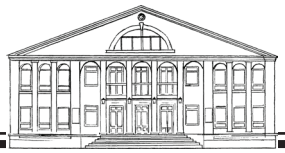
2018 р., № 1 (30) том 2

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. Дєгтяр, 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
4 квітня 2018 р., протокол № 7

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, 2018. – № 1 (30). – Т. 2. – 182 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 30.03.2018.
Підписано до друку 10.04.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 29-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2018

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Ажажа
НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ СКЛАДНИКІВ ПОНЯТІЙНОГО КОНСТРУКТУ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ» **5**

Н. І. Ільчанінова
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ **16**

Т. О. Козачишина
СУТНІСТЬ І МІСЦЕ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **22**

І. О. Лозицька, В. В. Баштанник
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ **30**

А. М. Новак
ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН **36**

О. В. Сергієнко
ОБ'ЄКТИ АРХІТЕКТУРИ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ **41**

Г. М. Шаульська
ЩОДО ТЕОРІЇ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІДЕЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА **47**

І. В. Шевчук
РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ **52**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Н. Б. Александрова, І. С. Педак
СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ АГРОРЕСУРСІВ ЗА ДОПОМОГОЮ ГІС-ТЕХНОЛОГІЙ **56**

О. А. Голяшкіна
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА **62**

О. В. Губар
МОНІТОРИНГ ЗАГРОЗ БІОЛОГІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ **68**

О. П. Дяченко
МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ КРИТЕРІЇВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ **75**

М. Ф. Криштанович
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАДЯН **81**

В. В. Круглов
ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ МАРКЕТИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА **86**

Н. А. Лебєдєва
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНИМ
ТА АМАТОРСЬКИМ МИСТЕЦТВАМИ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **92**

В. І. Николаєва
ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ СУСПІЛЬНИХ СЕКТОРІВ
ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ
СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ **98**

Азад Енвер огли Омаров
ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ **104**

С. М. Приліпко
СПЕЦИФІКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ
ОБСЛУГОВУЮЧИХ КООПЕРАТИВІВ **110**

І. А. Сенча, С. А. Сенча
МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ **118**

І. М. Солоннікова
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗМІЩЕННЯ
ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ
ЯК ЕЛЕМЕНТА БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ **126**

А. Г. Уліцький
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ
МИТНОГО СКЛАДНИКА В СИСТЕМІ
ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ **135**

В. В. Федорчак
АУТСОРСИНГ ЯК ДІЄВИЙ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ
ІЗ ЗАПОБІГАННЯ РИЗИКАМ
ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ **142**

Л. І. Ющенко
ОБҐРУНТУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНОГО АПАРАТУ
ІННОВАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ **147**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

М. В. Бриль
ФОРМУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ
ЧЕРЕЗ ЗГУРТОВАНІСТЬ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ **153**

А. В. Мовчанюк
ОСНОВНІ ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ **159**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Р. Р. Сіренко
ТРАНСФОРМАЦІЯ СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ РИС СТУДЕНТСТВА ЗА УМОВ ФОРМУВАННЯ АКТИВНОЇ УЧАСТІ МОЛОДІ В ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСАХ..... **166**

Н. М. Ткачова
ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я..... **172**

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

А. І. Неділько, Л. О. Лазебна
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ..... **177**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа
кандидат наук з державного управління,
здобувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ СКЛАДНИКІВ ПОНЯТІЙНОГО КОНСТРУКТУ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ»

У статті висвітлено дефініції понять «глобалізація», «трансформація», «модернізація», «освітні зміни», «освітня реформа», «державне управління освітою»; розкрито значення понятійного конструкту «державне управління модернізацією вищої освіти» й визначено його теоретичне підґрунтя; здійснено порівняльний аналіз державно-управлінського та педагогічного аспектів порушеної проблеми; окреслено перспективи державної політики щодо модернізаційних процесів у системі вищої освіти України; акцентовано увагу на необхідності наукового обґрунтування категоріального апарату дослідження особливостей державного управління модернізацією вищої освіти.

Ключові слова: *вища освіта, глобалізація, державне управління, модернізація, оновлення освіти, освітня політика держави, освітня реформа, реформування, трансформація, управлінські заходи.*

Постановка проблеми. Сучасні реалії утвердження української державності зумовили складні трансформаційні процеси в кожній сфері суспільного життя, зокрема в освітній галузі. Після прийняття в 2014 р. нового Закону України «Про вищу освіту» [5] в умовах глобалізації та всеохоплюючої інформатизації розпочався новий етап реформування змісту професійної підготовки майбутніх фахівців у вищій школі. Модернізація науки та освіти, як зазначено в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [16], має набути випереджального характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються у світі.

Євроінтеграція України, постійні динамічні зміни в соціумі загострюють потребу в змістовному та структурному оновленні системи вищої освіти, осучасненні її сутності відповідно до світових тенденцій розвитку освітніх послуг. Це вимагає пошуку нових шляхів державного управління модернізацією в галузі освіти упровадженням сучасних інновацій в освітній процес вищих навчальних закладів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам проблеми державного управління модернізацією освіти й питанням оновлення освітньої галузі присвятили наукові праці багато українських учених, а саме: В. Андрущенко, А. Бойко, В. Кремень, С. Кримський, В. Федотова (філософський підхід); С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, Ю. Молчанова, Н. Обушна, Н. Протасова (державно-управлінський аспект); М. Михальченко, О. Литвиненко, М. Паламарчук, Є. Пінчук, Ю. Шайгородський (політологічний підхід); С. Єрмаханова, Е. Афонін, О. Бандурка, А. Мартинов, Г. Михайлишин, С. Пасєка, В. Резнік, П. Штомпка (соціально-історичний аналіз); О. Комар, В. Кравченко, Т. Кристопчук, А. Сбруєва, С. Сисоєва, А. Улановська (науково-педагогічний огляд); Е. Лібанова, М. Салун,

© Ажажа М. А., 2018

О. Пащенко В. Побережников, Л. Яковенко (економічний аспект), а також зарубіжних дослідників, а саме: П. Андрес, З. Бауман, Б. Чарлтон, А. Ґіденс, Дж. Кнайт, В. Кньобл, А. Мартінеллі та ін.

Мета статті – розкрити сутність понятійного конструкту «державне управління модернізацією вищої освіти» й визначити його теоретичне підґрунтя; здійснити порівняльний аналіз державно-управлінського та педагогічного аспектів порушеної проблеми.

Виклад основного матеріалу. Як державний і громадський інститут, освіта передбачає відповідальність держави та суспільства за стан її функціонування. Тому саме зміна підходів до державного управління освітою є передумовою ефективного реформування національної системи освіти [22, с. 3].

Освіта є однією з галузей, якою опікується держава, створюючи умови для її розвитку. Тому державне управління освітою – певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень; містить цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих і координуючих впливів на освітню сферу. Державне управління освітою – це окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах і спрямовується на розвиток цієї цілісної системи. Система освіти може впорядковуватися через управління (регулювання зовні) й самоуправління (регулювання зсередини). Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона будує себе лише через управління. У систему державного управління освітою входить також державно-управлінська діяльність (процес) - суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі й зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління. Особливість державного управління освітою полягає в тому, що воно, по-перше, має владний характер, поширюється на всю систему освіти, реалізується ієрархічно побудованим апаратом, наділеним певними повноваженнями, за допомогою численних управлінських впливів, характер і типологія яких визначається специфікою об'єктів; по-друге, є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім матеріалізованим вираженням [4, с. 54].

Державне управління освітою розвивається відповідно до розвитку суспільства й держави. Воно перебуває під впливом низки тенденцій і чинників суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як процеси зовнішнього середовища (глобалізація та її виклики, перехід до інформаційного суспільства, демократизація й емансипація людини), так і внутрішні фактори розвитку управління як сфери людської діяльності. Серед них виокремлюють соціальні, економічні, політичні, ціннісно-ментальні передумови. Зміни в системі державного управління освітою мають багатоаспектний, багатоплановий характер [4, с. 56].

Із позицій системного підходу, визначення сутності поняття «модернізація освіти» є неможливим без аналізу дефініцій таких наукових категорій: «глобалізація», «трансформація», «нововведення», «модернізація», «освітні інновації», «оновлення освіти», «освітня реформа» тощо. Кожна з них має певну змістову специфіку залежно від галузі, у якій використовується.

Україна стала самостійним суб'єктом геополітики нещодавно, коли світ уже був поділений на зони впливів традиційними геополітичними гравцями-країнами [10].

Загалом, глобалізацію визначають як тенденцію до єдності світу [32].

Поняття «глобалізація» означає загострення конкуренції між державами-націями, набуття глобальних масштабів, поширення не тільки на економіку, а й інші сфери життєдіяльності країн. Тому для кожної країни важливим є згуртування громадян, найбільш повне усвідомлення істинних національних інтересів у кожній сфері життєдіяльності та їхнє послідовне відстоювання в конкурентних взаємовідносинах з іншими державами.

На думку П. Скотта, «глобалізація – це, можливо, найбільш фундаментальний виклик, який відчула вища школа за всю

більш ніж тисячолітню історії свого існування» [28, с. 3].

Проблема глобалізації постає в перспективах розвитку вищої школи в глобальному світі в XXI ст., у необхідності підготовки спеціалістів до професійної діяльності щодо управління глобальними процесами. Інтернаціоналізація змінює вимір освіти, а глобалізація змінює світ, у якому розвивається інтернаціоналізація [39, с. 3].

Термін «трансформація» тлумачиться як суттєве структурне перероблення систем, яке перетворює організацію і функції вихідного формоутворення шляхом зміни зв'язків, відносин, опосередкувань. Трансформація є типовим перехідним процесом соціальної еволюції [11, с. 204].

Німецький державознавець і політолог Е. Шнайдер пояснює термін «трансформація» як повне перетворення однієї системи в іншу, так званий «успішно здійснений перехід» [23].

Трансформація людини, формування нової спільноти «суспільства модерну» - це та кінцева мета, що має стояти на вершині парадигми модернізації - сучасного тренду розвитку українського суспільства [17].

Із позицій політології (Ю. Шайгородський), виходячи з визначення поняття «керована трансформація» С. Кримського («реформування постсоціалістичного суспільства в напрямі західноєвропейської парадигми розвитку» [11, с. 206]), категорії «трансформація» та «модернізація» є спорідненими, хоча, на думку вченого, поняття «трансформація» (як теоретичний інструмент аналізу сучасних соціальних змін (як прогресивних, так і навпаки)) є відносно нейтральним за своїм змістом [33].

Освітня зміна – систематичний перехід соціально-педагогічної системи на якісно новий рівень; це тривалий процес, під час якого, в результаті взаємодії різних чинників (економічних, політичних, соціальних, культурних та ін.), відбуваються якісні зміни в системі освіти. Поняття «освітня зміна» конкретизується терміном «розвиток» (необоротна, направлена зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, їх перехід від простого до складного, від нижчого до вищого). Освіта є достатньо консервативним середовищем, яке постійно прагне до збереження свого «status quo» в постійно змінному середовищі. На його збереження націлені підготовка вчителів, організація діяльності навчальних закладів, освітня ієрархія, ставлення до освіти тих, хто ухвалює політичні рішення тощо. Зміни – це реальне життя й майбутнє освіти й освітніх організацій. Для проведення змін необхідним є те, щоб система освіти розвивала свою здатність до реагування на чинники змін (зовнішні, внутрішні, внутрішньоорганізаційні) [4].

На думку М. Михальченка, «трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтованими на зміну реалій куди завгодно: уперед, назад, убік, по колу і так далі. Модернізація орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалення, просування вперед, розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Модернізація – це творчо-перетворювальна функція розвитку. Але специфічна – як засіб оновлення суспільства. Модернізація є незавершеним проектом і також таким, який ніколи не завершується в глобальному вимірі. Суспільство, що завершило модернізаційний проект, може вирушати на «історичний смітник» [14, с. 19]. Науковець указує на різницю між термінами «трансформація» та «модернізація», підкреслюючи, що модернізація є складником процесу трансформації, оскільки трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнованими на зміну реалій куди завгодно: уперед, назад, убік, по колу тощо. Модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, трансформація – перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший. Поняття «модернізація» акцентує увагу на аспекті поліпшення, удосконалення соціальних інститутів, суспільних відносин. І тим самим відрізняється від понять «розвиток», «трансформація», «зміна», що є більш нейтральними щодо динаміки суспільного процесу, його прогресивних тенденцій.

У науковому світі існує широка інтерпретація категорії «модернізація». Загалом, «модернізація» тлумачиться як перехід від традиційного суспільства до сучасного, оновленого. Термін

«модернізація» в перекладі з англійської означає «осучаснення» і позначається наявністю характеристик, властивих сучасному суспільству.

У словниках іншомовних слів «модернізація» (від французького modernization – оновлення) – це вдосконалення, зміна, яка відповідає вимогам сучасності; оновлення, надання будь-чому сучасного вигляду, зміна згідно із сучасними вимогами [29].

Спочатку поняття «модернізація» було введено в науковий обіг німецьким ученим Ф. Паульсеном, але воно через свою багатозначність так і залишилося суперечливим. Модернізація, зародившись у Європі в XV – XVI ст., поступово поширилася на всі країни світу. Модернізацію трактували як процес витіснення традиції сучасністю або висхідний розвиток від традиційного суспільства до сучасного [6].

В основі класичних модернізаційних положень були припущення про те, що соціальні зміни є лінійним процесом, пов'язаним із радикальними та всеохоплюючими трансформаціями моделей людського існування й діяльності при переході від традиційності до сучасності. Важливим критерієм модернізації визнавалася комплексність, що унеможливлює зведення її до будь-якого одного виміру [21, с. 149–151]. Під модернізацією розуміли процес витіснення традиції сучасністю, руху від традиційного суспільства до новітнього, який характеризувався як такий, що вимагає корінних, радикальних змін у всіх сферах людського життя.

Із кінця 90-х рр. XX ст. в Україні розпочалися різноаспектні наукові розвідки з питань модернізації (Е. Афонін [2], Е. Лібанова [12], М. Михальченко [14], М. Паламарчук [18] та ін.), у яких вітчизняні вчені намагалися висвітлити перспективи модернізаційних процесів у різних галузях суспільного життя, зокрема освіті.

На думку В. Кньобля, модернізація означає цілком різні речі для різних суспільств й емпірично обґрунтованої теорії не існує, а наявний лише «дискурс модернізації, розмитості ідеї щодо можливих шляхів розвитку сучасних суспільств» [40, с. 104–105].

Італійський соціолог А. Мартінеллі модернізацію трактує як суму великомасштабних соціальних, економічних, політичних і культурних змін, які характеризують світову історію в останні 200 років і походять з багатогранної революції (економічної, соціальної, політичної, культурної) другої половини XVIII століття [41, с. 8].

Англійські дослідники П. Андрас та Б. Чарлтон тлумачать модернізацію як тенденцію до збільшення адаптивних можливостей та ефективності соціальної системи, що є неминучою і, загалом, бажаною, що є основним імперативом цього процесу [37, с. 5].

Польський учений-соціолог П. Штомпка тлумачить модернізацію так: 1) це синонім до всіх прогресивних соціальних змін, коли суспільство рухається вперед (у загальному сенсі); 2) це категорія, тотожна поняттю «сучасність», що означає комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, що відбувалися на Заході, починаючи з XVI ст., досягнувши розквіту у XX ст. (індустріалізація, урбанізація, раціоналізація, бюрократизація, демократизація, вплив капіталізму, поширення індивідуалізму й мотивації успіху, утвердження розуму й науки тощо; 3) це процес перетворення традиційного (дотехнологічного) суспільства, його трансформації в соціум, для якого характерні машинна технологія, раціональні та секулярні відносини, а також диференційовані соціальні структури [34, с. 10].

Учений М. Михальченко визначає модернізацію переходом від традиційного (суспільства, певного явища, системи тощо) до сучасного, оновленого і є проектом, що ніколи не завершується в глобальному вимірі й орієнтує суспільство та його структури на вдосконалення, просування вперед, розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій [14].

Модернізація – це системний процес різних зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечують перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення [17].

За словами В. Федотової, модернізація містить, насамперед, корінну відмінність

від традиційного погляду, тобто орієнтацію на інновації, переважання інновацій над традицією, світський характер соціального життя, поступовий (нециклічний) розвиток, відокремлену персональність, переважну орієнтацію на інструментальні цінності, індустріальний характер, масову освіту, активний дійовий психологічний склад тощо [31].

Термін «модерн» (лат. «modo» – сучасний) використовується для позначення певних процесів оновлення. У теоріях модернізації основоположними поняттями є такі: «традиція» («традиційне суспільство»), «сучасність» («сучасне суспільство»). Сутність цієї теорії спочатку полягала в трактуванні цих категорій як абсолютно протилежних.

За визначенням Е. Ґіденса, модерн (modernity) – це способи соціального життя або організації, які виникли в Європі, починаючи з XVII століття, і які в подальшому набули світового масштабу» [38, с. 1].

Оскільки в перекладі з французької термін «moderne» означає «найновіший», «сучасний», то поняття «модернізація» цілком справедливо може висвітлюватись як процес «осучаснення» освіти відповідно до тих вимог, які формує реальний життєвий процес [3].

Як економічний термін, «модернізація» стосується переважно виробничої сфери, однак сама сутність слова (оновлення чи осучаснення, новітній, сучасний), а також спрямування процесу модернізації на досягнення ефективності дозволяє поширити його значення й на освіту, зокрема вищу. Модернізація вищої освіти охоплює оновлення змісту, структури, стандартів вищої освіти, змісту навчання, методики викладання курсів відповідно до досягнень вітчизняної та світової науки, формування сучасної компетентності фахівця та системи його цінностей і людських якостей, що загалом спричиняє зростання ефективності та якості освіти [35].

Дослідник М. Михальченко – один із перших українських ідеологів-теоретиків, який широко обґрунтував необхідність модернізаційних змін, стверджуючи, що модернізація є синонімом усіх процесів удосконалення суспільства і творчо-перетворювальною функцією розвитку, що є необхідною умовою соціального існування. І якщо модернізація припиняється, то суспільство занепадає та зникає [14, с. 39]. Модернізацію вчений розглядає як будь-яке динамічне, свідомо регульоване і якісне покращення в різних сферах суспільного життя, яке запроваджується в тих чи інших країнах для скорочення відставання від держав конкурентів. Якісна модернізація – це завжди незавершений процес, адже суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на «історичний смітник» [14, с. 39].

На думку М. Салуна, модернізація – це сукупність процесів індустріалізації, секуляризації, урбанізації, становлення системи загальної освіти, представницької політичної влади, посилення просторової й соціальної мобільності тощо, що призводять до формування «сучасного відкритого суспільства» на противагу «традиційному закритому» [24, с. 107].

Модернізація – спосіб існування сучасності (З. Бауман) [36, с. 192].

Таким чином, під модернізацією розуміється перехід від традиційного суспільства до сучасного, оновленого. Поняття «модернізація» охоплює загальний напрям принципових змін, воно означає оновлення системи освіти та виховання з одночасним збереженням актуальних здобутків із попередніх історичних періодів.

Модернізація здійснюється в різних сферах суспільного розвитку: економічній, політичній, соціальній, культурній, духовній, а соціально-трудовий потенціал за своїм покомпонентним змістом пронизує усі ці сфери, як і вони регламентують його стан та передумови розвитку [19].

Модернізація орієнтує суспільство і його структури на вдосконалення, просування вперед, розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій [14].

Модернізація освіти нерозривно пов’язана з розвитком суспільства, вона, по суті, є формуванням майбутньої моделі подальшого трансформування суспільства. Цілі модернізації вищої освіти розподіляють на результативні та забезпечувальні. Результативні детермінують бажані кінцеві результати модернізації вищої освіти, яких треба досягти за певний проміжок

часу. Забезпечувальні відображають бажані параметри стану та функціонування системи вищої освіти, без яких неможливо досягти результативних цілей [35].

Як стверджують С. Сисоєва та Т. Кристопчук, модернізація в освіті – це «зміни, що підтримують і забезпечують динамічний розвиток освіти відповідно до цілей реформ, створення та реалізація моделей випереджувального розвитку освіти, адекватних до потреб суспільства, визначення напрямів «прориву» й зосередження зусиль на досягненні поставленої освітніми реформами мети» [26, с. 44].

На думку вчених, модернізація є необхідною передумовою реформування вищої освіти. Реформи в освіті залежать від політичних, фінансово-економічних та суспільних державних інституцій, які є дотичними до сфери освіти, а також відповідають визначеній меті розвитку освіти. Поняття «реформування» тлумачиться як необхідна передумова модернізації соціальної системи, що полягає в реорганізації діяльності сфери освіти, спрямованої на виконання нових завдань, як правило, на основі впровадження суттєво оновленої або нової освітньої парадигми.

