72 с.
6. Світовий досвід у реформуванні пенсійних систем. – 2014. – Вип. 4, серпень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.finrep.kiev.ua.

Шевченко Н. П. Внедрение мировых стандартов в систему пенсионного обеспечения Украины

В статье рассмотрены три основные модели пенсионных систем мира: солидарная, накопительная и смешанная. Выделены их основные черты и различия. Исследован зарубежный опыт формирования систем государственного пенсионного страхования на примере Соединённых Штатов Америки, Чили и Австралии. Предложены пути совершенствования государственного пенсионного страхования в Украине на основе мирового опыта реформирования пенсионных систем.

Ключевые слова: пенсия, пенсионная система, пенсионное обеспечение, страхование, солидарная и накопительная пенсионные системы, негосударственные пенсионные фонды.

Shevchenko N. Implementation of the world standards in Ukraine's pension system

In the article is considered three basic models of the world's pension systems: solidary, accumulative and combined. Their main features and differences are highlighted. The foreign experience of the formation of public pension insurance systems in the USA, Chile and Australia has been researched. The ways of improving the state pension insurance in Ukraine based on world experience in reforming pension systems are proposed.

Key words: pension, pension system, insurance, solidary and accumulative pension systems, non-state pension funds.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.08 (477)

В. О. Криворучко

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри філософії, політології, психології та права
Одеської державної академії будівництва та архітектури

ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті здійснене дослідження ролі державної служби в процесі реалізації практичного виконання завдань і функцій держави. Проаналізовані положення проходження державної служби за умови створення ефективної системи державного управління, яка відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Запропоновано здійснити низку демократичних перетворень, які спрямовані на підвищення соціальних і економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства й держави, реальне покращення добробуту людей шляхом підвищення адміністративної культури державних службовців, змінивши в суспільній свідомості негативний імідж державної служби.

Ключові слова: державні службовці, державна служба, проходження державної служби, державне регулювання, функції держави, кар'єра.

Постановка проблеми. Державне управління має організаційну природу, яка складається з організаційно-правових аспектів, що є предметом вивчення юридичних наук. Аналіз проблематики державного управління в рамках адміністративно-правової науки вимагає значних і активних зусиль щодо державно-правового розвитку країни. В умовах розмаїття форм власності, ідеологічного плюралізму, свободи інформації держава повинна стати принципово новою, ніж за колишньої командно-розподільної системи. Однак реформи державного управління, особливо у сфері виконавчої влади, значно відставали від реформ в інших сферах [1, с. 144]. Тому якість роботи держапарату знижувалася, а неефективність, хаотичність його дій зростала.

Успішне розв'язання завдань подальшого зміцнення української держави ба-

гато в чому залежить від діяльності державних органів, їх апарату, державних службовців [2, с. 28]. Заходи економічного, політичного й правового характеру мають свої наслідки лише за поліпшення якісного складу керівників, усіх службовців державних органів, їх відповідального ставлення до дорученої справи.

Очевидним стало те, що без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і прикладних проблем, які виникають у сфері державно-службових відносин, урахування концептуальних змін у державотворенні, якісний прорив у справі становлення й функціонування державної служби неможливий.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання проходження державної служби в Україні присвячена низка праць вітчизняних науковців, серед яких можна виділити публікації М.І. Лахижа, О.С. Продаєвича, О.П. Ноздрачова, С.Д. Дубенко, Ю.М. Старилова, І.П. Лав-

рінчука та ін. Проте в умовах реформування системи державної служби проблема її проходження загострюється, а вимоги до державних службовців підвищуються, тому питання проходження державної служби стає недостатньо дослідженим і потребує вирішення з урахуванням пошуку найбільш ефективної моделі проходження державної служби, спрямованої на підвищення адміністративної культури державних службовців.

Мета статті полягає у визначенні сутності проходження державної служби в умовах проведення адміністративних реформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом законодавчими та виконавчими органами здійснені певні заходи щодо вдосконалення правового регулювання державно-службових відносин і організації державної служби. Сама по собі державна служба є правовою категорією, що визначає нормативно-правове регулювання службових відносин, у процесі реалізації яких досягається практичне виконання завдань і функцій держави [3, с. 98]. В умовах державотворення в Україні, а відповідно й ускладнення завдань і функцій держави, роль і значення державної служби помірно зростають, що проявляється в здійсненні адміністративних реформ. Наразі прийнято низку законів і законодавчих актів, що регулюють окремі напрями державно-службової діяльності. Усі вони тією чи іншою мірою стосуються питань організації та проходження державної служби у відповідних державних органах. Тобто в країні створюються правові передумови для позитивних змін, які знайшли своє відображення в Конституції України, Законі України «Про державну службу», Указах Президента України «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» та «Про підвищення ефективності системи державної служби» [4, с. 78].

Здійснення економічних і соціальних перетворень, досягнення економічного зростання й виконання державою управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямку європейської інтеграції можливе тільки за умови створення ефективної системи державного управління,

яка відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Із цією метою в Україні проводиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною частиною якої є реформування системи державної служби, а саме: створення оновленого, дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної й авторитетної державної служби [1, с. 148]. Суть завдань і функцій держави полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності розвитку України як демократичної та правової держави, де людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищими соціальними цінностями, а права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Для реалізації функцій і завдань держави створена державна служба, яка, вирішуючи завдання держави, фактично здійснює функції відповідних державних органів, має чітко виражений управлінський характер і тому функціонує в усіх сферах діяльності.

В основі системи принципів державної служби лежить їх традиційний невід'ємний зв'язок із загальними принципами адміністративного права й державного управління. Останні консолідують розвиток інституту державної служби з новою ідеологією функціонування виконавчої влади [5, с. 46].

Реалізація державно-службових відносин – це найважливіший елемент інституту державної служби, оскільки на цьому часовому відрізку реалізується правовий статус державного службовця, що передбачає послідовну зміну державним службовцем посад і багатьох чинників, які характеризують державно-службове правове становище службовців, тобто проходження державної служби.

Законодавством про державну службу регламентовані питання вступу, проходження та припинення державної служби, які включають в себе принципи та норми публічного й приватного права. Проте необхідно розрізняти звичайну трудову діяльність і проходження державної служби, яка зумовлена тим, що державні службов-

ці мають особливий статус. Їхні права при цьому, як зазначає М.І. Лахижа, обмежені, вони фактично працюють на умовах публічно-правового договору з державою. Отже, особливості їхніх службових відносин також повинні бути визначені спеціальним законом, оскільки нині законодавство про державну службу фрагментарне, без уніфікованого підходу [6, с. 12].

Перш ніж говорити про наявність питань щодо проходження державної служби, необхідно сформулювати саме поняття «проходження державної служби».

О.С. Продаєвич визначив поняття проходження державної служби як систему правових норм (переважно норм публічного права – конституційного, адміністративного, фінансового), що регулюють державно-службові відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку зі вступом на державну службу, просуванням, реалізацією умов проходження державної служби та її припинення [7, с. 93].

На думку О.П. Ноздрачова, терміном «проходження державної служби» позначаються «будь-які переміщення на державній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу)» [8, с. 76]. Під будь-якими переміщеннями на державній службі він має на увазі певні юридичні факти, що характеризують службово-правовий стан державного службовця, який відображається в його особовій справі. До таких фактів належить заміщення більш високої вакантної посади; присвоєння чергового кваліфікаційного розряду; збільшення розміру грошового утримання; зарахування до кадрового резерву; направлення на перепідготовку й підвищення кваліфікації; направлення на стажування (тимчасове випробування на посаді) тощо.

С.Д. Дубенко вважає, що «інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, установлення й реалізації засобів звільнення з державної служби [9, с. 21].

Л.Р. Біла у навчально-методичному посібнику висловила думку, що «проходження державної служби містить у собі при-

йняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їхньої праці, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою». [10, с. 7].

Ю.М. Стариков також підтримує позицію, що проходження державної служби – це «тривалий процес, що починається з виникнення державно-службових відносин, тобто з моменту заміщення посади державного службовця, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки й атестації службовців, і закінчується припиненням державно-службових відносин. <...> Інститут проходження державної служби складається з організації добору кадрів в управлінський апарат, здійснення переміщень працівників по службі, установлення й реалізації способів звільнення з державної служби» [11, с. 112].

І.П. Лаврінчук зазначає, що «такий суспільний інститут, як проходження державної служби, за правовими ознаками являє собою зміну в службово-правовому становищі працівників, що відбувається у зв'язку чи на підставі обставин, які породжують, змінюють або припиняють службово-трудова відносини. У ролі зазначених обставин виступають такі: прийняття на державну службу, атестування, переміщення по службі, присвоєння працівникам кваліфікаційних розрядів, категорій, спецзвань, рангів, підстави припинення служби» [12, с. 24].