Дослідниця А. Сбруєва запропонувала такі розуміння поняття «реформування освіти»: 1) процес політико-адміністративних змін, що ініціюється «згори» й передбачає здійснення певного кола структурних перетворень на різних рівнях освітньої системи, що можуть мати як частковий, так і радикальний характер; 2) процес політико-адміністративних, педагогічних та суспільних змін, що передбачає здійснення сукупності перетворень освітньої системи загалом та кожного навчального закладу зокрема, ініціюється як «згори донизу» (політико-адміністративний процес), так і «знизу догори» (педагогічний процес), ураховує взаємні впливи чинників «зсередини» та «ззовні» (соціальний процес), містить як структурний (організаційний), так і культурний (функціональний, педагогічний) аспекти [25]. Таке розуміння сутності процесу реформування є близьким до тлумачення поняття «модернізація».

Найзагальніші підходи до модернізації вищої освіти базуються на тому, що розвиток суспільства має здійснюватися через освіту. Як підкреслює Л. Яковенко, модернізація освіти, по суті, є формуванням майбутньої моделі подальшого трансформування суспільства. Під модернізацією вищої освіти розуміємо кардинальні зміни відповідно до вимог сучасності; процес, спрямований не лише на зміст і технології, а також на розвиток особистості, духовних, моральних, творчих засад її розвитку в умовах масових взаємодій індивідів та держави. Об'єктивно кардинальні зміни здійснюються в певних формах, у зв'язку з чим аналіз модернізації на понятійному, абстрактному рівні зумовлюється встановленими цілями, змістом, стратегією, критеріями соціальних змін [35].

Учений Г. Михайлишин під модернізацією розуміє відносно стійкий набір комплексних соціально-культурних і техніко-економічних особливостей сучасного суспільства. Водночас модернізація суспільства й вищої освіти – системотворчі поняття. Очевидною є важлива тенденція розвитку: якщо ефективно розвивається освіта, то ефективними будуть і модернізаційні процеси, що забезпечують стійкість розвитку суспільства. Саме освітня сфера є вирішальним інструментом для реалізації модернізаційних тенденцій розвитку суспільства. Дослідник підкреслює, що для модернізації суспільства «освіта» – системотворче поняття. Не бізнес і його соціальні інститути, а теоретичне наукове знання й освітня сфера є віссю розвитку суспільства, що модернізується [13].

Як зазначено в «Національній доктрині розвитку освіти в Україні», освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності держави на міжнародній арені [15].

Як зауважують учені, стратегія модернізації вищої освіти стосується періодів часу (розрахована на досить тривалий або короткий термін); реалізується як «сувора стратегія», заснована на точних параметрах організаційної структури та фінансів або як «несувора стратегія», що об'єднує аспекти культури і враховує погляди учасників процесу модернізації вищої освіти; стосується політичної,

економічної, соціальної та інших складових; утілюється в кількісних і якісних характеристиках [35].

Серед критеріїв модернізації вищої освіти виділяють високу гнучкість, здатність пристосовуватися до змін, реагувати на них, оскільки розв'язання проблем прогнозується лише частково. Критерії модернізації визначають кінцевий образ системи, її заплановані стани.

Модернізація вищої освіти є основою зростання можливостей вибору індивідом напряму освіти, спеціальності, рівня підготовки, форми освіти, розробки та реалізації індивідуальної стратегії освіти, а надалі – місця роботи (у територіальному розумінні), використання різноманітних джерел оплати навчання. Розширюються можливості суспільства: виникають варіанти отримання освіти і формування якісних знань [35].

На думку Є. Пінчука, модернізація вищої освіти є складним процесом соціокультурної діяльності, що полягає в досягненні керованої позитивної якісної зміни соціальної системи. Зміст модернізації не зводиться лише до інновацій і нововведень, оскільки за їх допомогою здійснюється частина повного циклу модернізаційного процесу. Модернізація освіти – це системна якісна зміна, що містить багато компонентів, а саме: інноваційні процеси трансформації освіти, нові технології в освіті, міжнародна спрямованість вищої освіти та розвиток внутрішнього потенціалу освіти [20].

На думку В. Андрущенка, «основними компонентами модернізації освіти, зокрема вищої, є такі: приведення системи освіти у відповідність до європейських норм і стандартів; прискорення інтеграційного процесу; інтенсивне впровадження в систему освіти сучасних інформаційних технологій, мовних стратегій, наукових досягнень (інновацій); фундаменталізація освіти на основі поглиблення її зв'язків з наукою та соціальною практикою; підвищення якості освітніх послуг; створення ринку освітніх послуг та забезпечення однакового доступу до нього; забезпечення безперервності, створення можливості для кожного громадянина мати доступ до освіти впродовж життя; інтеграція системи «освіта – наука – практика»; створення освітньо-наукових комплексів шляхом інтеграції освітніх закладів і наукових установ» [1, с. 31]. Як зазначає вчений, сутність загальної ідеології модернізації освіти полягає в збереженні минулого, його очищенні від деформацій й осучасненні відповідно до світового досвіду, а сутність модернізації системи освіти полягає в переході до нової освітньої парадигми, під якою розуміється сукупність принципів, ціннісних настанов і способів організації освітньої діяльності, які визначають погляд на освіту, її мету, модель та освітній ідеал, адекватний антропологічним та соціокультурним запитам суспільства.

Погоджуємося з твердженням С. Сисоєвої про те, що «процес модернізації освіти можливий тільки після реформування її основ відповідно до вимог часу» [26, с. 44].

Як зауважує С. Пінчук, модернізація освіти – це системна якісна зміна, що містить багато компонентів, а саме: інноваційні процеси трансформації освіти, нові технології в освіті, міжнародну спрямованість вищої освіти та розвиток внутрішнього потенціалу освіти [20].

Оскільки, як зазначалося вище, «модернізація» тлумачиться як оновлення, вдосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, зміна згідно із сучасними вимогами [29], то модернізація освітньої системи передбачає її вдосконалення згідно з потребами сучасного суспільства й виведення її на новий рівень.

Дослідниця А. Улановська підкреслює, що модернізація – це складний цілісний багатовимірний процес перетворення всієї системи, зумовлений сукупністю чинників і, насамперед, новими потребами на сучасному етапі розвитку суспільства, характерними особливостями якого є посилення функціональної диференціації змісту підготовки, полісуб'єктність, а також перехід від вертикальних до горизонтальних зв'язків між компонентами системи [30].

Як підкреслює О. Комар, мова ведеться про зміни в системі освіти в процесі її розвитку, які призведуть до найкращих результатів [7].

На думку В. Кравченка, модернізація вищої освіти – це система творення майбутнього інтелектуального розвитку України, це майбутнє не тільки окремого фахівця – випускника вищого навчального

закладу, а й держави загалом. Вища школа має стати головним інститутом трансляції культури, акумулювання та передання інтелектуального потенціалу суспільства, фундаментом людського розвитку та прогресу суспільства, гарантом духовного та культурного розвитку суспільства [8].

Порівняльний аналіз дефініцій поняття «модернізація» підтверджує його глибину, складність і багатовимірність.

Державне управління освітніми змінами має здійснювати вплив на систему вищої освіти, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах і спрямовується на розвиток цієї цілісної системи. Система освіти може впорядковуватися через управління (регулювання ззовні) йі самоуправління (регулювання зсередини). Взаємозв'язок системи освіти й управління нею можна пояснити на прикладі системи освіти, як поля битви управління з впливами, які порушують нормальне життя цієї системи. Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона будує сама себе лише через управління [22, с. 9].

Державне управління освітою є особливим видом професійної діяльності, яка спрямована на систему освіти з метою забезпечення її життєдіяльності та розвитку у зв'язку зі зміною обставин. Сутність управління освітою – це цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування й розвитку галузі, реалізації її мети, здійснення переходу на якісно новий рівень. Управління в освіті розглядається як підсистема соціального управління [22, с. 9].

Як зазначає С. Крисюк, державне управління в освіті – це професійна управлінська діяльність, до якої необхідно готуватися. Управління є мистецтвом, воно ґрунтується на наукових концепціях, теоріях, принципах, методах, управлінських технологіях. Особливістю державного управління у сфері освіти як навчальної дисципліни є те, що в процесі її вивчення слухачі засвоюють наукові основи управлінської діяльності на національному та регіональному рівнях [9, с. 9].

Державне управління освітою – особливий вид професійної діяльності, спрямований на систему освіти з метою забезпечення її життєдіяльності, цілеспрямованої динаміки розвитку у зв'язку зі зміною обставин. Суть управління освітою – це цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування й розвитку галузі, реалізації її мети, здійснення переходу на якісно новий рівень. Управління в освіті розглядається як підсистема соціального управління. Під соціальним управлінням розуміють вплив на суспільство з метою його впорядкування, збереження якостей, специфіки, удосконалення й розвитку; це цілеспрямований і систематичний інформаційний вплив суб'єкта управління на його об'єкт із коригуючим урахуванням змін, що відбуваються в останньому [4].

Висновки. Отже, проаналізувавши різні підходи до визначення наукових категорій «глобалізація», «трансформація», «модернізація», «освітні зміни», «освітня реформа», «державне управління освітою» та значення понятійного конструкту «державне управління модернізацією вищої освіти», окресливши його теоретичне підґрунтя, зроблено висновок, що понятійний конструкт «державне управління модернізацією вищої освіти» доцільно тлумачити як організований загальнодержавний процес цілеспрямованого виробленя, ухвалення та реалізації механізмів організаційного й координаційного впливу на освітні зміни в системі професійної підготовки майбутніх фахівців у вищих навчальних закладах, що спрямовані на реформування освіти шляхом використання повноважень виконавчої влади через виконання законів і здійснення контролю за цим процесом із метою забезпечення соціальної стабільності, економічного добробуту й культурного розвитку держави, її конкурентоспроможності та національної безпеки на міжнародній арені.

Вища освіта України, інтегруючись в європейський освітній простір, має відображати національну ідентичність цивілізаційно-культурних ознак й особливостей

історичного моменту; повинна забезпечувати безперервність прогресивного розвитку, здійснюючи якісну підготовку майбутніх конкурентоспроможних фахівців відповідно до постійних трансформацій на ринку праці.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко В. Роздуми про освіту: Статті. Нариси. Інтерв'ю. Київ: Знання України, 2010. 670 с.
2. Афонін Е., Бандурка О., Афонін Е. Велика розтока (глобальні процеси сучасності: соціально-історичний аналіз). Київ: ПАРАПАН, 2002. 352 с.
3. Бойко А. Філософія модернізації освіти в системі ринкових трансформацій: світоглядно-філософський аналіз: автореф. дис. … д-ра філос. наук: спец. 09.00.10. Київ, 2010. 31 с.
4. Державне управління у сфері освіти: конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол.: Н. Протасова, С. Крисюк, Т. Лукіна та ін.; за заг. ред. Н. Протасової. Київ: НАДУ, 2012. 60 с.
5. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII 2014 р. URL: http://vnz.org.ua/zakonodavstvo/111-zakon-ukrayiny-pro-vyschu-osvitu.
6. Ермаханова С. Теория модернизации: история и современность. URL: https://refdb.ru/look/2811626.htm.
7. Комар О. Модернізація сучасного навчально-виховного процесу. URL: http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/bitstream/6789/386/1/modernizacia.pdf.
8. Кравченко В. Модернізація професійної підготовки викладачів вищої школи в умовах магістратури: теорія і практика: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2016. 435 с.
9. Крисюк С. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ: НАДУ, 2009. 220 с.
10. Кремень В. Якісна освіта і нові вимоги часу. Педагогічна і психологічна науки в Україні. Київ: Педагогічна думка, 2007. Т. 1. Теорія та історія педагогіки. С. 11–23.
11. Кримський С. Запити філософських смислів. Київ: Вид. ПАРАПАН, 2003. 240 с.
12. Лібанова Е. Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів. Демографія та соціальна економіка. 2011. № 1(15). С. 24–38.
13. Михайлишин Г. Модернізація освітньої сфери як фактор модернізації суспільства. Гілея: науковий вісник. 2012. Вип. 63. С. 455–460.
14. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. Київ, 2000. Вип. 2. С. 5–45.
15. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI ст.. Освіта. 2002. № 26. С. 2–4.
16. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013.
17. Обушна Н. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf.
18. Паламарчук М. Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти: монографія / за ред. О. Литвиненка. Київ: НІСД, 2014. 152 с.
19. Пасєка С. Концептуальні підходи до модернізації соціально-трудового потенціалу регіону. URL: http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3678/1/256%20-%20266.pdf.
20. Пінчук Є. Генезис поняття і сутності модернізації освіти. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. Київ, 2009. Вип. 91–93. С. 29–35.
21. Побережников В. Модернизация: теоретико-методологические подходы. Экономическая история. Обозрение / под ред. В. Побережникова. Москва, 2002. Вып. 8. С. 146–168.
22. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н. Протасова, В. Луговий, Ю. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Протасової. Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
23. Резнік В. Модернізація, самоорганізація та легітимація соціального порядку у сучасному перехідному суспільстві: концепція дослідження. Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. Харків, 2014. Вип. 20. С. 21–26.
24. Салун М. Відтворення та модернізація трудового потенціалу підприємства (території): монографія. Харків: ХНЕУ, 2011. 236 с.
25. Сбруєва А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англомовних країн в контексті глобалізації

(90-ті рр. XX – початок XXI ст.): монографія. Суми: ВАТ «Сумська обласна друкарня»; Видавництво «Козацький вал», 2004. 500 с.
26. Сисоєва С., Кристопчук Т. Освітні системи країн Європейського Союзу: загальна характеристика: навчальний посібник. Рівне: Овід, 2012. 352 с.
27. Сисоєва С. Освітні реформи: освітній контекст. Теорія і практика управління соціальними системами. Харків: Видавничий центр НТУ «ХПІ», 2013. С. 44–55.
28. Скотт П. Глобализация и университет. ВВШ «Alma Mater». 2000. № 4. С. 3–8.
29. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних сполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. Київ: Довіра. 2000. 1018 с.
30. Улановська А. Модернізація вищої освіти: характеристика понятійного апарату дослідження. Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології / гол. ред. А. Сбруєва. Суми: Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2014. № 1 (35). С. 260–270.
31. Федотова В. Типология модернизаций и способов их изучения. Вопросы философии. № 4. 2000. С. 10–13.
32. Філософські засади моделювання системи освіти в XXI столітті. URL: http://info-library.com.ua/books-text-4039.html.
33. Шайгородський Ю. Поняття «трансформація» як інструмент аналізу соціальних змін. Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації. 2010. № 4. С. 51–53.
34. Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В. Ядова. Москва: Аспект-Пресс, 1996. 416 с.
35. Яковенко Л., Пащенко О. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань. Полтава: Скайтек, 2011. 216 с.
36. Bauman Z. Liquid Modernity. Cambridge, UK: Polity Press, 2000. 229 p.
37. Charlton B., Andras P. The Modernization Imperative Exeter, UK: Imprint Academic, 2003. 85 p.
38. Giddens A. The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press, 1990. 186 p.
39. Knight J. Updating the Definition of Internationalization. International Higher Education. 2003. № 33. P. 1–3.
40. Knöbl W. Theories That Won't Pass Away: The Never-ending Story of Modernization Theory. Handbook of Historical Sociology; ed. by Gerard Delaty, Engin F. Isin. 2003. P. 96–107.
41. Martinelli A. Global Modernization: Rethinking the project of modernity. London: SAGE Publications, 2005. 159.

Ажажа М. А. Научная интерпретация составляющих понятийного конструкта «государственное управление модернизацией образования»

В статье освещено дефиниции понятий «глобализация», «трансформация», «модернизация», «образовательные изменения», «образовательная реформа», «государственное управление образованием»; раскрыто значение понятийного конструкта «государственное управление модернизацией высшего образования» и определено его теоретические основы; осуществлено сравнительный анализ государственно-управленческого и педагогического аспектов затронутой проблемы; очерчено перспективы государственной политики по модернизационных процессов в системе высшего образования Украины; акцентировано внимание на необходимости научного обоснования категориального аппарата исследования особенностей государственного управления модернизацией высшего образования.

Ключевые слова: *высшее образование, глобализация, государственное управление, модернизация, образования, образовательная политика государства, образовательная реформа, реформирование, трансформация, управленческие меры.*

Azhazha M. The scientific interpretation of the components conceptual construct "the state management of education modernization"

The article highlights the definitions of the concepts "globalization", "transformation", "modernization", "educational changes", "educational reform", "public administration of education". The significance of the conceptual construct "state management of the modernization of higher education" is revealed and its theoretical foundations are defined. The comparative analysis of the state-managerial and pedagogical aspects of the problem implemented. Outlined the prospects for state policy on modernization process in the system of higher education in Ukraine. It is emphasized on the necessity of scientific substantiation of the categorical apparatus of the study of the features of state management of the modernization of higher education.

It is emphasized that in the process of modernization, higher education of Ukraine should reflect national identity. In the context of European integration, the higher education system should ensure the continuity of the progressive movement, to carry out qualitative training of future competitive specialists. Public administration of higher education modernization «is an organized nationwide process of purpose-oriented development, adoption and implementation of mechanisms for organizational and coordinating influence on educational changes in the system of professional training of future specialists aimed at reforming education through the use of executive powers through the implementation of laws and monitoring of this a process aimed at ensuring social stability, economic prosperity and cultural development of the state, its competitiveness and national security internationally.

Key words: *higher education, globalization, public administration, modernization, education, state educational policy, educational reform, reform, transformation, management measures.*

УДК 35.078

Н. І. Ільчанінова
аспірант кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ

У статті розглядається понятійно-категоріальний апарат дослідження адміністративних послуг. Визначаються характерні особливості адміністративних послуг, їх класифікація та закономірності надання. Встановлюється значення послуг у забезпеченні демократичних принципів в умовах розбудови нової системи державного управління. Доводиться важливість чіткого визначення категоріального апарату для забезпечення стабільного функціонування механізму надання адміністративних послуг та вироблення одностайного бачення проблематики.

Ключові слова: *адміністративні послуги, публічні послуги, суб'єкт надання адміністративних послуг, об'єкт надання адміністративних послуг, фізичні та юридичні особи.*

Постановка проблеми. На сьогодні все більшого значення набуває питання адміністративних послуг у світлі розбудови нової системи державного управління. Серед одного з основних напрямів розвитку сучасної української держави визначено вдосконалення механізму надання адміністративних послуг, забезпечення сприятливих умов для задоволення потреб населення в забезпеченні їх законних прав та інтересів. Тому постає потреба всебічного дослідження вищезгаданої категорії.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню питання адміністративних послуг присвячують свої роботи дослідники як галузі державного управління, так й економічних, юридичних наук. Серед авторів, на роботи яких варто звернути увагу, можна виділити О. Буханевич, М. Воронова, Ю. Даньшину, С. Клімову, І. Космідайло, М. Кунцевич, Н. Мариняк, Я. Михайлюк, А. Сєніну, В. Тимощука. Погляди на розуміння категорій в авторів дещо різняться, тому це питання потребує більш ретельного розгляду та систематизації.

Мета статті - визначити сутність адміністративних послуг, як категорії державного управління, встановити їхні характерні особливості.

Виклад основного матеріалу. Категорія «адміністративна послуга» бере свій початок у дослідженнях розвинених демократичних країн. Метою вживання є перебудова державної політики із забюрократизованої розпорядчої на людиноцентристську сервісну. Нерідко використовують також низку схожих термінів: «послуги адміністрації», «урядові послуги» тощо. Для нашої держави особливо актуальним є завдання перетворення іміджу країни на більш позитивний як з боку власних громадян, так інших країн. Це можна назвати однією з причин вживання слова «послуга» в цьому контексті. Характерним є те, що вживання цього слова не передбачає безапеляційної платності, як це характерно для суто економічної діяльності. Навпаки, більшість сфер життєдіяльності суспільства супроводжуються безоплатними адміністративними послугами для всіх споживачів або для значної їх частки.

Як зазначає В. Авер'янов, виокремлення категорії «адміністративні послуги» спрямоване на переосмислення характеру взаємин між органами публічного управління та споживачами послуг. Що ж стосується базової складової – категорії «послуги» – вона наголошується на реалізації обов'язків влади перед своїми громадянами, а також створенням умов, що забезпечують належне виконання ними власних прав та інтересів. Це визнається закономірним, тому що влада покликана не тільки вимагати виконання зобов'язань від

© Ільчанінова Н. І., 2018

громадян, а й сама має забезпечувати їх виконання перед громадянами, адже вона несе певну відповідальність. Перелік зобов'язань повинен збільшуватись, оскільки цього вимагає процес демократизації в Україні [1, с. 301].

Для кращого розуміння особливостей досліджуваної категорії варто звернутись до офіційного тлумачення, що міститься в українському законодавстві. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг, яку можна назвати одним із перших документів, що регламентують порядок надання адміністративних послуг, закріпила нормативну базу теорії адміністративних послуг.