Таким чином, більшість науковців схильні до думки, що проходження державної служби є складовою частиною інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають:

- формування кадрового резерву;
- прийняття на державну службу;
- просування (переміщення) по службі;
- перепідготовку та підвищення кваліфікації, щорічну оцінку й атестацію;
- професійне навчання;
- припинення державно-службових відносин.

У процесі проходження служби в державних органах можна виділити низку ключових моментів, які в сукупності відображають зміст процесу перебування на посаді.

Особа, яку прийнято на державну службу, набуває статусу державного службов-

ця й суб'єкта державно-службових відносин. Особливість таких відносин полягає в тому, що вони складаються між державою в особі її органів і державним службовцем.

Особливими учасниками державно-управлінських відносин є посадові особи, державні службовці та допоміжний склад [13, с. 187]. Відповідно до Закону «Про державну службу» посадові особи – це керівники та заступники керівників органів державної влади та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами чи іншими нормативними актами покладене здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Термін «посадова особа» зумовлюється не поняттям «посада», а пов'язується з наявністю особливих посадових повноважень. Таким чином, посадові особи мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, що призводять до юридичних наслідків.

Державні службовці – спеціалісти, характер діяльності яких зумовлений завданнями державного органу, в якому вони працюють, вони належать до оперативного складу. Допоміжний склад – це державні службовці, діяльність яких не передбачає дій, що призводять до юридичних наслідків, які впливають на зміст рішення органу [9, с. 152]. Вони займаються підготовкою й оформленням документів, господарським обслуговуванням, веденням діловодства. Такий класифікаційний підхід має досить умовний характер, але в цілому чітко прослідковується тенденція, відповідно до якої політико-організаційні та допоміжні посади обіймають позакар'єрні державні службовці, а адміністративні – переважно кар'єрні державні службовці [14, с. 59].

Під час дослідження правового інституту державної служби Ю.М. Старилів зазначав, що «у країнах Заходу проходження служби часто називають «здійсненням службової кар'єри». Просування по службі (здійснення кар'єри) має визначитися насамперед особистісними якостями державного службовця, його досвідом, професійністю, компетенцією, кваліфікацією, придатністю до конкретного виду служби» [11, с. 118]. Науковець схильний розглядати службу кар'єру як складову

частину інституту проходження державної служби, зокрема в частині просування особи по службі. Таким чином, проходження державної служби та службова кар'єра є близькими за своєю сутністю й змістом поняттями.

Службова кар'єра реалізується в процесі просування державного службовця по службі, яке може здійснюватися:

- на вищу посаду для просування працівника по службі;
- на рівнозначну посаду для більш доцільного використання ділових якостей службовця;
- на нижчу посаду в разі скорочення штатів, за станом здоров'я, за власним бажанням, за результатами проведення атестації.

У Законі України «Про державну службу» зазначається, що переважним правом на просування по службі користуються державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень. Одним з основоположних принципів проходження державної служби є принцип професіоналізму.

Професіоналізм являє собою глибоке та всебічне знання й володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності. Це не тільки одна з провідних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, а й необхідна правова вимога, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень [14, с. 58].

Також слід звернути увагу, що головною умовою ефективності та стабільності державної служби є професіоналізм і компетентність її службовців. Дія цього принципу полягає в сумлінному ставленні державного службовця до своєї роботи, майбутньої кар'єри, у відданості справі, у прагненні досягти максимально високих результатів і в розумній кадровій політиці, яка б забезпечувала професійний розвиток, раціональне використання наявних людських ресурсів державної служби України та незалежність службової праці від змін суспільно-політичного спрямування державних інститутів і їх структури [9, с. 76].

Проведення реформ в Україні вимагає високопрофесійної державної служби на

всіх її рівнях. Вагомою складовою частиною професіоналізму державних службовців має бути їхня етичність, дотримання морально-етичних норм управління, службового етикету [4, с. 80].

Застосування системного підходу дозволяє розглядати проходження державної служби як цілісну систему, яка складається з трьох етапів (прийняття на державну службу, просування по службі, припинення державної служби) і елементів, які виконують окремі функції в межах системи (конкурс, випробування, стажування, атестація, формування кадрового резерву тощо) [5, с. 384]. Усі ці етапи мають спільні компоненти (пільги, гарантії, компенсації), які спрямовані на досягнення головної мети проходження державної служби – забезпечення якісного складу державних службовців, ефективного виконання ними своїх завдань і функцій. Тобто заохочення для осіб, які припиняють державну службу за віком, хворобою чи з інших причин, що не залежать від них, як засіб підвищення престижу державної служби також опосередковано впливають на якість виконання обов'язків та інших функцій державними службовцями.