Якщо говорити про головну категорію, то в Концепції адміністративні послуги визначаються результатом здійснення владних повноважень щодо забезпечення оформлення відповідно до заяви умов реалізації особами (як юридичними, так і фізичними) своїх інтересів, прав та свобод [6].

У Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг від 17 липня 2009 р. зустрічаємо майже аналогічний варіант тлумачення адміністративних послуг. У визначенні, окрім реалізації та захисту прав, додається також виконання обов'язків, що певною мірою розширює поле використання цієї категорії [15].

Схожим є тлумачення адміністративної послуги в законі «Про адміністративні послуги». Вона вважається результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [12].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» зустрічається таке пояснення виділення досліджуваної категорії: ціллю введення до правового обігу окремого визначення категорії «адміністративна послуга» є вироблення комфортних для громадян країни умов комунікації з органами публічного управління, що наділені повноваженнями забезпечувати населення в питаннях задоволення особистих потреб.

Загалом, «адміністративна послуга» розуміється як збірна багатогранна дефініція, що стосується великого кола питань у суспільному житті. Зазначається, що хоч у діючій нормативно-правовій базі більша частина управлінських дій не визначається належністю до адміністративних послуг, все-таки вони можуть ототожнюватися з ними оскільки мають схожі ознаки, що визначають чітку приналежність наданої послуги до адміністративної. Однією з додаткових ознак, що дозволяють ідентифікувати послуги як адміністративні, називається виразна стандартність дій та процедур, що виконують органи публічного управління. До них належать такі: видання ліцензій, дозволів, паспортів та інших документів, процедура надання яких є типовою, усталеною, з чітко прописаним алгоритмом дій як того, хто подає звернення, так і того, хто отримує [11, с. 15-16].

Цікавим є бачення проблеми С. Клімовою, яка наголошує на тому, що в українській науковій думці довгий час категорія «адміністративна послуга» тлумачилась по-різному. Використовувались такі варіанти, як «управлінські послуги» або «управлінські (адміністративні) послуги». Згодом теоретики обрали саме варіант «адміністративні послуги», через те що він усуває акцент управлінської діяльності, яка містить яскраво виражений панівний характер та не повною мірою відповідає парадигмі сервісно-орієнтованої держави. Також вадою використання категорії «управлінська послуга» є акцент на тому, що суб'єктом надання адміністративних послуг виступають адміністративні органи.

С. Клімова також наголошує на вираженні адміністративних послуг у таких типах реалізації:

а) вони виступають таким варіантом владної діяльності органу публічного управління, який спрямований на забезпечення реалізації прав та законних інтересів споживачів послуг;

б) вони є результатом владної діяльності органу публічного управління, що стає підґрунтям для формування іміджу органу публічного управління, а також відбивається на рівні довіри суспільства до органів публічного управління в цілому [5].

Я. Михайлюк у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та

Україні (порівняльно-правовий аспект)» визначає адміністративні послуги частиною публічно-сервісної діяльності органів публічного управління, що має процедурний характер та реалізується відповідно до визначених владних повноважень. Вони інспіруються суб'єктами звернення й спрямовані на реалізацію особистих прав та законних інтересів [10]. Влучним вбачається акцент на сервісній природі адміністративних послуг, адже в офіційному тлумаченні цього бракує, хоча це має перебувати в центрі уваги.

На думку А. Сєніної в дисертаційному дослідженні «Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг», під адміністративними послугами варто розуміти результат економічної та правової взаємодії між суб'єктами звернення та органами публічного управління, які мають взаємні обов'язки, а метою взаємодії є отримання, зміна або позбавлення прав фізичної/юридичної особи через реалізацію органом влади сукупності нормативно закріплених, уніфікованих дій. Автор, як економіст, звертає увагу на регламентовану діяльність щодо надання адміністративних послуг максимально якісним способом [13].

М. Воронов стверджує, що «адміністративні послуги» - це частина публічних послуг, що надають органи публічної влади, а сам процес надання пов'язаний з реалізацією нормативно визначених власних або делегованих повноважень. Основним недоліком адміністративних послуг визнається ставлення до клієнта, як до прохача, з цього випливає орієнтація на номінальне дотримання норм, а не на реальну допомогу [3].

М. Кунцевич також виділяє підхід до категорії «адміністративна послуга», втілений у законодавчих традиціях демократично розвинених європейських держав. Відповідно до нього, адміністративна послуга визнається «заявним» видом діяльності органів публічного управління, який за своєю специфікою зіставляються проти так званих «втручальних» видів діяльності органу публічного управління (контрольні, виконавчі та інші суміжні види діяльності в межах публічного управління та регуляторної діяльності). Для прикладу згадуються Швейцарія, Фінляндія, Португалія, Іспанія та Чехія, у яких діють законодавчі норми щодо прав громадян на отримання необхідної допомоги щодо забезпечення здорового способу життя та закріплене поєднання цих засад із нормами надання державних. Сама ж категорія «публічна служба» може охоплювати всі види діяльності органів публічного управління, які чиняться в інтересах держави (серед них можна назвати забезпечення державного суверенітету, послуги соціального чи культурного характеру тощо) [8].

Ю. Даньшина у своїх наукових пошуках також доходить висновку, що адміністративні послуги в будь-якому разі належать до публічних, проте можуть належати до державних послуг, а можуть належати до муніципальних. Також на основі узагальнення теоретичних надбань виокремлюють такі характеристики адміністративних послуг:

- належить до публічних послуг;
- є результатом реалізації повноважень органу влади, за яким це законодавчо закріплено;
- має місце прийняття адміністративного акта індивідуального характеру або видання документів дозвільного характеру;
- провадження відбувається після звернення до відповідного органу влади фізичної чи юридичної особи;
- метою надання є забезпечення прав, свобод та особистих інтересів фізичних чи юридичних осіб [4].

Зміст та специфіка функціонування механізму надання адміністративних послуг визначає існування великої кількості класифікацій.

За критерієм платності адміністративні послуги поділяють на платні та безоплатні. Платність та ціна, якщо вона передбачена, визначається законом.

За порядком надання адміністративні послуги поділяються на:

1) ті, які надаються безпосередньо суб'єктами;

2) ті, які надаються центрами адміністративних послуг;

3) ті, які надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

За суб'єктами надання серед адміністративних послуг виділяють державні та муні-

ципальні. Цю класифікацію варто використовувати обережно, оскільки приналежність послуги до сфери впливу державних чи самоврядних органів не є беззаперечною ознакою адміністративної послуги.

За адміністративно-територіальним поділом адміністративні послуги поділяють на:

1) послуги центральних органів влади та їхніх територіальних підрозділів;

2) послуги обласних та районних державних адміністрацій;

3) послуги органів місцевого самоврядування.

За змістом адміністративної діяльності послуги можуть бути такими:

1) видання дозволів;

2) реєстрація з веденням реєстрів;

3) легалізація актів, нострифікація та верифікація;

4) соціальна допомога.

За суб'єктом їх отримання адміністративні послуги можуть бути спрямовані на задоволення потреб:

1) фізичних осіб;

2) юридичних осіб та індивідуальних підприємців;

3) фізичних та юридичних осіб;

4) іноземних громадян.

За обов'язковістю одержання суб'єктом адміністративні послуги поділяються на обов'язкові та добровільні.

Окрім цього, посилаючись на різноманітності адміністративних послуг ,можна використовувати також інші варіанти класифікацій [2].

Більшість дослідників виділяє такі ознаки адміністративних послуг:

1) обов'язковим є подання заяви від фізичної чи юридичної особи;

2) діяльність щодо забезпечення умов щодо реалізації власних прав особи;

3) реалізуються органами публічної влади або іншими суб'єктами, яким делеговані певні владні повноваження;

4) право на отримання певних послуг закріплено в нормативно-правовій базі;

5) результатом є документ, адресатом якого є особа, що подавала заяву [14, с. 9-10].

Н. Мариняк виділяє окремим пунктом те, що процес надання послуги окреслено певною адміністративною процедурою, де працюють норми, у яких чітко прописано порядок дій як суб'єкта звернення, так і виконавців [9]. Однак це можна зарахувати до четвертого пункту, оскільки мова ведеться про фіксацію в нормативно-правовій базі. До того ж відкритим залишається питання стосовно того, що буде у разі неповного дотримання процедури однією зі сторін. Загалом, ця послуга все одно залишиться адміністративною, зміниться лише результат: замість задоволення потреби буде офіційна відмова із обґрунтуванням прийнятого рішення.

Ю. Даньшина пропонує внести до ознак адміністративних послуг першим пунктом те, що вони є саме публічними послугами. Така думка є закономірною, оскільки загально визнаним є факт приналежності адміністративних послуг до переліку публічних [4].

Економіст І. Космідайло, окрім розширеного опису вищезазначених ознак, додає ще необхідність нормативного закріплення платності тієї чи іншої послуги й фіксацію кошторису на надання послуг органом публічного управління. Виділення фінансової складової є цілком зрозумілим, оскільки воно може впливати на попит серед споживачів. До того ж, на відміну від приватного сектора, органи публічного управління не мають права вільно змінювати ціну. Також автор окремо виділяє те, що контрольна та розпорядча діяльність органу публічного управління не є адміністративною. Необхідність внесення цього пункту до ознак адміністративних послуг зумовлена тим, що той самий контроль не задовольняє потреби фізичних чи юридичних осіб, а забезпечує дотримання інтересів держави загалом або органів місцевого самоврядування [7].

Якщо говорити про першоджерело процесу надання адміністративних послуг, то саме заява виступає у такій ролі. Заява фізичної або юридичної особи є обов'язковим елементом та формулює те, що саме необхідно особі, до яких пунктів чинного законодавства вона звертається. Варто зауважити, що не кожна заява чи звернення має стати поштовхом до надання адміністративної послуги, оскільки заява може не торкатися прав та законних інтересів конкретної особи, а носити скоріш рекомендаційний характер. Зокрема, звернення громадських організацій часто містять у собі питання та

пропозиції, які дають поштовх та допомагають органам публічного управління якісніше виконувати свої функції. У такому разі в прийнятого управлінським органом рішення відсутня адресність: прийняття рішення та його реалізація могло би проходити природним шляхом, реалізуючи владні повноваження навіть без такого звернення. Так само до звернень за наданням адміністративних послуг не належать скарги. Це звернення щодо належного виконання органом влади своїх функцій або ж рекомендація щодо дій у бік третьої особи, якщо ця особа зачіпає інтереси та законні права.

Висновки і пропозиції. Можна констатувати, що наразі постало питання правильного розуміння сутності категорії «адміністративна послуга» чиновниками та споживачами послуг, а також закріплення класифікації послуг. Це зумовлено тим, що навіть фахівці іноді ототожнюють публічні, державні, адміністративні, муніципальні та соціальні послуги. Складність використання досліджуваної категорії полягає в тому, що одна послуга одночасно може належати до двох-трьох видів. Саме тому нерідким є використання різних видів послуг як синонімів або, навпаки, одна послуга може називатись по-різному через те, що суб'єкти надання мають різне підпорядкування та статус. Незважаючи на це, можна виділити певні загальні ознаки для різних видів послуг. По-перше, суспільна значущість, що характеризує затребуваність послуги серед широкого кола громадян. По-друге, великий попит на здійснення відповідної діяльності з боку органу влади. По-третє, публічна влада закріплює їх на законодавчому рівні та повинна забезпечувати належне виконання.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Буханевич О. Класифікація адміністративних послуг. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 33. Т. 2. С. 7–10.
3. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації. Юридичний журнал: аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. 2012. № 10. С. 62-70.
4. Даньшина Ю. Теоретичні засади надання адміністративних послуг в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. 2011. № 3 (10). URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_03(10).
5. Клімова С. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 3. С. 120-129.
6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Постанова Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80.
7. Космідайло І. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. Ефективна економіка. 2012. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_7_5.
8. Кунцевич М. Правова природа адміністративних послуг: теоретичний і практичний аспект. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 1 (10). С. 36-40.
9. Мариняк Н. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 824. С. 60-64.
10. Михайлюк Я. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 20 с.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. Тимощука. Київ. 392 с.
12. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.
13. Сєніна А. Регуляторна політика держави в сфері адміністративних послуг: автореферат дис. канд. екон. наук: 08.00. Харків, 2016. 20 с.
14. Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
15. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету міністрів України від 17.07.2009 № 737. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF.

Ильчанинова Н. И. Административные услуги как важная составляющая деятельности органов публичного управления: понятийно-категориальный аппарат

В статье рассматривается понятийно-категориальный аппарат исследования административных услуг. Определяются характерные особенности административных услуг, их классификация и закономерности предоставления. Устанавливается значение услуг в обеспечении демократических принципов в условиях развития новой системы государственного управления. Доказывается важность четкого определения категориального аппарата для обеспечения стабильного функционирования механизма предоставления административных услуг и выработки единого видения проблематики.

Ключевые слова: *административные услуги, публичные услуги, субъект предоставления административных услуг, объект предоставления административных услуг, физические и юридические лица.*

Ilchaninova N. Administrative services as an important component of the activities of public administration: the conceptual-categorical apparatus

In the article the concepts and categories of the study of administrative services. Identify characteristics of administrative services, their classification and the laws of supply. Set the value of services to ensure democratic principles in terms of building a new system of governance. We have to clearly define the importance of categorical apparatus to ensure stable functioning of the administrative services and develop a uniform vision problem.

Key words: *administrative services, public services, subject of administrative services, object of administrative services, natural or legal persons.*

УДК [336.143:336.02]:351

Т. О. Козачишина
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

СУТНІСТЬ І МІСЦЕ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена розгляду сутності бюджетно-податкової політики та обґрунтуванню її ролі у системі державного управління. Визначено зміст, функції та принципи бюджетно-податкової політики держави. Запропоновано суб'єктно-об'єктний і організаційно-функціональний підходи до системи державного управління, а також місце бюджетно-податкової політики у ній.

Ключові слова: *держава, система державного управління, бюджетно-податкова політика, бюджет держави, державні доходи, державні витрати.*

Постановка проблеми. Формування держави різнобічно розвиненої у всіх її проявах і сферах зумовлено наявністю якісно організованої системи державного управління. Водночас ефективний розвиток держави можливий за умови наявності фінансових ресурсів у достатньому та необхідному обсязі. Останнє досягається за допомогою бюджетно-податкової складової економіки держави. З огляду на це актуалізуються питання формування та реалізації бюджетно-податкової політики як елементу системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями питань, пов'язаних з бюджетно-податковою політикою, займалось чимало зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема Р. Арнольд, В. Бурковський, Г. Бхатта, Дж. Грін, І. Коновалова, Р. Масгрейв, Д. Носіков, Л. Сідельникова, О. Сущенко, Т. Тейлор, Г. Торопигін та інші. Водночас наявність термінологічних розбіжностей під час визначення сутності бюджетно-податкової політики та неоднозначне ставлення до місця цієї політики у системі державного управління вимагають проведення відповідного теоретичного дослідження.

Метою дослідження є теоретичний аналіз сутності бюджетно-податкової політики та визначення її місця у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Унікальним надбанням людської цивілізації за весь період свого існування стала держава як інститут політичної системи суспільства. Свою необхідність і найвагомішу роль держава доводила на всіх етапах розвитку людства. За своїм призначенням держава покликана забезпечити безпеку суспільства, охорону прав і свобод своїх громадян, підтримання правопорядку, сприяти зростанню добробуту населення тощо. Як зазначав Р. Масгрейв, держава є об'єднанням осіб, що займаються чесно і демократично спільною діяльністю, організованою для вирішення проблем соціального співіснування [1, с. 31]. Водночас держава може якісно реалізовувати свої функції лише за умови цілеспрямованого та високопрофесійного державного управління. Останнє є впливом держави через органи виконавчої влади на соціально-економічний розвиток суспільства за допомогою відповідних форм підзаконної, виконавчо-розпорядчої та контрольно-наглядової діяльності [2, с. 512].

Одним із елементів державного управління є державне управління фінансами, яке, на думку Дж.Б. Маккіні і Л.К. Говарда, у широкому розумінні містить три основні елементи:

1) визначення фіскальної політики – процесу, в якому громадяни чи політичні лідери ідентифікують загальні програми та санкціонують асигнування для їх реалізації;

2) забезпечення підзвітності для забезпечення чесного та розумного витрачання державних коштів на цілі, які дозволені суспільством;

© Козачишина Т. О., 2018

3) забезпечення необхідної організації та контролю для ефективного виконання фіскальних обов'язків і зобов'язань.

У вузькому розумінні державне управління фінансами – це процес, за допомогою якого уряд отримує гроші та методи, які використовуються для ефективного контролю за тим, як ці гроші витрачаються на досягнення суспільних цілей [3, с. 351].

З огляду на зазначене вагомим елементом державного управління загалом та державного управління фінансами зокрема є бюджетно-податкова політика.

За сучасних умов розвитку ринкової системи, які характеризуються нестабільністю та схильністю до різких спадів і підйомів в економіці, що може супроводжуватися різким підвищенням безробіття та інфляції, роль бюджетно-податкової політики у державному управлінні фінансами та державному управлінні загалом зростає. Саме бюджетно-податкова політика є тією складовою частиною державного управління, що дозволяє, з одного боку, уникнути різкого спаду економіки під час кризи, а з іншого боку, допомагає не допустити її «перегріву» під час економічного підйому. На думку Р.А. Арнольда, за умов макроекономічної нестабільності держава завдяки бюджетно-податковій політиці повинна намагатися перемістити економіку з кризового відставання до природного реального зростання валового внутрішнього продукту [4, с. 255].

Бюджетно-податкова політика є складним поняттям, яке має багато різноманітних трактувань. Відсутність однозначного визначення бюджетно-податкової політики серед дослідників пояснюється інтересом до неї представників різних суспільних наук, зокрема юридичних, економічних, соціальних.

Низка науковців досліджує окремо податкову та бюджетну політики, концентруючи увагу або на заходах щодо формування дохідної частини бюджету за рахунок оподаткування, або на використанні коштів бюджету на покриття суспільних потреб. Проте ми вважаємо, що розмежування бюджетно-податкової політики за своїми складовими у працях науковців має умовний характер, оскільки і бюджетна, і податкова політика тісно пов'язані одна з одною, як під час формування, так і під час реалізації.

Зазначимо, що у західній науці термін «бюджетно-податкова політика» практично не вживається, натомість розповсюджений термін «фіскальна політика». У визначенні сутності фіскальної політики західні науковці практично одностайні. Так, фіскальну політику як використання державного бюджету для досягнення макроекономічних цілей розглядають Р. Бейд, М. Паркін та Дж. Е. Грін [5, с. 532; 6, с. 131].

Трактування державного бюджету як сукупності витрат та доходів (податків) зумовило розгляд фіскальної політики як маніпулювання державними витратами та податками для досягнення макроекономічної мети такими вченими: Р.А. Арнольдом [4, с. 255], К.Р. Макконнеллом і С.Л. Брю [7, с. 257], Дж. Лоу і Дж. Смулленом [8, с. 82] та іншими.

Т. Тейлор, Дж.Д. Сакс та Ф.Б. Ларрен, беручи до уваги позиковий метод формування державних доходів, визначають фіскальну політику як сукупність рішень і заходів держави щодо державних витрат, податків і запозичень [9, с. 550; 10, с. 221].

Р. Дорнбуш, обмежуючи склад бюджетних витрат, визначає фіскальну політику як діяльність уряду, яка стосується обсягів урядових закупівель, трансфертних платежів і податків [11, с. 90].

У східноєвропейській науці вживається як термін «бюджетно-податкова політика», так і «фіскальна політика». Для уникнення плутанини у термінології, будемо вважати ці поняття синонімами, адже за сутнісними характеристиками вони є ідентичними. Для кращого розуміння сутності бюджетно-податкової політики та її призначення у системі державного управління виокремимо наукові підходи до її трактування. Серед них є такі:

1) бюджетно-податкова (фіскальна) політика як заходи уряду у бюджетно-податковій сфері, спрямовані на досягнення соціально-економічних цілей держави. Прихильниками такого підходу є О.В. Батура, О.Ф. Іванишина і Л.Ф. Новикова [12, с. 124], Л.П. Сідельникова [13, с. 13];

2) бюджетно-податкова (фіскальна) політика як система регулювання економіки за допомогою бюджетно-податкових інструментів. До науковців, які були прибічниками такого підходу, належать Б.А. Карпінський і Т.Б. Шира [14, с. 457], Г.Д. Торопигін [15, с. 19];

3) бюджетно-податкова політика як складова фінансової політики держави у бюджетно-податковій сфері. Прихильниками цього підходу є В.В. Бурковський [16, с. 462], Д.М. Носіков [17, с. 188].