Прийняття на державну службу, переміщення по службі та припинення державної служби названі етапами, оскільки вони здійснюються на певному відрізку часу діяльності державного службовця. Відповідно до тлумачних словників етап – це окремий момент, період, стадія в розвитку чого-небудь, у якій-небудь діяльності [15], окремий момент, стадія в розвитку якого-небудь процесу [16].

Під час проходження державним службовцем етапів державної служби виникає потреба в суттєвому поліпшенні діяльності апарату державних органів, зміцненні потенціалу й авторитету державної служби, наближенні її до потреб людей. Тому для подолання проявів корупції необхідно створити службовцям належні умови праці та забезпечити їх гідною заробітною платою, ввести жорсткий публічний контроль за використанням бюджетних коштів. Така зміна пріоритетів у державотворенні надихнула вітчизняну юридичну науку на пошук моделей державної служби, які базуються на врахуванні нових чинників.

Висновки і пропозиції. Чинна система законодавства України про державну службу ще не повною мірою задовольняє зростаючі потреби суспільства в демократичних перетвореннях і забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави, тому на порядок денний ставляться питання щодо створення системи національного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування як невід'ємну передумову демократичних перетворень, запровадження правових, соціальних і економічних стандартів життєдіяльності людини, суспільства й держави, реального покращення добробуту людей.

У ході реформування системи державної служби необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури державних службовців, змінити в суспільній свідомості негативний імідж державної служби. Важливим напрямом реформування системи державної служби України має бути забезпечення конкурентності, об'єктивності й гласності під час прийому й просування по службі.

Список використаної літератури:

1. Коліушко І.Б. Адміністративна реформа в Україні / І.Б. Коліушко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 144–152.
2. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д. ю. н., проф. В.Б. Авер'янова – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Державна служба : [підручник] / О.Ю. Оболенський К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
4. Нижник Н.Р. Поняття, сутність та принципи адміністративної реформи в Україні / Н.Р. Нижник // Щорічник українського права. – 2010. – № 2. – С. 76–87.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2005. – 736 с.
6. Лахижа М.І. Реформа державної служби – вагома складова реформ, спрямованих на модернізацію держави / М.І. Лахижа, К.В. Перебийніс, О.І. Черчатий. – Полтава, 2012. – 59 с.
7. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Продаєвич. – О., 2008. – 238 с.

8. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебник для подготовки государственных служащих]. – М. : «Статут», 1999. – 592 с.
9. Дубенко С.Д. Державна служба й державні службовці в Україні : [навч.-метод. посібник] / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
10. Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні : [навчально-методичний посібник] / Л.Р. Біла – Одеса : Юрид. л-ра, 2000. – 26 с.
11. Стариллов Ю.М. Служебное право. Учебник / Ю.М. Стариллов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
12. Лаврінчук І.П. Особливості правового регулювання проходження служби державними службовцями / І.П. Лаврінчук // Право України. – 1998. – № 3. – С. 23–31.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
14. Оболенський О.Ю. Принципи професіоналізму в державній службі / О.Ю. Оболенський // Вісник державної служби України – 1998. – № 1.– С. 56–62.
15. Новий тлумачний словник української мови. В 4-х томах. – К. : Вид-во «Аконіт», – 1999.
16. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : «Русский язык», 1978. – 846 с.

Криворучко В. О. Прохождение государственной службы как реализация государственного управления

В статье проведено исследование роли государственной службы в процессе реализации практического выполнения задач и функций государства. Проанализированы положения прохождения государственной службы при условии создания эффективной системы государственного управления, соответствующей стандартам демократического, правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой. Предложено осуществить ряд демократических преобразований, направленных на повышение социальных и экономических стандартов жизнедеятельности человека, общества и государства, реальное улучшение благосостояния людей путем повышения административной культуры государственных служащих, заменив в общественном сознании негативный имидж государственной службы.

Ключевые слова: государственные служащие, государственная служба, прохождение государственной службы, государственное регулирование, функции государства, карьера.

Kryvoruchko V. Passage of civil service, as implementation of public administration

This article researches the role of the civil service in realization of practical accomplishment of tasks and functions of the state. Provisions of the state service were analyzed under condition of creating an effective system of public administration satisfying the standards of a democratic, rule-of-law state with a socially oriented market economy. The proposal is an implementation a number of democratic reforms aimed on increasing social and economic standards of citizens' life. Moreover these implementations should be aimed on real improvement of people's well-being by enhancing the administrative culture of public employees, and removing a negative aspect of public service in citizens' understandance.

Key words: civil employee, public service, passage of civil service, state regulation, state functions, career.

УДК 35(477):3.08(477)

Н. Т. Гончарук

доктор наук із державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Л. В. Прудиус

кандидат наук із державного управління,
заступник директора з наукової та навчальної роботи
Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації
державних службовців
і посадових осіб місцевого самоврядування

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена дослідженню проблеми модернізації державної служби України на сучасному етапі її розвитку. Визначено мету й завдання та проаналізовано сучасний стан модернізації державної служби в Україні. Дано визначення терміну «модернізація державної служби». Розкрито основні складові елементи реформи, що забезпечують модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах.

Встановлено, що в Україні з метою реформування й модернізації державної служби впродовж останніх років прийнято декілька стратегічних документів, серед яких доцільно виокремити Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, розкрито їх основні положення та відповідно до європейських принципів демократичного врядування визначено пріоритетні напрями модернізації державної служби в Україні на сучасному етапі розвитку.

Ключові слова: державне управління, державна служба, модернізація, реформування, державні службовці, фахівці з питань реформ.

Постановка проблеми. Модернізація державної служби є одним із визначальних пріоритетів реформування державного управління, становлення України як демократичної держави. Без модернізації державної служби неможливо подолати існуючі в системі державної служби та в діяльності державних органів проблеми, забезпечити суттєве підвищення рівня життя громадян. Лише послідовне проведення модернізації державної служби в Україні, вдосконалення існуючої системи державного управління сприятиме створенню професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, авторитетної і престиж-

ної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення й надавати якісні адміністративні послуги, що відповідають європейським стандартам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблемі модернізації державної служби в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації К. Ващенка [1], О. Линдюк [4], Т. Мотренка [7], О. Музи [5], Н. Нижник [5; 13], Т. Пахомової [6], С. Серьогіна [2; 15], Л. Стельмашук [16] та ін. Проте в цілому ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, особливо це стосується сучасного етапу розвитку державної служби.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасного стану та визначення пріоритетних напрямів модернізації державної служби в Україні на сучасному етапі розвитку.

Виклад основного матеріалу. Модернізація державної служби є одним із ключових напрямів реформування державного управління України, оскільки від її ефективного функціонування залежить додержання конституційних прав і свобод громадян. Необхідність модернізації державної служби викликана, насамперед, тим, що вона впродовж більше двадцяти років незалежності України залишалася недостатньо ефективною та авторитетною, заполітизованою, схильною до корупції, не відповідає європейським принципам та стандартам демократичного врядування. Проблеми, які потребують розв'язання в процесі модернізації державної служби, викладені в Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, а також в Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [12; 3].

Слід зазначити, що за роки незалежності в Україні в основному сформовано інститут державної служби, в якому станом на перше січня 2017 р. працювало 234756 державних службовців, у тому числі 801 особа категорії А, 62267 осіб категорії Б, 171688 осіб категорії В. Впродовж декількох останніх років було здійснено оптимізацію системи ЦОБВ, оскільки вона є структурною основою для реформування й модернізації державної служби, відкриває резерви для суттєвого скорочення видатків на управління, наближає надання адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольно-наглядових функцій та дерегуляції, в результаті чого кількість ЦОБВ у 2011 році зменшилася зі 111 до 74 органів, а вже станом на 01.09.2017 року в Україні функціонувало 64 ЦОБВ, у тому числі 18 міністерств, 19 державних служб, 10 державних агентств, 4 державних інспекцій, і 9 ЦОБВ з іншими назвами. Створення цілісного інституту державної служби є найбільшим здобутком у розвитку державного управління за

період, що минув. Такий інститут у своїх основних структурних і функціональних показниках загалом відповідає уявленню про те, яким він повинен бути у демократичній державі. Однак якщо загальна конструкція системи державної служби в Україні може нас задовольнити, то процеси всередині, якість, результативність та ефективність роботи, рівень її прозорості задовольняти поки що не може. Необхідність реформування й модернізації державної служби спричинена недостатньою її здатністю ефективно виконувати зобов'язання перед суспільством, громадянами України, що визначено Конституцією України [14].