Варто звернути увагу на різновекторні погляди вчених щодо сфери дії бюджетно-податкової політики. Так, О.В. Батура, О.Ф. Іванишина і Л.Ф. Новикова [12, с. 124], В.В. Буряковський [16, с. 462], Р.А. Арнольд [4, с. 255], К.Р. Макконнелл, С.Л. Брю [7, с. 257], Дж. Лоу і Дж. Смуллен [8, с. 82] до сфери дії бюджетно-податкової політики включають державні витрати та податки, нівелюючи інші джерела формування державних доходів.

І.І. Вініченко, О.В. Гончаренко, Н.В. Дацій і С.О. Корецька [18, с. 76], Дж. Д. Сакс, Ф.Б. Ларрен [10, с. 221], Л.П. Сідельникова [13, с. 13], Т. Тейлор [9, с. 550] розширюють сферу впливу бюджетно-податкової політики запозиченнями як джерелом покриття бюджетного дефіциту та методом формування державних доходів.

Існує низка науковців (Р. Бейд і М. Паркін [5, с. 532], Дж.Е. Грін [6, с. 131], Г.Д. Торопигін [15, с. 19], Д.М. Носіков [17, с. 188]), які вплив бюджетно-податкової політики поширюють лише на доходи на видатки державного бюджету, не звертаючи увагу на таку важливу ланку бюджетної системи, як місцеві бюджети.

Найширше діапазон дії бюджетно-податкової політики описують Б.А. Карпінський і Т.Б. Шира [14, с. 457], І.М. Коновалова [19, с. 20], які включають до нього державні доходи і видатки, тобто всі наявні фінансові ресурси у держави: доходи і витрати державного і місцевих бюджетів, державних і комунальних підприємств, а також державних цільових фондів, що формуються внаслідок продуктивної діяльності (державні послуги та підприємницька діяльність державного сектору національної економіки); від майна, майнових прав; у результаті використання державних ресурсів та угідь через податкові надходження до бюджетів різних рівнів; державні й місцеві запозичення, емісійний дохід держави тощо. Таке трактування сфери впливу найширше розкриває можливості бюджетно-податкової політики у сфері управління фінансами держави та державного управління загалом.

Зауважимо, що науковці не мають одностайної думки і щодо визначення мети бюджетно-податкової політики. Більшість науковців мету бюджетно-податкової політики вбачають у досягненні різноманітних макроекономічних цілей (стимулювання розвитку пріоритетних сфер діяльності, забезпечення повної зайнятості, досягнення рівноваги платіжного балансу, забезпечення економічного зростання, стабілізація економічного розвитку, виробництво неінфляційного валового внутрішнього продукту, запобігання і обмеження інфляції, нівелювання згубного впливу циклічних коливань, підвищення ефективності економіки тощо). Однак є науковці, які розглядають і соціальну мету бюджетно-податкової політики, зокрема досягнення суспільного добробуту через покращення економічних умов.

На думку О. Сушенко, бюджетно-податкова політика держави має розглядатися через призму двох важливих аспектів – соціальної справедливості та економічної ефективності [20, с. 16]. Тому під час формування бюджетно-податкової політики держава повинна ставити перед собою мету підвищення економічної ефективності та зростання соціального добробуту населення.

У контексті державного управління, на наш погляд, варто визначити і політичну мету бюджетно-податкової політики, адже за її допомогою держава може зменшити соціальну напругу в суспільстві, сприяти досягненню компромісів і домогтися політичної стабільності.

Цілі бюджетно-податкової політики можна розглядати у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Перші полягають у вирішенні завдань тактичного характеру. Наприклад, за умови зниження рівня надходжень у дохідну частину бюджету постає потреба або у скороченні державних витрат, або у залученні додаткових коштів шляхом державного запози-

чення. Останнє впливатиме на зростання державного боргу.

Цілі у довгостроковій перспективі мають стратегічний характер. Бюджетно-податкова політика визначається не лише обсягами і структурою державних витрат, але й накопичувальним ефектом бюджетного дефіциту, що відзначатиметься на нагромадженні капіталу у секторах економіки.

Будь-який процес має ґрунтуватись на основоположних правилах, критеріальних вимогах. Бюджетно-податкова політика не є винятком. На нашу думку, принципи бюджетно-податкової політики доцільно поділити на дві групи – специфічні та загальні (табл. 1).

Загальні принципи бюджетно-податкової політики включають наукові, економічні, організаційні та юридичні принципи. Наукові принципи пов'язані із діалектичним методом пізнання, тому розглядають бюджетно-податкові явища й процеси у динаміці, взаємозв'язку та взаємозалежності. Економічні принципи відображають особливості взаємодії держави, юридичних і фізичних осіб, а також взаємозв'язок бюджетно-податкової політики зі станом національної економіки. Організаційні принципи характеризують специфічні позиції структурного аспекту бюджетно-податкової політики, визначаючи особливості її побудови, а також взаємозв'язки між складовими. Юридичні принципи відображають законодавчу основу формування й реалізації бюджетно-податкової політики та визначають специфіку виникнення та перебігу бюджетно-податкових правовідносин.

Специфічні принципи бюджетно-податкової політики відображені у Бюджетному та Податковому кодексах і характеризують особливості організації бюджетно-податкових відносин в Україні.

Отже, вважаємо за необхідне дати власне визначення бюджетно-податкової політики як сукупності цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних орієнтирів і тактичних заходів, які розробляються й реалізуються органами державної та місцевої влади у сфері державних доходів і витрат з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства та політичної стабільності.

Сутність і суспільне призначення бюджетно-податкової політики визначається через функції, які вона виконує. Вважаємо, що функції бюджетно-податкової політики нерозривно пов'язані із функціями, які виконують її ключові елементи – бюджет і податки. Враховуючи функції бюджету та податків, можемо сформулювати основні функції бюджетно-податкової політики:

Таблиця 1

Принципи бюджетно-податкової політики

Загальні принципи	Наукові	наукової обґрунтованості, еволюційності, гнучкості, визначеності, розвитку, цілеспрямованості
	Економічні	адаптивності, незалежності, узгодженості, циклічної нейтральності, спрямованості на підтримання макроекономічної рівноваги, еластичності, достатності, компромісності
	Організаційні	системності, неперервності, простоти, єдності стратегії й тактики, чесності, гласності, оцінки й обліку очікуваних ефектів
	Юридичні	регламентованості, компліментарності бюджетно-податкових змін, відмови від радикальних бюджетно-податкових ініціатив, стабільності, відповідальності, необхідної різноманітності
Специфічні принципи	Визначенні Податковим кодексом України	загальності оподаткування, рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, невідворотності настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства, презумпції правомірності рішень платника податку в разі, якщо норми законів чи інших нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування, фіскальної достатності, соціальної справедливості, економічності оподаткування, нейтральності оподаткування, стабільності, рівномірності та зручності сплати, єдиного підходу до встановлення податків та зборів
	визначенні Бюджетним кодексом України	єдності бюджетної системи, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості

Складено автором на основі [21; 22; 23, с. 401–402; 24, с. 73, 25, с. 52]

1) фіскальна, яка передбачає формування бюджету держави як за рахунок податкових, так і неподаткових і позикових джерел;

2) розподільча, яка пов'язана із розподілом і перерозподілом через бюджет валового внутрішнього продукту;

3) регулююча, яка зумовлює вплив через податково-бюджетні важелі на розвиток галузей національної економіки, територіальних утворень і окремих громадян.

Окреме виділення функції забезпечення існування держави не вважаємо доцільним, оскільки через фіскальну, розподільчу та регулюючу функцію і досягається забезпечення функціонування держави. Так само недоречним є виділення соціальної функції, адже завдяки бюджетно-податковій політиці здійснюється забезпечення різноманітних функцій держави, а не лише пов'язаної із соціальною сферою. Функція використання бюджетних коштів нерозривно пов'язана із розподільчою, адже відображає використання сформованого бюджетного фонду на конкретно визначені цілі. Стимулюючу та відтворювальну функції варто розглядати як підфункції регулюючої функції, адже за допомогою бюджетно-податкових важелів можна як стимулювати розвиток соціально-економічних процесів, забезпечуючи розширене відтворення, так і стримувати їх.

Роль бюджетно-податкової політики у системі державного управління залежить від панівної ідеології держави. Наприклад, кейнсіанська наукова школа бюджетно-податкову політику висуває на домінуючу позицію. А в неокласиків вона має лише другорядне значення. На бюджетно-податкову політику впливає стан організації та функціонування системи державного управління. Адже остання має великий набір елементів за своїм різноманіттям у взаємозв'язках, якого не має жодний інший вид управління.

Систему державного управління можна розглядати з позицій суб'єктно-об'єктного підходу та з позицій організаційно-функціонального підходу.

Суб'єктно-об'єктний підхід дозволяє представити державне управління як функціонування кількох складних підсистем:

1) керуючої підсистеми (суб'єкта управління, яким є держава в особі законодавчих, виконавчих та судових органів управління на державному та місцевому рівнях);

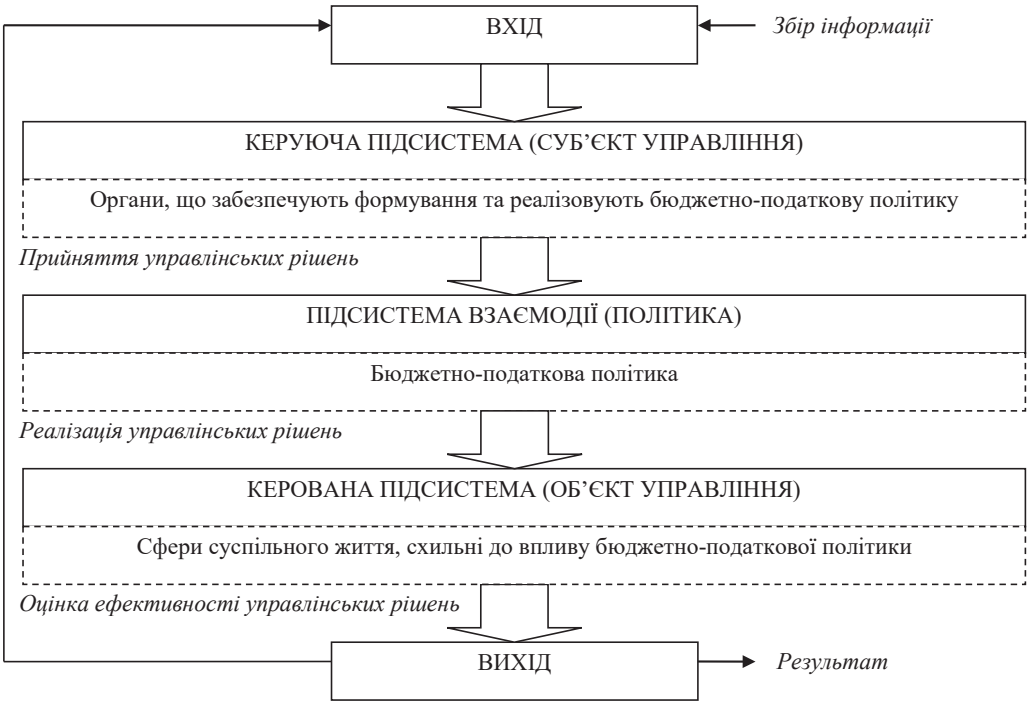


Рис. 1. Суб'єктно-об'єктний підхід до побудови системи державного управління та місце бюджетно-податкової політики у ній

Складено автором самостійно

2) керованої підсистеми (об'єкта управління, яким є сфери суспільного життя, схильні до державного впливу);

3) підсистеми взаємодії, яка представлена політикою, що є специфічною сферою, в якій генеруються інтереси різних соціальних прошарків населення, їх груп, які не завжди збігаються, проте мають досягти певного компромісу.

Суб'єктно-об'єктний підхід до побудови системи державного управління та роль бюджетно-податкової політики у цій системі відображено на рис. 1.

Суб'єкт системи державного управління завжди відіграє активну роль стосовно об'єкта. За допомогою сукупності виконуваних ним функцій суб'єкт змушує процеси, що відбуваються в об'єкті, розвиватися відповідно до заданих параметрів. Водночас суб'єкт є похідним від об'єкту управління, адже його зміст і функції визначаються останнім.

У системі державного управління важливими складниками є вхід, вихід і підсистема взаємодії. Підсистема взаємодії перетворює вхід у вихід. Це діяльність суб'єкту державного управління, що забезпечує вплив на об'єкт державного управління. Підсистема взаємодії виявляється у роботі, що пов'язана з прийнятим управлінським рішенням, метою якої є зближення входу та виходу. У нашому випадку держава в особі уповноважених державних органів влади й управління шляхом формування та подальшої реалізації бюджетно-податкової політики забезпечують суспільні потреби.

Організаційно-функціональний підхід дозволяє представити державне управління як систему зі своєю внутрішньою структурою. Ця система містить сукупність елементів чітко структурованих за функціональним призначенням, але взаємопов'язаних між собою і спрямованих на досягнення поставленої мети. Місце і роль бюджетно-податкової політики в системі державного управління за організаційно-функціональним підходом відображено на рис. 2.

Варто зазначити, що місце і роль бюджетно-податкової політики у системі державного управління залежить від взаємоузгодження з іншими складниками цієї системи, зокрема з грошово-кредитною та інвестиційною політиками. Крім цього на роль бюджетно-податкової політики впливають соціальні орієнтири держави та форми їх досягнення [26, с. 32].

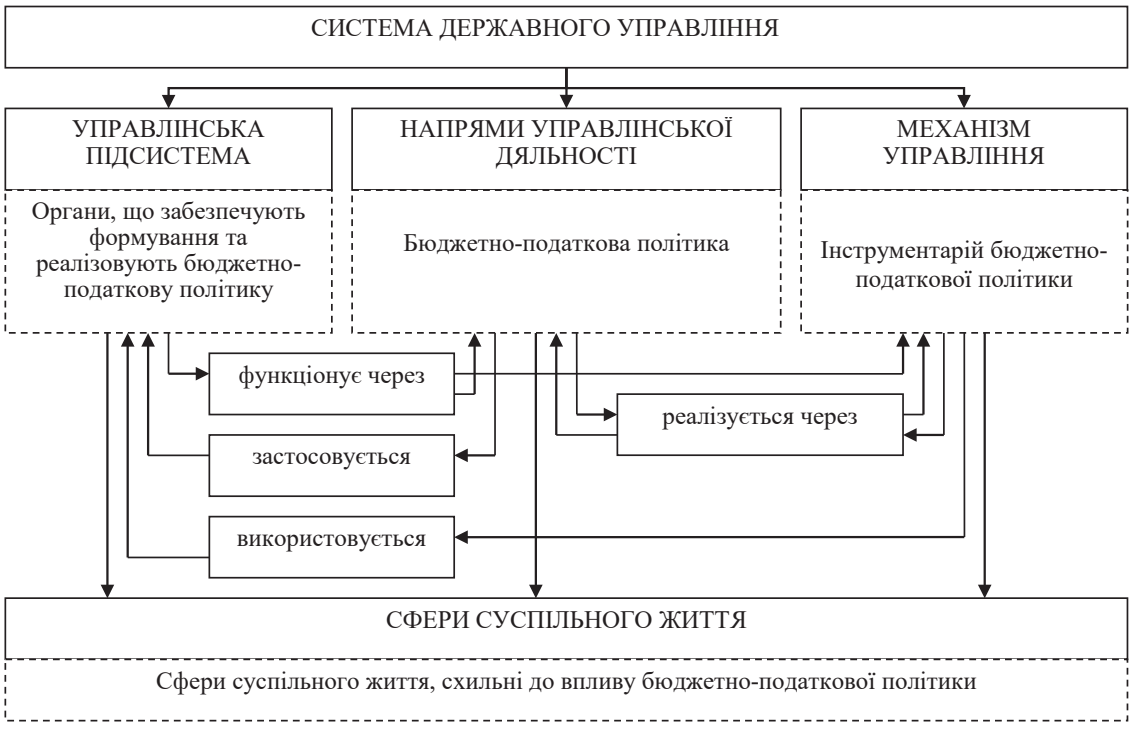


Рис. 2. Організаційно-функціональний підхід до побудови системи державного управління та місце бюджетно-податкової політики у ній

Складено автором самостійно

Висновки і пропозиції. Отже, бюджетно-податкова політика з позицій державного управління є сукупністю цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних орієнтирів і тактичних заходів, які розробляються й реалізуються органами державної та місцевої влади у сфері державних доходів і витрат з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства та політичної стабільності. Бюджетно-податкова політика виконує фіскальну, розподільчу та регулюючу функцію та базується на низці загальних і специфічних принципів. Бюджетно-податкова політика відіграє важливу роль у системі державного управління як за суб'єктно-об'єктним, так і за організаційно-функціональним підходом.

Список використаної літератури:

1. Buchanan J.M., R.A. Musgrave. Public finance and public choice: two contrasting visions of the State. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1999. 273 p.
2. Bhatta G. International Dictionary of Public Management and Governance. New York: Routledge, 2015. 707 p.
3. McKinney J.B., Howard L.C. Public administration: balancing power and accountability. 2-nd ed. London: Greenwood Publishing group, 1998. 520p.
4. Arnold R.A. Economics: textbook. 11th ed. Mason: South-Western Cengage Learning, 2014. 916 p.
5. Bade R., Parkin M. Essential Foundations of Economics: textbook. 6th ed. New Jersey: Pearson Education Inc., 2013. 626 p.
6. Greene J. Macroeconomic Analysis and Policy: A Systematic Approach. Singapore: World Scientific Publishing, 2018. 239 p.
7. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: пер. 14-го англ. изд. В 2-х т. М.: ИНФРА-М, 2003. 683 с.
8. A Dictionary of Finance and Banking / edited by J. Law and J. Smullen. 4 rev., ev. Oxford: Oxford University Press, 2008. 471 p.
9. Taylor T. Principles of Economics: Economics and the Economy / T. Taylor. 3-rd edit. New York: Textbook Media, 2014. 694 p.
10. Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход М.: Дело, 1996. 848 с.
11. Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика / пер. с англ. М.: Изд-во МГУ, ИНФРА-М, 1997. 784 с.
12. Батура О.В., Івашина О.Ф., Новікова Л.Ф. Макроекономіка: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2007. 236 с.
13. Сідельникова Л.П. Податкові та позичкові фінанси: фіскальна філософія вибору: моногр. Херсон: Грінь Д.С., 2010. 436 с.
14. Карпінський Б.А., Шира Т.Б. Фінанси: термінологічний словник / К.: ВД «Професіонал», 2007. 608 с.
15. Торопыгин Г.Д. Основы теории государственных финансов и налогообложения: учебн. пособ. 3-е изд. испр. и доп. Самара: Самар. гуманит. акад., 2009. 156 с.
16. Буряковський В.В. Податки: навч. посіб. Дніпропетровськ: Пороги, 1998. 611 с.
17. Носіков Д. М. Фіскальна політика держави: теоретико-правовий аспект. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 31. С. 178–192.
18. Вініченко І.І., Гончаренко О.В., Дацій Н.В., Корецька С.О. Макроекономіка: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.
19. Коновалова І. Трансформація змісту фіскальної політики: цілі та взаємозв'язки. Ринок цінних паперів України. 2014. №9–10. С. 11–24.
20. Сущенко О. Необхідність протидії лобізму в контексті реалізації фіскальної політики держави. Ринок цінних паперів України. 2013. №3–4. С. 15–22.
21. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. №2755-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.
22. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.17.2010 р. №2456-VI. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
23. Шевченко В.М. Принципи фіскальної політики держави на різних фазах економічного циклу. Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. 2012. №1 (5). Т. 2. С. 399–403.
24. Едронова В.Н., Мамыкина Н.Н. Принцип налоговой политики/ Финансы и кредит. 2005. №8 (176). С. 69–73.
25. Ханафина К.А. Характеристика методологических подходов к формированию бюджетной политики экономического роста. Финансы и кредит. 2016. №18. С. 44–55.
26. Коновалова І. Фіскальні важелі реалізації соціально-економічної політики держави: теоретичні аспекти. Україна: аспекти праці. 2014. №8. С. 32–36.

Козачишина Т. А. Сущность и место бюджетно-налоговой политики в системе государственного управления

Статья посвящена рассмотрению сущности бюджетно-налоговой политики и обоснованию ее роли в системе государственного управления. Определены содержание, функции и принципы бюджетно-налоговой политики государства. Предложено субъектно-объектный и организационно-функциональный подходы к системе государственного управления, а также место бюджетно-налоговой политики в ней.

Ключевые слова: *государство, система государственного управления, бюджетно-налоговая политика, бюджет государства, государственные доходы, государственные расходы.*

Kozachyshyna T. The essence and place of fiscal policy in the system of public administration

The article is devoted to the consideration of the essence of fiscal policy and the substantiation of its role in the system of public administration. The content, functions and principles of fiscal policy of the state are determined. Subjective-object and organizational-functional approaches to the system of public administration and place of fiscal policy in it are offered.

Key words: *state, system of public administration, fiscal policy, state budget, state revenues, state expenditures.*

УДК 351/354

І. О. Лозицька
аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

В. В. Баштанник
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню особливостей європейського досвіду трансформації систем публічного управління і впровадження такого досвіду в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Для обґрунтування доцільності запровадження європейського досвіду здійснено аналіз теоретико-методологічних засад становлення та удосконалення правової основи існування європейських систем публічного управління. Охарактеризовано поняття «європейські тренди публічного управління», запропоновано напрями удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів публічної влади шляхом уточнення базових засад публічного управління.

Ключові слова: *державне управління, держава, європейський досвід, імплементація, органи влади, публічне управління, принципи публічного управління.*

Постановка проблеми. Комплексні дослідження основ трансформаційного процесу в системах публічного управління європейських країн та формування європейських моделей публічного управління ґрунтуються на важливості адаптації зарубіжного досвіду у контексті національного процесу реформування системи влади в Україні, зумовленого децентралізацією влади. Кардинальні зміни у політичній системі України та оновлення конституційно-правового статусу основних суб'єктів суспільних відносин, проведення реформ в системі публічного управління, детермінованих Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [1], актуалізували розробку теоретико-методологічного обґрунтування імплементації зарубіжного досвіду реформ. Угода про асоціацію з ЄС, широка фінансова допомога з боку інституцій ЄС зумовили доцільність адаптації як загальних, так і спеціальних механізмів управління на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях. Тобто ідеться про інтегрований підхід до впровадження зарубіжного досвіду реформування в системах публічного управління в економічній, юридичній, соціальній, адміністративній сферах. Водночас, як показав перебіг трансформаційного процесу в Україні у 2014–2017 рр., європейський досвід – це поняття досить загальне, що вивчається у вузьких форматах предметних досліджень. Наявна методологія аналізу такого досвіду базується на дискретних підходах до конкретного явища, й саме дискретність підходів створює ситуацію дисбалансу у проведенні системних реформ. Вважаємо, що на сьогодні реалізація Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» вимагає на першому етапі реформ в Україні адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях відповідно до загальних принципів Європейського адміністративного простору. У такому випадку потребує вирішення загальнонаукова проблема адаптивності європейського досвіду у контексті реформування публічного управління.

© Лозицька І. О., Баштанник В. В., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах галузі науки державного управління дослідження європейського досвіду за певною галузевою чи загальною проблематикою присутнє майже у кожному фундаментальному дослідженні. Такий факт логічно пояснити не лише усталеним підходам до порівняльного аналізу зарубіжного досвіду, а й геополітичним курсом України, традиціями розвитку правової системи, наближеними процесами розвитку систем публічного управління. Дослідженню проблем адаптації зарубіжного досвіду публічно-управлінської діяльності у сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Бакуменка, В. Баштанника, І. Грицяка, С. Дубенко, Т. Крушельницької, М. Лахижі, А. Мерзляк, Н. Нижник, Л. Новак-Каляєвої, О. Пархоменко-Куцевіл, О. Пухкала, О. Руденко, С. Серьогіна, В. Соловйова, С. Сороки, Н. Чалої та інших учених. Саме у наукових працях цих дослідників було сформовано особливий дослідницький підхід, побудований на порівняльно-адаптаційній моделі наукового аналізу зарубіжного (європейського) досвіду.

У період 2014–2017 рр. низка досліджень була присвячена аналізу специфіки, історичним традиціям та етапам формування систем публічного управління; детермінації сутності позитивних та негативних проявів трансформаційних процесів у системі владних відносин; формуванню механізмів регулювання владних відносин; формуванню нової парадигми публічного управління на основі концепту сталого розвитку. Це наукові розробки А. Баштанник, З. Бурик, Ю. Лавренюка, М. Латиніна, Т. Стадниченко, В. Стрельцова, І. Чикаренко та інших У наукових працях В. Баштанника, І. Грицяка, В. Дзюнзюка, М. Лахижі, Р. Мінченка, С. Шевчука досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за рамки національних відносин.

Більшість науковців вказують у своїх працях на проблематику розвитку державно-управлінської діяльності в Україні, зокрема на суперечність положень нормативно-правових актів; дублювання адміністративних функцій в системі органів виконавчої влади; вільне трактування європейських тенденцій централізації та децентралізації й розробку на основі несистемного аналізу зарубіжного досвіду достатньо суперечливих понять на кшталт «реформа децентралізації», «реформа окружної структури у сфері освіти», «реформа охорони здоров'я», «реформа судової влади», «реформа первинного рівня самоврядування» (старостинські округи) тощо. Водночас розробка методологічного інструментарію для впровадження європейського досвіду у процесі трансформації системи публічного управління в Україні дає можливість зробити характеристику закономірностей та складників організаційного розвитку владного механізму в державі, визначити першочергові напрями реформування та залежні від них «вторинні реформи». Це дозволить вірно визначити пріоритети державної політики, уникнути конфлікту цілей у сфері управлінської діяльності, напрацювати критерії застосування європейського досвіду організації управління на основі принципу багаторівневості, виокремити засади європеїзації публічного адміністрування в Україні.

Мета статті – систематизувати європейський досвід раціоналізації відносин у системі публічного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на систематизацію європейського досвіду формування структур управління на відповідних рівнях, проаналізувати особливості діяльності суб'єктів публічно-владних відносин, а також з'ясувати місце принципів публічно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитись із позицією сучасних дослідників щодо значної ролі європейського досвіду у процесі трансформації системи публічного управління в Україні. На нашу думку, сучасна правова, соціальна дер-

жава потребує таких засобів та механізмів організації державно-управлінської діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються у контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації владних відносин. Це потребує від країн, що перебувають на етапі трансформації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління [2].

М. Лахижа сформулював важливий висновок про необхідність синтезу наявних методологій дослідження публічного управління на основі політичного реалізму та розгляду процесу в динаміці. У наукових розробках М. Лахижі наведено спільні риси і особливості посткомуністичної трансформації та модернізації публічної адміністрації у країнах Центральної та Східної Європи. Особливу увагу науковець приділив необхідності удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням принципів європейського адміністративного простору [3; 4]. Варто також навести думку Н.В. Гнидюк, яка вказує на особливу категорію принципів Європейського адміністративного простору та систематизує їх. Вона виділяє такі принципи: верховенства права, пропорційності, своєчасності функціонування адміністрації, професіоналізму, професійної доброчесності, відкритості і прозорості, відповідальності, ефективності та результативності [5, с. 16–17]. На нашу думку, варто використовувати загальну ідею методики KPI (ключових показників ефективності), що є відносно новим та ефективним засобом оцінювання ймовірності та доцільності впровадження зарубіжного досвіду. Таку методику зазвичай використовують для оцінювання окремого підприємства (підрозділу, окремої посадової особи). Проте раціональність впровадження зарубіжного досвіду потребує аналогічної (за структурою аналізу, вторинністю фінансових показників, особливостями впливу суб'єктів) методологічної концепції, суть якої полягає у створенні інтегрованих показників ефективності імплементації сучасних зарубіжних методик удосконалення публічно-управлінської діяльності.

З позицій сучасного інституціонального підходу важливо підтримати позицію І. Грицяка щодо ролі принципів європейського права у процесі формування європейського адміністративного простору [6]. Однак коли ідеться про європейський досвід трансформації публічного управління, варто вказати на суттєві розбіжності у поняттях «європейський досвід» (загальний підхід) та «досвід європейської країни» (країни-члена ЄС) [7]. Варто вказати, що кожна європейська країна напрацювала власну концепцію функціонування системи публічного управління на основі принципів регіоналізації та децентралізації, але важливо визначити, які правові форми регіоналізації та децентралізації застосовуються на практиці, як вони себе виправдали. Існуючі нині у Західній Європі системи публічного управління склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, розвитку суспільних відносин та інших потреб сучасного демократичного суспільства. Слід вказати на феномен європейських цінностей (верховенство права, демократія, права людини), що визначають формат існування будь-якої європейської держави.

Відкрита система публічного управління створюється саме з метою забезпечення функціонування механізму реалізації суспільних потреб, й відповідно для конкретної стратегічної мети розробляються, приймаються та реалізуються певні публічно-управлінські рішення. У форматі впровадження зарубіжного досвіду існує ситуація перенесення вже усталених на рівні певної країни (групи країн) регламентів, правил і процедур щодо регулювання суспільних відносин у певній сфері. Виникає певна управлінська дихотомія щодо підходів до ефективності і доцільності впровадження зарубіжного досвіду «результат – засоби», і за межами такої дихотомічної пари досить часто виявляються питання критеріїв аналізу зарубіжного досвіду публічно-управлінської діяльності. Адже запровадження реформ у певній складовій системи публічного управління завжди обґрунтовується зарубіжним досвідом, проте особливості зарубіжних методик реалізації реформ досить часто ігноруються. На жаль, у процесі аналізу

наявного зарубіжного досвіду не беруться до уваги тип правової сім'ї, форми держави (форма державного устрою, форма державного правління, форма державного режиму), історичні традиції. У процесі обґрунтування доцільності імплементації зарубіжного досвіду мінімізується також і значний вітчизняний історичний досвід функціонування органів публічної влади.

Варто навести приклад реформування публічного управління на основі принципу децентралізації. Так, запропонований Президентом України у 2015 р. проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [8] дійсно формалізував новий етап реформування публічного управління в Україні. У будь-якому суспільстві децентралізація розглядається в державно-правовому аспекті як модель організації та процес функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях управління, проте на всіх водночас. Ключовим елементом процесу децентралізації є зміни у функціонуванні інститутів виконавчої влади, передання управлінських повноважень у межах моделі «держава – регіон». Актуальність дослідження принципів централізації та децентралізації у функціонуванні державної влади зумовлена розв'язанням проблеми ефективності впливу держави загалом (як цілісного інституту) на окремі складові частини державної влади та проблеми реалізації державної влади на різних рівнях управління, а також забезпечення дієвості державної влади відповідними органами влади. Саме на цих засадах формується ідеологема державного суверенітету з огляду на особливості сучасного геополітичного стану України. Адже в Україні основою організації державної влади є положення ст. 132 Конституції України, відповідно до яких територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічному розвитку регіонів з огляду на їх історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

У сучасній Україні феномен децентралізації фактично трансформувався в межах імперативної моделі функціонування об'єднаних територіальних громад (чисельність яких на зараз складає до 40% кількості територіальних громад). Посилання на зарубіжний досвід децентралізації позбавлені логіки наукового дослідження вже через те, що децентралізація у межах європейських держав визначає зростання ролі регіональних рівнів управління, наділення таких рівнів влади додатковими повноваженнями. Однак в українській системі місцевого самоврядування фактично триває процес централізації громад, а у межах системи виконавчої влади делегування функцій не формалізується через зміст юридичних процедур. Дискредитація процесу децентралізації, відсутність наявних конституційних змін, безсистемність реформування, зокрема відсутність дієвої концепції територіальної організації влади – усе це усунуло, а загострило проблему дублювання управлінських повноважень в локальних системах управління (область, район).

Слід наголосити, що в процесі історичного розвитку окремими європейськими країнами застосовувалися певні форми і принципи організації влади (централізація, децентралізація, деконцентрація), тому аналіз європейського досвіду потребує врахування особливостей конкретно-історичного етапу розвитку європейських національних держав. Варто вказати, що норми європейського права сформовані у межах процесу централізованого управління – від епохи абсолютизму до створення ЄС, формування інституту комунітарного права.

Саме тому в процесі впровадження європейського досвіду важливо дослідити особливості створення та функціонування ЄС, враховувати аспекти застосування принципу субсидіарності в національних правових системах, адже саме цей принцип відіграє важливу роль у визначенні компетенції та повноважень органів публічної влади країн-членів ЄС на локальному рівні. Саме в інтегративному розумінні владних функцій формується система, що складається із суб'єктів та об'єктів влади, правових умов та засобів взаємодії суб'єк-

тів та об'єктів влади. На нашу думку, реформування державного управління – це процес якісного удосконалення системи органів влади, їх раціональна побудова та взаємодія, ефективний взаємозв'язок із зовнішнім середовищем через законодавчо встановлені процедури та повноваження. У процесі трансформації державного управління є можливість виокремлювати етапи та складники. Однак досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо, але не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до усталених світових та європейських практик публічного управління. Адже шляхи і конкретні механізми досягнення євроінтеграційних цілей України, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині окремої держави, так і в Європейському Союзі загалом.

Висновки і пропозиції. Сучасні кризові явища в економічній та соціальній сферах світового суспільного розвитку свідчать про неефективність здійснюваних спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. На жаль, управління на загальнодержавному рівні і на рівні адміністративно-територіальних одиниць не відповідає суспільним відносинам, які суттєво змінилися. Система місцевого самоврядування та організація адміністративно-територіального устрою України мають значні недоліки, які перешкоджають прискоренню якісної трансформації публічного управління. За таких умов важливого значення набуває вибір шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективно працюючого механізму управління.

Особливу роль у процесі сучасного реформування має відігравати ґрунтовний аналіз засад трансформаційних процесів у системі публічного управління, а також розробка на основі історичного та компаративного аналізу практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності діяльності органів публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні. Потрібна нова концепція публічного управління, котра базуватиметься на конституційних принципах України, концепції багаторівневого управління, іманентно властивої сучасній територіальній організації влади. Для цього необхідно уточнити базові поняття і сутність управління, адже тільки публічне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Впровадження досвіду країн-членів ЄС в організацію демократичного державного управління та у процес законодавчого реформування необхідно здійснювати з урахуванням національних особливостей державотворення та поступового входження України до єдиного європейського правового простору в контексті пріоритетного напряму державної політики – інтеграції до ЄС. Робити це потрібно шляхом адаптації законодавчої бази України до норм ЄС. У форматі реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС публічне управління інтегрує інтереси соціальних груп та реалізує функцію суспільної адаптації державно-управлінських рішень, є організаційно-регулюючим, системним впливом держави на суспільно-політичні процеси з метою забезпечення стабільного прогнозованого розвитку всіх суб'єктів владних відносин і дотримання демократичних норм взаємовідносин у суспільстві. Удосконалення публічно-управлінської діяльності, впровадження науково обґрунтованих управлінських моделей і технологій публічного управління в європейських країнах сприяє інноваційній спрямованості управління в межах національної держави, є засобом впливу на стабільність життєдіяльності суспільства, забезпечує дотримання прав і свобод людини. За таких умов напрямами подальших досліджень є обґрунтування порівняльно-адаптаційних моделей впровадження європейського досвіду функціонування систем публічного управління, збереження суверенітету країн в умовах формування інституту комунітарного права, реалізація концепції комунітарного управління.

Список використаної літератури:
1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/18688.html.
2. Баштанник В. Напрями та завдання дослідження трансформаційних процесів в системі державного управління в Україні. Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць АМУ. Випуск 2. 2012. С. 29–38.
3. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції: теоретичні та практичні аспекти: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: 25.00.01; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 36 с.
4. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія: монографія. Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю. Кондратюка. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 206 с.
5. Гнидюк Н., Новак-Фар А., Гонцяж А., Родюк І. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / ред. Н. Гнидюк. Київ: Міленіум, 2003. 384 с.
6. Грицяк І. А. Європейський адміністративний простір. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наук. праць. К.: АДЕФ-Україна, 2003. С. 78–83.
7. Закіров М. Реформа децентралізації: надії, пересторороги і виклики. Резонанс. 2015. № 67. С. 4–10. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2015/rez67.pdf.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511.
9. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: зб. наук. праць / засновник: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2014. №4. С. 35–40.

Лозицкая И. А., Баштанник В. В. Европейский опыт трансформации систем публичного управления и возможность его внедрения в Украине

Статья посвящена исследованию особенностей европейского опыта трансформации систем публичного управления и внедрения такого опыта в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Украине. Для обоснования целесообразности внедрения европейского опыта осуществлен анализ теоретико-методологических основ становления и совершенствования правовых основ существования европейских систем публичного управления. Охарактеризовано понятие «европейские тренды публичного управления», предложены направления совершенствования правовой базы деятельности органов публичной власти путем уточнения базовых принципов публичного управления.

Ключевые слова: *государственное управление, государство, европейский опыт, имплементация, органы власти, публичное управление, принципы публичного управления.*

Lozytska I., Bashtannyk V. European experience of transformation of public management systems and the possibility of its implementation in Ukraine

The article is devoted to the study of the peculiarities of the European experience in the transformation of public administration systems and the introduction of such experience in the activities of state authorities and local self-government in Ukraine. To substantiate the feasibility of introducing European experience, the theoretical and methodological foundations of the formation and improvement of the legal foundations for the existence of European public administration systems have been analysed. The notion "European trends of public administration" is characterized, directions for improving the legal framework for the activities of public authorities by clarifying the basic principles of public administration are suggested.

Key words: *authorities, European experience, implementation, public administration, public administration, principles of public administration, state.*

УДК 351.88:342.95

А. М. Новак
кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена актуальним питанням формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин. Критично проаналізовано нормативне забезпечення реалізації національної антикорупційної політики, практика її застосування в умовах конституційних змін, наукові погляди щодо основ антикорупційного законодавства. Висловлено авторські пропозиції щодо основних напрямів удосконалення національної антикорупційної політики.

Ключові слова: *антикорупційна політика, корупція, органи влади, публічне управління, стандарти публічного управління.*

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні, конституційні зміни в системі судової влади, удосконалення діяльності правоохоронних органів, формування підсистеми органів влади з питань запобігання і протидії корупції зумовили потребу в теоретичних дослідженнях сутності національної антикорупційної політики, напрацюванні методології дослідження антикорупційної політики як окремого напряму публічно-управлінської діяльності, пов'язаного із реалізацією правозабезпечувальної функції публічної влади. У такому контексті потребує особливої уваги вирішення проблеми формалізації завдань національної антикорупційної політики в умовах конституційних змін, реформування судової системи правоохоронних органів. З позицій теорії публічного управління потребують вирішення такі питання: по-перше, раціоналізація діяльності органів публічної влади (у сфері загального та спеціального управління, функції яких визначені винятково нормами Конституції та законів України), які уповноважені забезпечувати реалізацію національної антикорупційної політики; по-друге, неефективність взаємодії органів державної влади, виключною функцією яких є запобігання і протидія корупції; по-третє, відсутність (і неактуальність) нормативно-правового забезпечення щодо формування базових засад національної антикорупційної політики, її дискретність та багатосуб'єктність; по-четверте, низький рівень довіри до влади з боку громадян щодо завдань, цілей та суб'єктності антикорупційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідження напрямків формування національної антикорупційної політики фокусуються переважно на публічно-службовій складовій такої політики, й формалізуються кримінально-правовий, адміністративно-правовий та публічно-управлінський аспекти антикорупційної політики. Так, представники теоретичної школи науки державного управління В. Бакуменко, М. Білинська, В. Баштанник, Є.Бородін, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, М. Лахижа, Н. Липовська, А. Рачинський, С. Серьогін, О. Сушинський, В. Соловйов, В. Федоренко акцентують увагу на доцільності розробки теоретичного змісту державної антикорупційної політики, визначенні напрямів теорії, методології та історії публічного управління. Базовим напрямком цих та інших дослідників є антикорупційна політика (розглядається як самостійний напрям реформування державного управління, як фактор відповідності певним критеріям здатності до реформування). Засновник осібної наукової теорії державного управ-

© Новак А. М., 2018

ління у сфері запобігання корупції В. Соловйов визначив властивості антикорупційної політики [1]. В. Баштанник вказує на спеціальні механізми державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади [2]. С.М. Серьогін, Н. Липовська, В. Баштанник розробили комплекс наукових праць з питань антикорупційної політики держави, запропонували власну методологію дослідження формування національної антикорупційної політики (далі – НАП) [3; 4; 5]. Колектив науковців Національної академії державного управління при Президентові України запропонував монографічне дослідження з питань формування та реалізації державної антикорупційної політики і запобігання корупції на публічній службі [6]. Водночас потребує комплексного теоретико-методологічного дослідження проблема формування антикорупційних стандартів публічного управління в умовах трансформації владних відносин.