Модернізація державної служби в Україні є одним із основних напрямів реформування державного управління. Дослідження питання інституційної модернізації державної служби України в сучасних умовах показали, що реформа державної служби тісно пов'язана з адміністративною реформою, оскільки саме інституційні положення останньої не знайшли свого повного відображення ні в законодавстві України, ні в практиці владно-управлінських відносин, а поступовий перехід від «правового романтизму» 1990-х років (коли була проведена реформа державної служби 1993 р.) до «правового критичного реалізму» сьогодення засвідчив потребу в перегляді ключових положень державної служби. Саме тому одним із аспектів державницького реформування має стати усунення умов та причин, що сприяють вчиненню державними службовцями корупційних правопорушень, вироблення низки превентивних заходів загальнодержавного масштабу, при цьому руйнівним державно-управлінським засобом має бути інституційна складова державної служби як першооснова для формування корпусу добросовісних і відповідальних державних службовців [5].

Метою модернізації державної служби є створення професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, авторитетної і престижної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення й надавати якісні адміністративні послуги, що відповідають європейським стандартам.

Для здійснення процесів модернізації державної служби важливе значення має визначення самого терміну «модернізація державної служби». Модернізація здійснюється з метою приведення в більш сучасний і конкурентноздатний вигляд окремих її складових елементів. На думку О. Линдюк, термін «модернізація» як соціально-філософська та управлінська категорія означає осучаснення, відмову від традицій, злам і повну перебудову застарілої структури суспільства, суспільних відносин, створення нових інститутів, приведення їх у відповідність із сучасністю тощо. Модернізація державної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення такої системи в напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення; її наближення до максимально можливого рівня розвиненості. Тобто під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, у результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись з традиціями й цінностями суспільства [4, с. 72].

Якщо говорити про формування державної служби європейського типу, слід зазначити, що в європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем державного управління та державної служби, проте існують загальновизнані принципи, які мають бути присутніми в публічних службах усіх країн-членів ЄС і які складають так званий європейський адміністративний простір [7; 13]. Ці принципи відображені в законодавстві всіх країн Європейського Союзу, серед них: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація та реформування державної служби має здійснюватися в напрямках: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи

оплати праці публічних службовців; забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання публічних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби, вдосконалення системи професійного навчання державних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації державної служби, засад організації навчання державних службовців в країнах – членах ЄС.

Модернізація державної служби має здійснюватися за кількома напрямками. Насамперед слід прискорити реформування законодавчих та інституційних засад державної служби. Задля цього в Україні впродовж останніх років прийнято декілька стратегічних документів, серед яких доцільно виокремити Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [9], Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [10], Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [12], Стратегію реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [3], Закон України «Про державну службу» [8].

Метою Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Для її реалізації Стратегією в рамках чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності і гордості) передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Однією з першочергових реформ є децентралізація та реформа державного управління [10].

Реформа державного управління спрямована на побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Її результатом має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх

інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [10].

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки зазначено, що державна служба є основою державного управління, а тому створення професійної державної служби має виключне значення для України як країни з перехідною економікою. Цілі реформування не можуть бути досягнуті без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Ефективна реалізація Закону України «Про державну службу», який ґрунтується на Принципах державного управління, дасть змогу реформувати державну службу відповідно до європейських стандартів [3].

Основними складовими елементами реформи, що забезпечуватимуть модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах, є: визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри»; далі – фахівці з питань реформ); запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективного реалізації Закону України «Про державну службу», фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління; утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності НАДС; створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іно-

земною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; посилення інституційної спроможності НАДС [3].

Суттєвий перегляд завдань та функцій державних органів, автоматизація процесів їх роботи сприятимуть залученню на публічну службу висококваліфікованих фахівців із відповідним досвідом та навичками, що дасть змогу якісно оновити систему державного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління. До 2020 року передбачається поступове скорочення чисельності державних службовців та працівників центральних органів виконавчої влади та державних службовців місцевих держадміністрацій шляхом децентралізації функцій [3].

Першочерговим завданням, яке було вирішено за напрямом реформування й модернізації державної служби, стало заповнення в другій половині 2016 – на початку 2017 року посад державних секретарів. З метою формування висококваліфікованої групи фахівців із питань реформ розпорядженням Кабінету Міністрів від 11 листопада 2016 р. № 905 було схвалено Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ, метою якої є створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення і посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ [11].