Мета статті - на основі аналізу загальнотеоретичних досліджень сучасного стану формування та реалізації національної антикорупційної політики (НАП) виявити проблеми формалізації антикорупційних стандартів публічного управління, що надасть змогу раціоналізувати таку політику відповідно до завдань стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Виклад основного матеріалу. Сучасна теорія наукового пізнання соціальних явищ, що охоплює комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів, дозволяє розглядати запобігання корупції як логічний взаємозв'язок державного, суспільного та особистісного впливу на публічне управління, тобто публічно-управлінську діяльність. Загальна дослідницька методологія формування антикорупційних стандартів дозволяє напрацювати конкретну стратегію аналізу системи публічного управління та певну інтерпретацію результатів шляхом розробки конкретних, а не узагальнених пропозицій щодо формування антикорупційних стандартів публічно-управлінської діяльності. Антикорупційний стандарт – це формалізований критерій діяльності суб'єкта (об'єкта) в системі публічного управління, що може бути закріплений нормативним документом або прийнятий визначеним законом органом публічного управління. Відповідно до такого стандарту встановлюються на постійній основі (або у визначених документах строках) для загального і неодноразового використання спеціальні правила, процедури, регламенти, характеристики щодо діяльності органу влади у сфері запобігання корупції (її наслідків). Метою запровадження такого стандарту є досягнення оптимального стану регулювання суспільних відносин у сфері запобігання і протидії корупції. У такому разі мова може також іти про термінологічний контекст як визначення і закріплення у нормативному акті базових понять, функцій суб'єктів, сутності певних регламентів і процедур. Поняття антикорупційного стандарту включає також перелік публічних послуг, що надає орган публічної влади у сфері запобігання корупції. Застосування методу структурно-функціонального аналізу дозволяє розглянути запобігання і протидію корупції як сукупність заходів органів влади у цій сфері, визначити соціальну зумовленість корупції, закономірності та тенденції розвитку, вплив на суспільні відносини, а також оцінити характер такого впливу.

Фактично йдеться про розробку і впровадження такого універсального антикорупційного стандарту, який інтегрує правові механізми, норми і правила публічно-управлінської діяльності, відповідає міжнародним усталеним стандартам здійснення антикорупційної політики і є еталоном формування державної політики у будь-якій сфері. Водночас такий стандарт вимагає ґрунтовного опрацювання основ його розробки, закріплення у національному праві та впровадженні.

Під час розробки антикорупційного стандарту важливою є низка сучасних методів наукового супроводу публічно-управлінської діяльності. Особливу роль відіграють історичний та історико-правовий методи дослідження засад національної антикорупційної політики як сфери розробки стандарту. Зазначені методи дозволяють встановити сутність основних понять у їх еволюційному розвитку, узагальнити тенденції розвитку національного антикорупційного законодавства, сформувати загальний алгоритм

оцінки ефективності антикорупційної політики залежно від конкретних історичних обставин та відповідного суспільного резонансу. Метод системного аналізу дозволяє розглянути певні співвідношення між складовими елементами НАП, а також особливості реалізації такої політики в окремих сферах (особливо в умовах судової реформи та реформи правоохоронних органів в Україні). А формально-юридичний метод забезпечив дослідження змісту державно-управлінської діяльності щодо реалізації правових норм антикорупційного спрямування.

Під час формування антикорупційного стандарту важливу роль також відіграє компаративний метод аналізу, який необхідно використовувати у контексті впровадження зарубіжних норм і стандартів публічно-управлінської діяльності, адаптації норм права ЄС у процесі реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС. Досить часто науковці посилаються на методологію синергетичного підходу до аналізу сутності дихотомій «корупція і суспільство», «протидія корупції – рівень корупції, що сприймається суспільством», «запобігання корупції – сприяння корупції», втім, на нашу думку, дихотомічний контекст у сфері запровадження антикорупційного стандарту не враховує того факту, що у сфері публічно-управлінської діяльності слід оперувати усталеними поняттями, а не базувати дослідження на філософсько-політологічних контентах.

Важливим засобом напрацювання (й у подальшому – можливого уточнення положень) антикорупційного стандарту є метод експертних оцінок, що дозволяє сформулювати конкретні пропозиції щодо заходів запобігання корупції, а метод спостереження використовувати у контексті важливості соціальних процесів, що пов'язані із виникненням корупції.

Фактична новизна формалізації антикорупційного стандарту в системі публічного управління зумовлена також теоретичним та практичним визначенням причин низької ефективності запобігання та протидії корупції в умовах судової та правоохоронної реформ, актуальністю посилення заходів протидії корупції в Україні. Саме тому важливо у процесі розробки антикорупційного стандарту виділити критерії протидії корупції в окремих зарубіжних країнах, за якими варто ідентифікувати ефективність їх впливу на загальний рівень корупції. Адже зрозуміло, що створення спеціалізованих антикорупційних органів та запровадження кодифікованих норм діяльності публічних службовців не є показовими чинниками запобігання корупції.

Проведені нами експертні опитування публічних службовців органів влади Придніпровського регіону у 2016–2017 рр. (опитано 480 експертів) засвідчили, що існує пряма залежність між економічним рівнем розвитку держави, окремого регіону, галузі та рівнем корупції в країні: що вище такий рівень, то менший рівень корупції. Безумовно, посилення ролі населення і громадських організацій у сфері протидії корупції, реальні кроки Глави держави і Уряду для проведення відповідних реформ є важливими чинниками, які мінімізують корупцію в державі. Однак у результаті опитування виявилися тенденції виокремлення так званих рівнів корупції, що суспільно схвалюються, розподілу корупції на види (побутова, внутрішньоорганізаційна, соціально-необхідна тощо).

Водночас аналіз розвитку антикорупційного законодавства в Україні, формування державної політики у сфері запобігання (боротьби, протидії тощо) свідчить про нерозробленість основ такої політики, зведення засад реалізації антикорупційної політики до формалізації у вигляді загальнонаціональних, регіональних, галузевих програм (програм, планів, стратегій, що характеризуються узагальненим підходом, декларативністю, непослідовністю, зволіканням з прийняттям законів, заполітизованістю). У такому разі йдеться про негативний контекст стандартизації, що полягає у застосуванні певних шаблонів, калькування антикорупційних заходів, що поступово призвело до відчуження НАП і рівня правової культури та правосвідомості громадян, часткової бездіяльності координуючих і моніторингових органів, формальної участі громадянського суспільства в протидії корупційній злочинності.

Позитивним прикладом є діяльність Міністерства внутрішніх справ щодо розробки галузевого механізму реалізації НАП. Наказом Міністра внутрішніх справ було затверджено Антикорупційну програму

Міністерства внутрішніх справ України на 2018 рік «Засади відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у МВС» [7], розроблену відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» з урахуванням розпоряджень Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 року № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», від 31 січня 2018 року № 86-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2018 рік», схваленої Кабінетом Міністрів України 15 листопада 2017 року Стратегії реформування системи МВС до 2020 року.

Антикорупційна програма має мету, яка складається з таких пунктів:

1) утворення ефективної системи запобігання і протидії корупції в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС;

2) забезпечення створення та координація системи запобігання і протидії корупції в Національній гвардії України, Національній поліції, Державній прикордонній службі України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Державній міграційній службі України;

3) подальше впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків у системі МВС та підвищення рівня довіри громадян до діяльності правоохоронних органів [7].

Основним індикатором оцінки роботи правоохоронних органів є довіра громадян до системи. Так, за результатами соціологічного дослідження, яке було проведене міжнародними та національними інститутами соціології, серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян у жовтні 2017 року мали Національна гвардія України (52,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (50,5%), Державна прикордонна служба (46,4%), добровольчі батальйони (43,9%), Національна поліція загалом (39,3%) і патрульна поліція зокрема (40,9%) [8]. Переважно такий високий рівень довіри визначений ефективною антикорупційною політикою МВС України.

Аналіз нормативних документів з питань запобігання корупції у системі центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується через Міністра внутрішніх справ України, показує, що такий підхід до реалізації державної політики, як у Національній поліції, не є узагальненим. Саме тому в контексті положень національної стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [9] важливо скоригувати зміст та структуру НАП, застосувавши методологію формування антикорупційного стандарту. Логічним продовженням процесу удосконалення НАП є розробка і прийняття спеціального закону у сфері запобігання і протидії корупції («Про засади національної антикорупційної політики»), у межах якого варто повністю систематизувати всі складові НАП.

Таким чином, відповідно до моделі стандартизації, визначеної Законом України «Про стандартизацію» [10], антикорупційний стандарт у сфері публічного управління – це усталений алгоритм оцінки ефективності діяльності органу публічного управління, що розробляться самостійно як нормативно-правовий акт або у межах іншого нормативно-правового акту, заснований на консенсусі суб'єктів публічного управління щодо засад національної антикорупційної політики, прийнятий спеціально визначеним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності органів публічної влади, посадових осіб цих органів. Цей алгоритм спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у сфері запобігання і протидії корупції.

Висновки і пропозиції. У сучасних умовах наближення до європейського адміністративного простору процес створення нормативно-правової основи для вироблення і реалізації ефективної національної антикорупційної політики базується на основі імплементації міжнародних стандартів, формуванні ефективної системи органів по боротьбі з корупцією, залученні інститутів громадянського суспільства. Водночас потребує розробки окремий нормативний акт «Про базові засади національної антикорупційної політики», основою якого має стати запровадження антикорупційного стандарту публічного управління, що дозволить уніфікувати діяльність органів влади у сфері запобігання

корупції, забезпечити взаємодію органів влади у процесі реалізації антикорупційної політики. Важливо також наблизити діяльність органів влади (суб'єктів у сфері антикорупційної політики) до найкращих європейських практик запобігання корупції.

Список використаної літератури:

1. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
2. Баштанник В. Результативність та ефективність механізмів державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади. Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. № 2. 12 с. URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2012_2/12bvvsar.pdf.
3. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А.Антикорупційна політика держави: складові та напрями реалізації: навч. посіб. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. 478 с.
4. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А. Формування та реалізація державної політики у сфері запобігання і протидії корупції: практичний посіб. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012 256 с.
5. Серьогін С.М., Баштанник В.В., Липовська Н.А. Реалізація державної антикорупційної політики: практичний порадник / за заг. ред. С.М. Серьогіна: Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2011. 424 с.
6. Василевич В.В., Василевська Т.Е., Нестерович В.Ф., Расюк Е.В., Савченко А.В., Федоренко В.Л. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / за ред. Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка. Київ: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
7. Про Антикорупційну програму МВС України: наказ Міністерства внутрішніх справ України 28 лютого 2018 року № 156. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/232.
8. Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного опитування Центру ім. Разумкова. URL: http://www.razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-oriientatsii-2
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/18688.html.
10. Про стандартизацію: Закон України від 05 червня 2014 № 1315-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058

Новак А. М. Формирование антикоррупционных стандартов публичного управления в условиях трансформации властных отношений

Статья посвящена актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов публичного управления в условиях трансформации властных отношений. Критически проанализировано нормативное обеспечение реализации национальной антикоррупционной политики, практика его применения в условиях конституционных изменений, существующие научные взгляды касательно основ антикоррупционного законодательства. Высказаны авторские предложения по основным направлениям совершенствования национальной антикоррупционной политики.

Ключевые слова: *антикоррупционная политика, коррупция, органы власти, публичное управление, стандарты публичного управления.*

Novak A. Formation of anti-corruption standards of public management in the conditions of transformation of power relations

The article is devoted to the actual issues of formation of anti-corruption standards of public administration in the conditions of transformation of power relations. The normative provision of the implementation of the national anti-corruption policy, the practice of its application in the context of constitutional changes, and the existing scientific views on the basis of anti-corruption legislation are critically analyzed. Authors' suggestions on the main directions of perfection of the national anti-corruption policy are expressed.

Key words: *anti-corruption policy, corruption, authorities, public administration, standards of public administration.*

УДК 351:69

О. В. Сергієнко
аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

ОБ'ЄКТИ АРХІТЕКТУРИ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена особливостям об'єктів архітектури як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття об'єкта архітектури. Розглянуто види об'єктів архітектури. Визначено результати та процеси, які є об'єктами громадянського контролю щодо об'єктів архітектури. Напрацьовано рекомендації щодо напрямів здійснення громадянського контролю стосовно об'єктів архітектури.

Ключові слова: *містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, громадянський контроль, об'єкт архітектури.*

Постановка проблеми. Невпинний рух Україна на шляху до встановлення міцних інститутів демократії та впровадження європейських цінностей, безумовно, передбачає не тільки вдосконалення та синхронізацію українського законодавства в бік передових європейських норм, але і розвиток певних інститутів влади та побудову сильного громадянського суспільства, здатного контролювати і впливати на цю владу. Цей громадянський контроль буде тим сильніший, чим краще ми будемо розуміти, як саме владний механізм здійснює регулювання певних питань існування суспільства, особливо в розрізі конкретних галузей народного господарства. І такою галуззю суспільних відносин є містобудівна діяльність, адже високий рівень соціальних збурень щодо питань забудови території міг би бути значно меншим за умови розвитку інститутів громадянського суспільства, зокрема інституту громадянського контролю у сфері містобудування.

Статтю присвячено висвітленню змісту об'єктів архітектури як сукупності об'єктів громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудівної діяльності, з урахуванням їх специфічних рис як процесу архітектурної діяльності та його результату, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів архітектури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вищезазначену тему досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцький, Є.Є. Клюшніченко, Г.І. Лаврик, В.Ф. Макухін, В.Я. Малиновський, Т.Ф. Панченко, А.М. Рудницький, І.О. Фомін, В.М. Шаповал та інші.

Метою статті є визначення поняття об'єкта архітектури як категорії об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю в цій сфері та його складників: дій та їх результатів як складової частини містобудівної діяльності, аналіз правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, здійснення їх групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю за об'єктами архітектури.

Завдання статті:

– з'ясувати суть поняття об'єкта архітектури загалом, його змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта (об'єктів архітектури) відповідно до норм чинного законодавства України;

– виявити та розглянути особливості кожного об'єкта архітектури як об'єкта громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– з'ясувати наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо об'єктів архітектури.

© Сергієнко О. В., 2018

Виклад основного матеріалу. На даний час об'єкт архітектури розглядається в широкому і вузькому сенсах. Так, у широкому сенсі – це «мистецтво проектування, спорудження та художнього оздоблення будов; будівельне мистецтво; характерний стиль будови» [1, с. 42].

Оскільки архітектурою визначається як саме мистецтво споруджувати, так і характерний стиль будови, то у професійних колах постійно точиться дискусія щодо віднесення тих чи інших об'єктів містобудування до об'єктів архітектури, зокрема, чи є сучасні об'єкти промисловості об'єктами архітектури?

Відповідно до ст. 1 Закону Україні «Про архітектурну діяльність», визначено, що об'єкт архітектурної діяльності «(об'єкт архітектури) – це будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва <…>» [2]. Як бачимо, і законодавство України розглядає поняття архітектури із двох боків: з одного, архітектура – це множина фізичних об'єктів: будівлі і споруди, а з іншого боку – це мистецтво. Отже, саме як мистецтво архітектура має свої особливі форми вираження, зокрема щодо предмету нашого дослідження – це авторський задум, тобто йдеться про проекти будівництва.

Громадянський контроль за такими об'єктами набуватиме особливих форм і змісту, які відповідатимуть формі і змісту самих об'єктів архітектури згідно із суспільними потребами та можливістю самого суспільства дати оцінку саме архітектурній частині таких об'єктів, насамперед з погляду їхнього художнього змісту.

Оскільки містобудівна діяльність загалом є послідовністю дій відповідних суб'єктів такої діяльності, то і архітектурна діяльність теж є послідовністю певних дій. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про архітектурну діяльність», ми можемо виділити такі етапи: отримання вихідних даних для проектування, проектування, експертиза проектів будівництва, затвердження проектної документації. Для нашого дослідження ці етапи мають значення в частині наявності чи відсутності в них елементів громадянського контролю.

Отже, першим об'єктом архітектурної діяльності є містобудівні умови й обмеження забудови земельної ділянки – «документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва». Розуміємо, що містобудівні умови й обмеження є тим об'єктом архітектури, який пов'язує процес створення будівлі із конкретною земельною ділянкою. Цей документ висуває до замовника та до архітектора (проектувальника) вимоги щодо забудови відповідної земельної ділянки й окреслює коло обмежень, у рамках якого повинно відбутися створення відповідного об'єкта будівництва. Окремі елементи порядку надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки визначені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким зокрема передбачено, що замовник будівництва для отримання цих умов повинен подати до органу архітектури і містобудування містобудівний розрахунок (безумовно, це ще один об'єкт архітектурної діяльності) у довільній формі. Як випливає зі змісту абз. 6 ч. 3 ст. 29 зазначеного Закону, містобудівний розрахунок «визначає інвестиційні наміри замовника, <…> з доступною та стислою інформацією про основні параметри об'єкта будівництва». Чи можемо ми вважати, що зазначена інформація є публічною? Здебільшого так, адже суть суспільного конфлікту полягає в збалансуванні інтересів забудовника і відповідної територіальної громади, які, очевидно, треба узгодити на якомога ранніх термінах для мінімізування як приватних, так і суспільних збитків. Проте практика, яка склалася в Україні, говорить про інше: ми не маємо механізмів громадського контролю за об'єктами архітектури на ранніх стадіях їх виникнення. Наявне певне протиріччя: на стадії розроблення містобудівної документації є форми громадянського контролю у вигляді громадських слухань, чи розгляд цієї документації містобудівними

радами, проте саме на етапі визначення параметрів певного об'єкта будівництва жодної форми громадянського контролю нема. Тож, чи відповідають наміри забудовника відповідним інтересам територіальної громади, з'ясувати неможливо до початку виконання будівельних робіт. Очевидно, що розгляд містобудівного розрахунку має здійснюватися з залученням інститутів громадянського суспільства: як мінімум на містобудівних радах органів місцевого самоврядування.

Отже, містобудівні умови й обмеження (далі – МБУО), відповідно до норм ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної документації» та порядку ведення реєстру містобудівних умов і обмежень, затвердженому наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [3], надаються замовнику будівництва чи проектувальнику виключно на підставі рішення уповноваженого органу місцевого самоврядування з питань архітектури та містобудування. Але із червня 2017 р. впроваджена форма громадянського контролю у вигляді ведення публічних реєстрів виданих містобудівних умов і обмежень, завдяки чому користувачі реєстру мають можливість ознайомитися зі сканованими копіями виданих умов. Однак є низка неврегульованих питань, зокрема, порядок не визначає, хто є тими користувачами, яким надається доступ до реєстру, цей реєстр не зв'язано з містобудівним кадастром, а тому питання громадянського контролю за правильністю виданих МБУО стає вкрай складним.

Особливим об'єктом архітектури у сфері містобудування є будівельний паспорт забудови земельної ділянки, адже такий документ містить не тільки містобудівні вимоги, але і вимоги земельного законодавства, тобто має двояку природу. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», будівельний паспорт – документ, що «визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального (садибного) житлового будинку, садового, дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) із площею до 300 квадратних метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки». Він складається з текстових і графічних матеріалів. Порядок видачі такого документа визначений наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [4]. Суспільний інтерес щодо створення таких об'єктів архітектури полягає в тому, що потреба кожної особи у створені для себе відповідного об'єкта стикається з питанням обмеження її права на «вільне проектування», тобто особа не може повною мірою реалізувати свої смакові вподобання в архітектурі. Такі вподобання обмежуються суб'єктивним правом відповідальної особи уповноваженого органу містобудування й архітектури погодитися чи не погодитися з ескізним проектом, поданим у складі документів, які є підставою для видачі будівельного паспорта. І в такому разі жодних форм громадянського контролю немає, навіть у вигляді публічного реєстру виданих будівельних паспортів.

На підставі отриманих містобудівних умов і обмежень чи будівельного паспорту в замовника (проектувальника) виникає право на отримання технічних умов, які закон визначає як «комплекс умов та вимог до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам <…>». Технічними умовами визначаються можливості покриття потреб у відповідних послугах об'єкта будівництва чи, з іншого боку, наявність у постачальників послуг відповідних ресурсів: води, енергії, зв'язку тощо. Зазначимо, що єдиного чи типового порядку надання технічних умов законодавство України не має, отже, такі порядки розробляються в межах кожної галузі окремо чи відповідними надавачами послуг самостійно. Так, зокрема, порядок надання технічних умов із послуг водопостачання та водовідведення визначений Правилами користування системами централізованого водопостачання та водовідведення в населених пунктах України [5], а щодо пожежної та техногенної безпеки – Правилами надання технічних умов до інженерного забезпечення об'єк-

та будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки [6]. Очевидною є потреба в уніфікації таких порядків у частині єдиних правил видачі, і, як можливий варіант: включення їх у склад містобудівних умов і обмежень та будівельного паспорта, адже неузгодженості щодо цього є одним із найбільших питань у законодавстві України [7, с. 389]. Громадянського контролю в цій сфері за цими об'єктами містобудування не встановлено в жодній доступній формі, тобто, незважаючи на те, що стороною видачі технічних умов зазвичай є чи господарюючі суб'єкти публічної форми власності – монополісти, чи органи публічної влади, процес надання технічних умов є елементом господарської діяльності непублічного характеру і має інженерне спрямування, що не відповідає наявним ознакам публічності таких дій.

Якщо уповноваженими органами містобудування й архітектури правильно видані містобудівні умови й обмеження, чи будівельний паспорт, а надавачами послуг – технічні умови, то замовник може переходити до обов'язкового етапу – формування завдання на проектування. Відповідно до норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», завдання на проектування – це «документ, у якому містяться обґрунтуванні <…> вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта архітектури, його основних параметрів <…>». Саме цей об'єкт архітектури можна вважати суто господарчим, адже він не тільки базується на отриманих містобудівних умовах і обмеженнях та технічних умовах, але останні будуть мати самостійне значення, і їхні вимоги є обов'язковими під час проектування, а отже, мають пріоритет перед завданням на проектування. У цьому сенсі форми громадянського контролю в частині суто господарських відносин можна розцінювати як зайве втручання в приватні правовідносини.

Містобудівні умови й обмеження, технічні умови та завдання на проектування разом становлять особливий синтетичний об'єкт містобудування – вихідні данні на проектування, і є узагальнюючим поняттям без самостійного значення.

Уся проведена робота повинна мати результат, і результатом архітектурної діяльності стає проект (проектна документація на будівництво) – «документація для будівництва об'єктів архітектури, що складається із креслень, графічних і текстових матеріалів, інженерних та кошторисних розрахунків <…> та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил». Порядок розроблення проектної документації на будівництво [8], а також зміст і склад проектної документації [9] визначено центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. Такий проект будівництва за бажанням замовника може бути підданій такій формі громадянського контролю, як розгляд проектної документації на містобудівній раді при уповноваженому органі містобудування та архітектури, рішення якого мають суто рекомендаційний характер. Постає питання, чи є така форма громадянського контролю достатньою, а з іншого боку, потрібно визначитися з результатом проектування: наскільки він відповідає домовленостям, досягнутим між замовником і громадою за посередництва уповноваженого органу? Очевидно, що відсутність такого контролю дає можливість замовнику на власний розсуд «відхилятися» від досягнутих домовленостей, що стає приводом до громадянського невдоволення та часто переростає в публічні акції протесту.

Чи можемо вважати, що наступний об'єкт архітектурної діяльності – експертний звіт – є формою громадянського контролю? Експертний звіт як результат експертизи проектної документації є документом, що, відповідно до норм законодавства, містить думку експерта щодо «визначення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення <…>, та є завершальним етапом розроблення проектів будівництва». Порядок проведення експертизи визначений Кабінетом Міністрів України [10]. Така екс-

пертиза є суто професійною, очевидно, що її результат має суспільне значення, оскільки дає можливість будь-кому зрозуміти, що на професійному рівні обговорено питання відповідності проектної документації технічним нормам, а це, у свою чергу, гарантує безпечність майбутнього об'єкта будівництва. Ця експертиза є платною, а тому обов'язковість її проведення обмежена законом.

Особливим видом об'єктів архітектури можемо вважати проект виконання підготовчих робіт, який розробляється для виконання підготовчих робіт до закінчення розроблення проекту будівництва. Цей проект має особливе значення, адже, з погляду суспільства, виконання робіт на земельній ділянці передує розумінню того, що саме буде споруджено на ній. Склад підготовчих і будівельних робіт визначено центральним органом виконавчої влади, що здійснює формування державної політики у сфері містобудування [11], але громадського контролю за обґрунтованістю обсягу та складу таких робіт немає. Такий стан речей дає можливість замовнику використовувати право на виконання підготовчих робіт як «прикриття» для виконання будівельних робіт.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі висновки:

1. У межах цієї роботи визначено об'єкти архітектурної діяльності та процеси їх створення як особливих об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності.

2. Кожний об'єкт архітектурної діяльності визначений законами України, постановами Кабінету Міністрів та наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, проте форми громадянського контролю вкрай обмежені – необов'язкові результати обговорення на містобудівних радах при уповноважених органах містобудування та архітектури. Законодавство України небагате на норми здійснення громадянського контролю в зазначеній сфері.

3. Зважаючи на умови романо-германської школи права та важливість максимального регламентування діяльності адміністративних органів, а також забезпечення права громадянського суспільства на громадянський контроль, Верховній Раді України необхідно було б ухвалити єдиний кодифікований закон: Містобудівний кодекс України, в якому передбачити відповідні форми здійснення громадянського контролю.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач В.Т. Бусел. К.: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
2. Про архітектурну діяльність: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 31.
3. Про затвердження Порядку ведення реєстру містобудівних умов і обмежень: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 травня 2017 р. № 135. Офіційний вісник України. 2017. № 46. С. 143. Ст. 1449.
4. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2011 р. № 103. Офіційний вісник України. 2011. № 59. С. 340. Ст. 2391.
5. Про затвердженя правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27 червня 2008 р. № 190. Офіційний вісник України. 2008. № 174. С. 174. Ст. 2670.
6. Про затвердження Правил надання технічних умов до інженерного забезпечення об'єкта будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки: наказ Міністерства оборони України від 14 листопада 2013 р. № 771. Офіційний вісник України. 2013. № 93. С. 306. Ст. 3471.
7. Віпров О.П.. Окремі питання вдосконалення господарського законодавства. Університетські наукові записки. 2012. № 1 (41). С. 384–392.
8. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 травня 2011 р. № 45. Офіційний вісник України. 2011. № 43. С. 26. Ст. 1748.

9. Державні будівельні норми України. Склад та зміст проектної документації на будівництво. ДБН А.2.2–3:2014. К: ДП Укрархбудінформ. 2014. 25 с.
10. Про затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи: постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 р. № 560. Офіційний вісник України. 2011. № 41. С. 69. Ст. 1674.
11. Державні будівельні норми України. Організація будівельного виробництва. ДБН А.3.1–5:2009. К: ДП Укрархбудінформ. 2011. 61 с.

Сергиенко А. В. Объекты архитектуры как совокупность объектов гражданского контроля в сфере градостроительной деятельности

Статья посвящена особенностям объектов архитектуры как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие объекта архитектуры. Рассмотрены виды объектов архитектуры. Определены результаты и процессы, являющиеся объектами гражданского контроля по объектам архитектуры. Наработаны рекомендации по направлениям осуществления гражданского контроля относительно объектов архитектуры.

Ключевые слова: *градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, гражданский контроль, объект архитектуры.*

Sergienko O. Objects of architecture as a combination of objects of civil control in the field of city-building activities

The article is devoted to the issues of the features of architectural objects as a specific setoff objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. Definition of the concept of the object of architecture. Considered types of architectural objects. The results and processes that are objects of civil control over architectural objects are determined. Recommendations on how to implement public control over architectural objects are worked out.

Key words: *urban planning, activity, public control, architectural object.*

УДК 351

Г. М. Шаульська
здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ЩОДО ТЕОРІЇ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІДЕЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті зроблено короткий теоретичний аналіз еволюції ідеї громадянського суспільства в працях світових і вітчизняних учених. Прагнення мислячих людей створити модель ідеального суспільного устрою, де домінували б розум, свобода, добробут і справедливість, існує вже десятки століть від античного світу. Такий аналіз потрібен для більш глибокого розуміння процесів удосконалення системи публічного адміністрування з ефективними механізмами.

Ключові слова: *громадянське суспільство, публічне адміністрування, механізми публічного адміністрування.*

Постановка проблеми. Інтерес до громадянського суспільства не зникає вже десятки століть, а з часу набуття незалежності нашою державою його значення для вітчизняних науковців і дослідників тільки збільшується. Для державного управління й місцевого самоврядування, які переживають зараз процес реформування з пошуком нової ефективної моделі публічного адміністрування, громадянське суспільство набуває все більшого значення. Як суспільство громадян із високим рівнем соціально-економічних, політичних, культурних та морально-етичних рис, яке разом із державою утворює розвинені правові відносини; як суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного добробуту.

Але, щоб досягти такого рівня розвитку й з боку суспільства, і з боку держави мають бути докладені певні зусилля. Отже, як шлях сумісних зусиль держави й суспільства ми розглядаємо вдосконалення системи публічного адміністрування з напрацюванням ефективних механізмів взаємодії, які б оптимально сприяли розвиткові громадянського суспільства в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми громадянського суспільства розглядаються в різних аспектах у роботах вітчизняних учених: В. Баркова, В. Денисенка, А. Колодій [1], О. Кочеткова [2], О. Крюкова, Ф. Рудича [3], Г. Щедрової [4] та інших. Громадянське суспільство в контексті розвитку сучасної демократії розглядається в дослідженнях А. Карася, М. Козюбри, М. Кравчука, В. Кременя, А. Крижановського, Ю. Оборотова, П. Рабіновича, В. Ткаченка, О. Токовенка й інших. Як система громадських організацій, асоціацій, профспілок, церкви та релігії – в наукових роботах Т. Ковальчук, В. Кравчук [5], В. Полохало, В. Сіренко, В. Тимошенко та інших.

Метою статті є короткий теоретичний аналіз еволюції ідеї громадянського суспільства в працях світових і вітчизняних учених і мислителів для більш глибокого розуміння процесів удосконалення системи публічного адміністрування з ефективними механізмами.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи історичні пам'ятки, які залишились від минулих поколінь, не можна не зауважити, наскільки складним та суперечливим був процес становлення громадянського суспільства. Сама його ідея виникла як прагнення мислячих людей створити модель ідеального суспільного устрою, де домінували б розум, свобода, добробут і справедливість. Десятки століть ідея трансформувалася від античного світу, Середньовіччя аж до сучасних розвинутих суспільних систем Європи та Америки. Однак тривалий період поняття «громадянське суспільство» ототожнювалося з державою.

В історичних пам'ятках Стародавнього світу про теорію ейдосу (ідею держави)

© Шаульська Г. М., 2018

читаємо у філософа-ідеаліста стародавньої Греції Платона. Держава є достатньою для самодостатнього існування сукупності громадян, так висловлювався інший мислитель – Аристотель. Закон – це сполучна ланка громадянського суспільства, а право, встановлене законом, однакове для всіх, про необхідність існування правової рівності людей писав у своїх працях Цицерон. Такі твердження мислителів зумовлені рівнем розвитку економічних, соціальних і політичних відносин того часу, що характеризувався примітивними формами поділу праці, початковим етапом розвитку товарно-грошових відносин, одержавленням суспільного життя тощо.

Розвиток суспільних відносин уніс свої корективи в уявлення про громадянське суспільство вчених наступних поколінь. Не всі форми державного устрою мають відповідність громадянському суспільству – знаходимо у працях видатних мислителів з кінця XVI–XVII століття: Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.Л. Монтеск'є та інших. Так, Дж. Локк уважав, що абсолютна монархія не може бути формою громадянського правління. Н. Макіавеллі писав у працях, що найкращою має бути змішана форма держави, яка поєднувала б монархію, аристократію та демократію.

Від кінця XVII до першої половини XIX століття трансформація думок учених оформлюється в поняття «громадянське суспільство» як соціальний феномен і як теоретична концепція. Його основні положення сформульовані такими видатними мислителями, як Ж. Локк, Ш.Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. В. Гегель, А. де Токвіль та інші.

Характеристику підвалин громадянського суспільства читаємо в І. Канта: людина має все створювати власними силами й відповідати за створене; спонукальними причинами самовдосконалення людей є зіткнення людських інтересів і необхідність їх захисту; громадянська свобода, законодавчо закріплена, необхідна для самовдосконалення, гарантія збереження та піднесення людської гідності. Філософ робить висновок, що для людства найбільшою проблемою є досягнення загального правового громадянського суспільства. Такі ідеї дійсно можна вважати основою теорії громадянського суспільства.

Розвиваючи вчення І. Канта, інший німецький філософ В. Гумбольдт вивів відмінності між громадянським суспільством і державою:

- громадянське суспільство – це система суспільних установ індивідів; у такому суспільстві існує пріоритет природного права; головний суб'єкт громадянського суспільства – людина;

- держава – це система державних установ; у державі існує пріоритет права, що виходить від держави (позитивне право); громадянин – головний суб'єкт у державі.

Особлива роль у розвитку ідеї належить, безумовно, Г. Гегелю. Учений розрізняє громадянське суспільство й державу та виділяє індивідуума. У його праці читаємо: «У громадянському суспільстві кожний для себе – мета, все інше для нього ніщо. Однак без співвідношення з іншими він не може досягти своїх цілей у всьому їх обсязі: ці інші суть тому засоби для мети особливого» [6, с. 7]. Отже, громадянське суспільство гармонізує інтереси своїх членів, додає їм характеру загальності. Воно являє собою об'єднання індивідів «на основі їхніх потреб і через правовий устрій як засіб забезпечення безпеки осіб і власності».

Свій внесок у розвиток ідеї громадянського суспільства зробили й К. Маркс і Ф. Енгельс. Вони стверджували, що капіталізм уже в середині XIX століття став гальмом суспільного розвитку, громадянського суспільства.

Отже, кожна епоха мала власне трактування громадянського суспільства, зокрема основні положення його від античності й до середини XIX століття сформульовано в працях перелічених визначних мислителів.

Серед зарубіжних та українських учених новітнього періоду цій проблемі також присвячені дослідження Дж. Александера, Е. Геллнера, К. Джона, Н. Розенблюм [8], О. Данильяна, М. Заінчковського, А. Карася, П. Рабіновича та багатьох інших. Так, на думку Дж. Александера, «громадянське суспільство потрібно розуміти як аналітичну, а не конкретну категорію. Воно не є сферою, до якої можна доторкнутися або яку можна побачити» [9]. Е. Геллнер схиляється до трактування громадянсько-

го суспільства як суспільства західного типу, що сформувалось у процесі модернізації паралельно зі становленням капіталізму та формуванням націй-держав [10].

Аналізуючи праці сучасних українських учених, на нашу думку, варто було б згадати деякі монографічні роботи, автори яких розкривають досить широкий спектр зазначеної проблематики. Для науки державного управління вони також мають своє певне значення для вдосконалення системи публічного адміністрування.

Так, у монографії Г. Щедрової «Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти» [4] досліджується громадянське суспільство і його зв'язок з правовою державою; питання щодо походження громадянського суспільства та його ролі в житті соціуму. Цінність монографії полягає в тому, що вона є однією з небагатьох сучасних праць, у яких на підставі наукового аналізу досліджено громадянське суспільство й політична культура за роки незалежності України, розкрито природу, зміст і характер еволюції громадянського суспільства та держави в процесі демократичного розвитку.

У монографії «Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії» автор М. Бойчук [11] робить філософсько-політологічний аналіз влади з метою обґрунтування її як самодостатнього соціального інституту, до якого рівною мірою мають стосунок як держава, так і громадянське суспільство. При цьому в горизонті громадянського суспільства влада розглядається як атрактор самоорганізації родового життя людини, а у вимірі держави – як інструмент організації соціальних процесів. У ході дослідження діалектики самоорганізаційних і організаційних впливів на формування громадянського суспільства автор доводить, що влада є параметром управління в самовідтворенні соціального організму України.

У науковій праці А. Карася «Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях» [12] розглядаються витоки та еволюція ідеї громадянського суспільства в пов'язаності з дискурсивно-етичними практиками здійснення свободи. У роботі проаналізовано класичні теорії та деякі некласичні інтерпретації громадянського суспільства. Виявлено недетерміністичні передумови соціальних змін у новітніх умовах. Автором зроблено спробу висвітлити розвиток громадянського суспільства як семіотично-дискурсивний процес з урахуванням особливостей українського соціального й культурного розвитку.

Аналізу основних інститутів громадянського суспільства в контексті системи конституційно-правових гарантій їх розвитку, а також перспектив удосконалення чинного законодавства України та розбудови дієвої й ефективної конституційної конструкції державної влади присвячена наукова робота В. Медведчука «Громадянське суспільство: український вибір» [13]. Автор досліджує основні теоретичні та методологічні підходи до вивчення й визначення феномена громадянського суспільства, його сутності та форм існування, характеризує проблеми й загрози «одержавлення» громадянського суспільства. Приділяється увага й питанням взаємодії громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави з погляду створення оптимальних умов для реалізації базових інтересів громадян, основних функцій сучасної держави, успішної міжнародної співпраці України.

Глобальні виклики для нашої держави на сучасному етапі її розвитку розглянуто в колективній монографії «Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку» за редакцією Ф. Рудича [3]. На основі широкого масиву історичних і сучасних наукових джерел, аналізу реальних політичних процесів досліджуються актуальні проблеми становлення політичної системи та інститутів громадянського суспільства в сучасній Україні. У роботі розкривається діалектична взаємозалежність інституцій соціально-правової держави та інститутів громадянського суспільства, показано загальне й особливе в розвитку громадянського суспільства в країнах Центральної та Східної Європи, визначено міжнародні чинники формування громадянського суспільства в Україні.

Проблемам розвитку вітчизняної політичної системи й інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі

трансформаційних перетворень присвячена колективна монографія «Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії» за загальною редакцією А. Кудряченка [14]. У науковій роботі висвітлюються й засади демократичного поступу європейських держав, з'ясовуються їхні традиції, інституційні особливості й реалії широкого спектра демократичної практики. Розглядаються актуальні питання вдосконалення механізмів стабілізації вітчизняної політичної системи, взаємодії владних інститутів.

Інша колективна робота «Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку» за загальною редакцією М. Требіна [15] присвячена дослідженню соціально-філософських, політичних і соціально-правових проблем розвитку громадянського суспільства; з'ясуванню чинників формування й розвитку громадянського суспільства в Україні; ролі права та правової культури в процесі розбудови громадянського суспільства; особливостям взаємодії громадянського суспільства і правової держави.

Існує й багато інших наукових робіт наших сучасників і дослідників минулих століть, вартих уваги в контексті проблематики досліджуваного нами питання, але обсяги статті не дають змоги викласти матеріал ширше.

Висновки і пропозиції. Отже, з огляду на викладене вище, можемо підсумувати, що ідея громадянського суспільства бере свій початок ще з античних часів. Десятки століть вона трансформувалася аж до сучасних розвинутих суспільних систем Європи та Америки. Сьогодні громадянське суспільство перебуває на перетині декількох наукових галузей і досліджується філософією, політологією, соціологією, іншими науками. Ці дослідження варто враховувати в процесі реформування державного управління й місцевого самоврядування задля вдосконалення системи публічного адміністрування з ефективними механізмами взаємодії суспільства і влади.

Список використаної літератури:

1. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні: монографія. Львів: Червона Калина, 2002. 275 с.
2. Кочетков О.П. Про формування громадянського суспільства. Соціально-політичні науки. 1992. № 1. С. 21–24.
3. Рудич Ф.М. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку: монографія / за заг. ред. Ф.М. Рудича. Київ: Парламентське видавництво, 2006. 412 с.
4. Щедрова Г.П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти: монографія. Луганськ: Елтон-2, 2009. 308 с.
5. Кравчук В.М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): монографія. Тернопіль: ТзОВ (Терно-граф), 2011. 260 с.
6. Гегель Г. Громадянське суспільство. Філософія права. 1990. № 12. С. 6.
7. Гегель Г.В.Ф. Философия права. § 188.
8. Rosenblum, Nancy L. Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism. Social Research. 1994. Vol. 61. No 3. P. 540–557.
9. Alexander J. Bringing Democracy Back In. Intellectuals Beyond Academy / ed. by Ch. Lemert. Sage, 1990.
10. Ernest Gellner. Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals. 1994. 225 p.
11. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: монографія. Київ: Атлант ЮЕмСі, 2007. 207 с.
12. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: монографія. Київ; Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 520 с.
13. Медведчук В.В. Громадянське суспільство: український вибір: монографія. Київ: Логос, 2012. 568 с.
14. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2013. 536 с.
15. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: монографія / за заг. ред. д. і. н., проф. А.І. Кудряченка. Київ: НІСД, 2007. 396 с.

Шаульская Г. Н. О теории возникновения и развития идеи гражданского общества

В статье сделан краткий теоретический анализ эволюции идеи гражданского общества в трудах мировых и отечественных ученых. Стремление мыслящих людей создать модель идеального общественного устройства, где доминировали бы ум, свобода, благополучие и справедливость, существует уже десятки веков, начиная с античного мира. Такой анализ необходим для более глубокого понимания процессов совершенствования системы публичного администрирования с эффективными механизмами.

Ключевые слова: *гражданское общество, публичное администрирование, механизмы публичного администрирования.*

Shaulska H. On the theory of the emergence and development of the idea of civil society

The article makes a brief theoretical analysis of the evolution of the idea of civil society in the works of world and domestic scientists. The desire of thinking people to create a model of an ideal social order where mind, freedom, prosperity and justice would prevail have existed for dozens of centuries, beginning with the ancient world. Such an analysis is necessary for a deeper understanding of the processes of improving the public administration system with effective mechanisms.

Key words: *civil society, public administration, public administration mechanisms.*

УДК 351.863(477)

І. В. Шевчук
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена актуальним питанням визначення ролі національних інтересів у забезпеченні економічної безпеки держави. Розмежовано поняття «національні інтереси» та «національні цінності». Відзначено, що ефективною державною політикою є та, в основі якої лежить пріоритет захисту й реалізації національних інтересів. Доведено необхідність участі поряд із державою громадських організацій, політичних партій і населення в питанні формування системи національних інтересів.