Посади фахівців із питань реформ – посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» з посадовими обов'язками, що передбачають підготовку та проведення ключових національних реформ (визначення проблем, підготовка пропозицій та планів заходів щодо їх розв'язання, підготовка проектів відповідних актів законодавства, організація та участь у виконанні згаданих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації), а також виконання основних завдань, пов'язаних із стратегічним плануванням діяльності державного органу, забезпеченням формування та/або реалізації державної політики у відповідних сферах, на які поширюються спеціальні умови оплати праці в рамках за-

гальної системи оплати праці державних службовців [11].

Згідно з Концепцією посади фахівців з питань реформ поділяються на дві групи. До першої групи належать посади державної служби категорії «А», а саме: посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, його заступників, Голови Державного агентства з питань електронного урядування, його заступників; до другої групи – посади державної служби категорій «Б» і «В» у директоратах, генеральних департаментах, які утворюються в державних органах, а також в Урядовому офісі координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України [11].

Таким чином, передбачається, що буде впроваджено черговий етап модернізації державної служби, який передбачає не лише відкриті конкурси для державних службовців в нові директорати пілотних міністерств, але й скорочення щонайменше 5% від нинішньої їх чисельності (близько 8 тисяч осіб) [11].

Для модернізації державної служби важливе значення має Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки», яка визначає пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні, шляхи і засоби професіоналізації державної служби, впровадження технологій управління персоналом на противагу існуючим регламентам роботи з кадрами. Зокрема, Стратегія передбачає розроблення та прийняття державної цільової програми кадрової політики, а також відповідних галузевих програм [9].

На підвищення якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності спрямована Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Реалізація Стратегії у визначені строки з використанням кращого міжнародного, зокрема європейського досвіду, дасть змогу забезпечити: рефор-

мування й модернізацію державної служби, створення умов для подальшого удосконалення державного та регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування; запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на державній службі, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців, що дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці; створення узгодженої системи взаємозв'язку кількості державних службовців з функціями та повноваженнями державних органів; впровадження в діяльність державних органів кращих прикладних досліджень і наукових розробок у сфері державної служби, їх адаптації до стандартів ЄС; оперативне реагування на ускладнення, що можуть виникати, шляхом проведення моніторингу результативності та ефективності реформування й модернізації державної служби [12].

З метою модернізації державного управління та впровадження системних змін, які зроблять владу доступною, прозорою та ефективною, визначення основних пріоритетів реформування державної служби 24 червня 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки. Відповідно до цієї Стратегії пріоритетами модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є: прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу», формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ; визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади; реформування системи оплати праці державних службовців із метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; утворення інтегрованої інформаційної системи управ-

ління людськими ресурсами на державній службі; реформування системи професійного навчання державних службовців; підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби [3].

Стратегічні напрями реформування й модернізації державної служби мають бути реалізовані шляхом впровадження Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із започаткованими в Україні системними реформами [8].

Реалізація стратегічних напрямів реформування державної служби дозволить здійснити її модернізацію на засадах європейського адміністративного простору та створити «критичну масу» висококваліфікованих і ефективних управлінців в державних органах, наблизити публічну службу до європейських стандартів. Складовими частинами модернізації публічної служби в рамках проведення адміністративної реформи є: модернізація її організаційних структур; інституціалізація вищого корпусу державної служби; створення системи моніторингу та відбору кращих міжнародних практик у сфері державної служби; запровадження моніторингу конкурентоспроможності державної служби та державного службовця; формування позитивного іміджу державної служби за рахунок переорієнтації публічних послуг на потреби громадян; удосконалення підходів до управління персоналом на основі розроблених компетенцій; модернізація системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, створення дієвої системи оскарження рішень, що стосуються проходження державної служби; наближення держави до статусу сервісної завдяки якісним змінам у системі державної служби; інноватизація функцій державної служби; реалізація стратегічних завдань щодо запобігання корупції в державній службі.

У рамках створення моделі публічного управління європейського зразка в дер-

жавній службі необхідно вирішити питання: упорядкування публічно владних компетенцій та функцій, адміністративних процедур у прийнятті управлінських рішень та наданні публічних послуг; закріплення індикаторів оцінки інституційної, соціальної, економічної, маркетингової ефективності діяльності органів влади; забезпечення максимального врахування європейських стандартів роботи з кадровим корпусом державної служби щодо регулярного підвищення кваліфікації, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмінь та вдосконалення основних компетенцій; застосування антикорупційних механізмів, інструментів управління конфліктом інтересів для подолання кадрових деформацій в органах державної влади відповідно до вимог пункту 4 статті 7 Конвенції ООН протидії корупції; використання технологій управлінського лідерства, репутаційного менеджменту, стратегічного партнерства.

Комплексне реформування й модернізація публічної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної та ефективної публічної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність державних органів і надання якісних та доступних публічних послуг громадянам.

Висновки і пропозиції. Таким чином, основні напрями модернізації державної служби включають: законодавче закріплення нових підходів до управління, організації та функціонування державної служби; формування позитивного іміджу державної служби; вдосконалення конкурсних засад добору кадрів на державну службу та управління персоналом на державній службі; реформування системи оплати праці та мотивації державних службовців; забезпечення політичної нейтральності державних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу державної служби; регламентування

порядку й процедури надання публічних послуг; забезпечення реалізації етичних засад державної служби та реформування інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців; підвищення ефективності управління державною службою; модернізацію системи професійного навчання державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Ващенко К.О. Професійна підготовка державних службовців : теорія, методологія, практика : монографія / К.О. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
2. Державна служба : навч. посіб. / Кол. авт.; за заг. ред. проф. С.М. Серьогіна. – К. : ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.
3. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
4. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія / О.А. Линдюк ; НАДУ – К. : НАДУ, 2016. – 304 с.
5. Нижник Н. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах / Н. Нижник, О. Муза // Право України. – 2016. – № 9. – С. 9–16.
6. Пахомова Т.І. Державна служба : система і особистість [Текст] : моногр. / Т.І. Пахомова – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. – 410 с.
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.] ; під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
8. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Голос України. – Офіц. вид. – 2015. – № 250.
9. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лют. 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : president.gov.ua/documents/14429.html.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – Офіц. вид. – 2015. – № 6.
11. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лист. 2016 р. № 905-р // Урядовий кур'єр від 29.12.2016. – № 247.
12. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р // Урядовий кур'єр. – Офіц. вид. – 2015. – № 63.
13. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
14. Публічність. Професійність. Неупередженість : Звіт про діяльність Національного агентства України з питань державної служби за 2016 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/finalnyy_zvit_nads.pdf.
15. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст] : моногр. / С.М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
16. Стельмашук Л.С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби [Текст] : монографія / Л.С. Стельмашук. – Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. – 296 с.

Гончарук Н. Т., Прудюс Л. В. Модернизация государственной службы Украины на современном этапе развития

Статья посвящена исследованию проблем модернизации государственной службы Украины на современном этапе ее развития. Определены цель и задание, проанализировано современное состояние модернизации государственной службы в Украине. Дано определение термина «модернизация государственной службы». Раскрыты основные составные элементы реформы, которые обеспечивают модернизацию государственной службы и управление человеческими ресурсами в государственных органах.

Установлено, что в Украине с целью реформирования и модернизации государственной службы на протяжении последних лет принято несколько стратегических документов, среди которых целесообразно выделить Стратегию реформирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления в Украине на период до 2017 года и Стратегию реформирования государственного управления Украины на 2016–2020 годы, раскрыты их основные положения, и в соответствии с европейскими принципами демократического врядування определены приоритетные направления модернизации государственной службы на современном этапе развития.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, модернизация, реформирование, государственные служащие, специалисты по вопросам реформ.

Honcharuk N., Prudyus L. Modernization of the public service of Ukraine at the present stage of development

The article is devoted to the research of the issue of modernization of the public service of Ukraine at the present stage of its development. The goal and tasks are defined as well as the modern state of modernization of public service in Ukraine is analyzed. The definition of the term "modernization of the public service" is given. The main components of the reform are discovered which provide modernization of the public service and human resources management in public authorities.

It has been established that in order to reform and modernize the public service in the recent years several strategic documents have been adopted in Ukraine, among them one should mention the Strategy for the Reform of the Public Service and Service in Local Self-government Bodies in Ukraine for the period until 2017 and the Strategy for the Reform of the Public Administration of Ukraine in 2016-2020; their main provisions are developed and, in accordance with the European principles of democratic governance, the priority directions for modernization of the public service in Ukraine at the modern stage of development are defined.

Key words: public administration, public service, modernization, reforming, public servants, specialists in the reforms issues.