Ключові слова: *державна політика, економічна безпека держави, економічна незалежність, національні інтереси, національні цінності.*

Постановка проблеми. Критична ситуація, що склалась в Україні сьогодні, вимагає рішучих і впевнених змін, які будуть спрямовані на збереження цілісності державних кордонів країни та підвищення добробуту населення України.

Порушення цілісності державних кордонів, ведення гібридної війни й нестабільність функціонування національної економіки вимагають удосконалення системи захисту національної безпеки. Саме забезпечення національної, зокрема й економічної, безпеки сприятиме супротиву країні-агресору й забезпеченню стабільному функціонуванню економіки країни. Низка негативних факторів, серед яких – неефективна грошово-кредитна політика, низька інвестиційна привабливість вітчизняних підприємств, нестабільний курс іноземних і національної валют, зниження рівня платоспроможності населення, призводить до зростання суми очікуваних міжнародних траншів. Економіка не в змозі самостійно функціонувати та перебуває на дотаційному режимі. Збільшення видатків на оборонний комплекс зумовлює зростання дефіциту державного бюджету й державного боргу, як внутрішнього, так і зовнішнього.

Вирішення проблем економічного характеру неможливе без удосконалення політики в економічній сфері, зокрема удосконалення системи захисту економічної безпеки лише посилить позитивні зрушення та забезпечить захист прав і свобод людини та громадянина, захист інтересів, зокрема національних. Проте реалізація національної безпеки неможлива без ідентифікації національних інтересів, які визначатимуть тенденції вітчизняної політики й об'єднуватимуть погляди населення країни щодо подальшого вектору соціально-економічного розвитку України.

Визначення, формування та реалізація національних інтересів є об'єктом особливої уваги з боку державних установ, політичних партій, суспільства загалом. Разом із тим національні інтереси стали об'єктом для маніпулювання з боку політиків з метою отримання підтримки від населення, що особливо яскраво проглядається у світлі воєнно-політичної ситуації в країні. Крім того, зміни на міжнародній арені й силове захоплення окремих територій країни загострюють увагу й роблять об'єктом дискусії питання визначення та реалізації національних інтересів, їх захисту й урахування національних інтересів у процесі формування політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню та науковому вирішенню проблем ідентифікації національних інтересів присвятила свої праці низка вчених, зокрема В. Кириченко, І. Кресіна, Г. Новицький, Г. Ситник та інші.

© Шевчук І. В., 2018

Мета статті – визначити роль національних інтересів у процесі забезпечення економічної безпеки України та їх вплив на процес формування державної політики, особливо враховуючи наявну воєнно-політичну ситуацію в країні.

Для досягнення поставленої мети поставлено такі наукові завдання:

1) проаналізувати погляди вчених на сутність поняття «національні інтереси»;

2) дослідити на предмет тотожності поняття «національні інтереси» та «національні цінності»;

3) визначити групи національних інтересів за рівнем прояву;

4) згрупувати пріоритетні національні інтереси, враховуючи наявну політико-економічну ситуацію.

Виклад основного матеріалу. Геополітична ситуація на міжнародній арені вимагає від держав світу, України в тому числі, формувати такі правила ведення зовнішньої політики, які були б адекватними тим змінам, що відбуваються у світі й зменшили тенденції взаємозалежності, що зростає, між суб'єктами міжнародних відносин. Це лише посилює необхідність захисту національних інтересів країни, оскільки ефективною державною політикою є та, в основі якої лежить пріоритет захисту й реалізації національних інтересів.

В. Кириченко стверджує, що національні інтереси є інтегральним вираженням інтересів усіх членів суспільства, що реалізуються через політичну систему відповідної держави як компроміс у поєднанні запитів кожної людини та суспільства загалом [1, с. 118].

Г. Новицький визначає національні інтереси як суб'єктивне усвідомлення основних, життєво важливих потреб країни, а безпека і є саме такою потребою. Отже, основний національний інтерес України – забезпечення її безпеки [2, с. 46].

Погоджуємося з науковцем І. Кресіною в тому, що саме національна свідомість є універсальним вираженням національних інтересів, їх генератором, центром осмислення [3, с. 116].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» національні інтереси визначаються як життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства й держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток [4].

Але ототожнення понять «національні інтереси» й «національні цінності» не є логічним. Необхідно відзначити, що формування національних інтересів і їх реалізація – це постійний, складний і надзвичайно трудомісткий процес. Акцентуємо увагу на тому, що інтереси тісно переплітаються із загальнолюдськими цінностями та безпекою. Разом із тим уважаємо за потрібне звернути увагу на необхідність чіткого розмежування цінностей суспільства від національних інтересів, оскільки цінності й інтереси окремих індивідів можуть не збігатися, а деколи й суперечити одні одним.

Національні інтереси мають відображати загальнонаціональну позицію, яка буде оптимальною для всіх сфер суспільства. Отже, можна стверджувати, що національні інтереси реалізуються через державні інтереси, де суб'єктом інтересів є населення країни, а держава через відповідні державні інституції реалізує ці інтереси та захищає їх. Саме тому погоджуємося з позицією Г. Ситника, який дійшов висновку, що національні цінності визначають сутність, цілісність і стійкість, національні інтереси – структуру й характер функціонування національної безпеки [5, с. 46].

За рівнем прояву можна виділити дві групи національних інтересів: внутрішні та зовнішні.

Внутрішні національні інтереси мають бути визначальними під час формування державної політики в усіх сферах суспільства. Насамперед це ефективна економічна система, ефективні система національної та економічної безпеки, цілісність суспільства, незважаючи на національність, расову та етнічну належність. Недосконалість у функціонуванні зазначених складників може призвести до порушення цілісності державних кордонів, втрати суверенітету або незалежності країни.

Зовнішні національні інтереси ґрунтуються на внутрішніх і спрямовані на максимально можливий захист і реалізацію національних інтересів України на міжна-

родній арені. Ураховуючи те, що Україна є геополітичним центром Європи та знаходиться на перетині транснаціональних зв'язків, захист внутрішніх національних інтересів є пріоритетним і створить надійну основу для реалізації зовнішніх національних інтересів.

Варто підкреслити, що національні інтереси формувались протягом довгого часу та мають свою специфіку, саме тому необхідно враховувати традиції й культуру конкретної нації задля збереження стабільності та спокою в міжетнічному й міжконфесійному напрямах.

Утрата національних інтересів для держави – це втрата ідентичності, самобутності нації. Коли держава не має національних орієнтирів, вона змушена підлаштовуватись під чужу політику й стає інструментом у руках більш сильного ворога. Захист національних інтересів особливо в економічній сфері є базисом, основою економічної незалежності держави.

На сучасному етапі, з огляду на наявну воєнно-політичну й соціально-економічну ситуацію, ми пропонуємо виділити такі національні інтереси у сфері економічної безпеки та національної безпеки загалом:

1. Захист державного суверенітету.

Забезпечення територіальної цілісності й недоторканності державних кордонів, недопущення навмисного втручання осіб, інститутів та організацій у внутрішні справи держави.

2. Економічна стабільність.

Ефективна грошово-кредитна система, привабливий інвестиційний клімат, зменшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стабільність національної грошової одиниці.

3. Створення професійної армії.

Пропонуємо допускати до служби в армії лише громадян України, які будуть відстоювати національну ідею та національні ідеали.

4. Реорганізація державного апарату.

Скорочення штату державного апарату, що призведе й до зменшення видатків на його утримання; допуск до зайняття політичних посад і посад державних службовців виключно громадян України.

5. Формування рівноправних взаємовідносин з іншими державами в інтересах України.

України розташована в центрі Європи на перетині цивілізацій і культур. Саме тому необхідно будувати систему національної безпеки полівекторного спрямування, що зміцнить її позиції як ініціатора й лідера західноєвропейської безпеки та сприятиме стабілізації відносин між Європою й Азією.

6. Утвердження позитивного міжнародного іміджу.

Залежність економіки України від міжнародних траншів і неспроможність захистити себе і свою територію, лідируючі позиції щодо корумпованості влади в країні призвели до зниження авторитету й формування негативного іміджу України як «сировинного придатку», залежного від фінансування інших держав, де останні ще й втручаються у внутрішню політику. Незважаючи на скептичні зауваження, роззброєння України призвело до неможливості захистити свої кордони й дати гідну відсіч агресору. Доцільно проаналізувати та, можливо, запозичити досвід Китаю і США, які є ядерними державними і критикуються низкою країн, проте наявність у них зброї робить їх небезпечними ворогами.

7. Покращення екологічної ситуації в регіонах, де найчастіше стаються стихійні лиха: повені, пожежі, зараження водойм тощо.

8. Удосконалення нормативно-правової бази щодо вдосконалення системи національної безпеки й наближення чинного законодавства до міжнародних норм. Це дасть змогу для інтеграції України у правовий, політичний, економічний, а головне, євроатлантичний безпековий простір.

9. Створення умов для розвитку духовності населення, покращення фізичного здоровця нації.

Варто відзначити, що держава володіє переважним правом на формування національних інтересів, проте для охоплення всіх сфер життєдіяльності суспільства й побудови системи національних інтересів, яка максимально могла б гарантувати й реалізовувати права і свободи людини та громадянина, захистити найбільш вразливі верстви населення й сфери, до визначення національних інтересів необхідно долучити й інститути громадянського суспільства, політичні партії тощо.

Висновки і пропозиції. Національні інтереси за своєю сутністю є як тактичними, так і теоретичними орієнтирами розвитку суспільства, реалізації нації на найвищому рівні розвитку в усіх сферах. Це стосується також і економічної сфери, оскільки національні інтереси в галузі економічної безпеки повинні відображати вектор державної політики та прагнення особи до економічної незалежності й вироблення системи економічних переваг. Саме тут необхідно звернути увагу на ідеологічний аспект, що обумовлює специфіку формування державної політики й політичної волі керівництва держави щодо балансу та гармонійного поєднання політичних і соціально-економічних потреб особи, суспільства й держави.

Список використаної літератури:

1. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Довіра: Генеза, 1996. 942 с.
2. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія. Київ: Інтертехнологія, 2008. 496 с.
3. Кресіна І.О. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси. Київ: Вища школа, 1998. 392 с.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15.
5. Ситник Г.П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика). Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.

Шевчук И. В. Роль национальных интересов в обеспечении экономической безопасности Украины и формировании государственной политики

Статья посвящена актуальным вопросам определения роли национальных интересов в обеспечении экономической безопасности государства. Разграничены понятия «национальные интересы» и «национальные ценности». Отмечено, что эффективной государственной политикой является та, в основе которой лежит приоритет защиты и реализации национальных интересов. Доказана необходимость участия наряду с государством общественных организаций, политических партий и населения в вопросе формирования системы национальных интересов.

Ключевые слова: *государственная политика, экономическая безопасность государства, экономическая независимость, национальные интересы, национальные ценности.*

Shevchuk I. The role of national interests in ensuring Ukraine's economic security and the formation of a state policy

The article is devoted to the actual issues of determining the role of national interests in ensuring the economic security of the state. The notion of "national interest" and "national values" is delimited. It is noted that effective state policy is the one that underlies the priority of protection and realization of national interests. The necessity of participating along with the state of public organizations, political parties and the population in the issue of forming a system of national interests is proved.

Key words: *state policy, economic security of the state, economic independence, national interests, national values.*

УДК 332.33

Н. Б. Александрова
кандидат технічних наук,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

І. С. Педак
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ АГРОРЕСУРСІВ ЗА ДОПОМОГОЮ ГІС-ТЕХНОЛОГІЙ

У статті розглянуто тенденції й особливості застосування геоінформаційних систем під час моніторингу ґрунтів для прогнозування деградаційних та інших ризиків. Систематизовано й виокремлено проблеми раціонального використання земельних ресурсів. Проаналізовано зарубіжний досвід використання геоінформаційних систем щодо моніторингу земель.

Ключові слова: *моніторинг земельних ресурсів, геоінформаційні системи, деградація ґрунтів, охорона земельного покриву, землі сільгосппризначення.*

Постановка проблеми. Аналізуючи сучасний стан земельних ресурсів України, особливо землі сільськогосподарського призначення, можна констатувати, що він істотно погіршився, а іноді навіть дійшов до критичної межі внаслідок інтенсивного сільськогосподарського використання. Ґрунтовий покрив зазнає деградації й забруднення, втрачає стійкість до руйнування, здатність до відновлення властивостей і відтворення родючості. Тому важливу роль у землекористуванні відіграє моніторинг ґрунтів, без якого неможливо здійснювати заходи щодо запобігання негативним процесам і явищам у використанні земель, їх охороні та підвищенні родючості.

Система моніторингу ґрунтів є складником державної системи моніторингу довкілля й системою спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації щодо змін показників якісного стану ґрунтів, їхньої родючості, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо прийняття рішень про відвернення та ліквідацію наслідків негативних процесів [1].

Під час здійснення моніторингу земель важливими факторами, які значно підвищують його об’єктивність, достовірність та наочність, є можливість створення високоінформативного цифрового картографічного матеріалу, на основі якого можна здійснювати аналіз і синтез агроекологічного стану земель та розробляти прогнози щодо напрямів можливих його змін.

У зв’язку з цим виникла необхідність застосування сучасних ефективних засобів, за допомогою яких можна було б істотно прискорити вирішення проблем охорони ґрунтів: визначення регіонів, які піддаються певним негативним явищам з точки зору погіршення екологічного стану; визначення можливості перспективи зміни досліджуваного стану під впливом антропогенних навантажень тощо. Одним із таких засобів, враховуючи просторово-розподілений характер об’єктів, є ге-

© Александрова Н. Б., Педак І. С., 2018

оінформаційні системи. Геоінформаційна система (далі - ГІС) – це інформаційна система, призначена для збору, зберігання, обробки, відображення й розповсюдження даних, а також отримання на їх основі нової інформації й знань про просторово-координовані об'єкти і явища.

Доступність використання геоінформаційних систем і технологій істотно розширює діапазон їх застосування. Сьогодні за допомогою ГІС відбувається розроблення моделей міграції забруднювачів в геологічному середовищі, атмосфері й гідросфері; дослідження ерозії й деградації ґрунтів; паводкових ситуацій; розвиток екзогенних процесів; прогнозування й оцінка викидів в атмосферу небезпечних хімічних речовин тощо.

За допомогою ГІС-технологій можна виконувати різні агрохімічні дослідження, необхідні для впровадження точного землеробства в галузі. Застосування супутникового спостереження для визначення просторово-часового розміщення ділянок із різним вмістом елементів живлення, агрохімічних досліджень ґрунтів у реальному часі дають можливість використання геоінформаційних систем для управління територіями сільськогосподарських угідь.

Інформаційні технології повинні, насамперед, використовуватися з метою економії ресурсів. Це може бути пошук та подальше використання інформації, збільшення ефективності діяльності в різноманітних сферах, зокрема охорони навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням ефективного моніторингу сільськогосподарських земель і використання даних ГІС під час прогнозування врожайності сільськогосподарських культур приділяється значна увага, зокрема в наукових працях С. Балюка, С. Булигіна, Е. Драчинської, М. Кобця [2], В. Медведєва, М. Ромащенко, І. Савіна, О. Тараріко, В. Ушкаренко, А. Шевченка та ін. Однак є чимало проблем, рівень вивчення яких є недостатнім.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Натепер існує гостра потреба в розробленні структурної схеми, обґрунтуванні нових підходів, алгоритмів, методів і дослідницьких технологій комплексного аналізу стану сільських територій та їхніх господарських структур. На погляд авторів, важливою складовою в проведенні досліджень сучасного стану сільських територій є застосування технологій геоінформаційного моделювання й картографування сировинно-ресурсної, праце-ресурсної, економічної, соціальної, природно-географічної та екологічної складових агрогеографічних геосистем. Ці технології дозволяють підвищити об'єктивність оцінювання еколого-економічного й соціально-демографічного стану сільських територій, інтерпретування отриманих результатів і висновків, обґрунтування системи заходів, орієнтованих на розв'язання проблем сільської місцевості.

Мета статті - визначити доцільність використання сучасних ГІС-технологій і методів збирання інформації щодо збереження земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема оновлення інформації про землю актуальна для більшості розвинутих країн. В Україні систематичний моніторинг земель також не ведеться (крім локальних моніторингів у зонах підвищеного контролю чи за надзвичайних ситуацій). Із метою усунення цієї проблеми доцільно використовувати сучасні ГІС-технології й методи збирання інформації. Використання ГІС-даних зменшує час пошуків і, порівняно з класичними методами зйомки місцевості, надає дешевшу інформацію, що задовольняє вимоги створення карт відповідних масштабів.

Актуалізацію інформації, згідно з положеннями про оновлення картографічних матеріалів, доцільно проводити 1 раз на 5-7 років. У динамічних районах чи в зонах підвищеної антропогенної небезпеки інтервал спостережень зменшують. Останніми роками досягнення у сфері створення й розвитку космічних й аерофотосистем, технологій обробления, зберігання, інтерпретації просторової інформації значно збільшили кількість і масштабність завдань, які розв'язуються за допомогою ГІС [1].

Світовий досвід свідчить про необхідність широкого застосування ГІС-технологій та їх даних у процесах моніторингу земельних ресурсів, зокрема агроресурсів.

Основними цілями під час дослідження агросистем є прогнозування виробництва сільськогосподарської продукції, забезпечення національної продовольчої безпеки, запобігання голоду, моніторинг глобального ринку продовольства. До найбільш відомих прикладів діючих систем супутникового моніторингу сільськогосподарського виробництва на глобальному рівні належать системи, розроблені Міністерством сільського господарства США, проект MARS (Monitoring Agriculture with Remote Sensing) Європейської Комісії й система GIEWS (Global Information and Early Warning System), розроблена Організацією продовольства й сільського господарства (ФАО, англ. FAO, скор. Food ad Agricultural Orgaisatio of the Uited Natios) [1]. У багатьох країнах діють національні системи моніторингу сільського господарства з використанням даних.

Система MCYFS почала розвиватися в 1988 р., коли Рада Міністрів Європейського Союзу (далі – ЄС) прийняла 10-річну Програму із застосування дистанційного зондування для поліпшення статистичного обліку в сільському господарстві.

Програма відома як проект MARS (Моніторинг сільського господарства за допомогою дистанційного зондування). Первісно програма була орієнтована лише на поліпшення статистики сільського господарства, проте потім була розширена до задоволення потреб Директорату ЄС з питань сільського господарства для впровадження загальної сільськогосподарської політики (САР). Метою цієї Програми була кількісна оцінка площ, зайнятих під різні зернові культури в цьому регіоні або країні, контроль росту й стану сільськогосподарських культур, своєчасний прогноз середньої урожайності на рівні ЄС й одержання попередньої інформації з Європи, щорічна зміна площ, зайнятих під конкретні культури. Для досягнення цих цілей із 1988 р. до1993 р. започатковано впровадження першого етапу програми: проведення досліджень і наукових розроблень, за яким настав етап їх випробування та експериментального використання, що тривав до 1998 р. Отримані результати були інтегровані та лягли в основу єдиної системи. Розроблення системи прогнозування урожаю MCYFS проводилась за чотирма напрямками:

– інвентаризація сільгоспугідь – розроблення й удосконалення на основі матеріалів дистанційного зондування мережі вибіркових обстежень та методів автоматизованої класифікації даних, отриманих у результаті дистанційних спостережень, для швидкого оцінювання площ під найбільш репрезентативними сільськогосподарськими культурами;

– розроблення методів використання даних метеорологічних супутників для отримання показників розвитку сільськогосподарських культур протягом вегетаційного періоду в різних географічних зонах;

– використання щоденних метеорологічних даних в агрометереологічних моделях, що розробляються для прогнозування урожаю окремих сільськогосподарських культур на районному, національному і європейському рівнях;

– розроблення методів швидкого дистанційного визначення засіяних площ сільськогосподарських культур й урожаїв на території Європи.

Програма FEWS розробляється в партнерстві між декількома відомствами США (USAID, USDA-FAS, NASA, NOAA, USGS і Chemonics International). Мета програми – визначити групи людей, що відчувають нестачу продовольства, і знайти можливості для пом'якшення несприятливих умов і різких змін у галузі доступності продовольства. FEWS оцінює фактори ризику, що призводять до нестачі продовольства, дозволяє виявляти регіони й групи людей, що знаходяться в зонах найбільшого ризику, а також розробляє можливі дії для пом'якшення наслідків ситуацій продовольчих обмежень, що виникають. FEWS NET веде регулярний моніторинг, щоб оцінити доступність продовольства, а також визначити існуючі перешкоди, що обмежують можливості його використання. Для цього FEWS NET використовує спостереження за мережею господарств, оцінює їхній дохід і рівень доступності продовольства. Інформація про господарства дозволяє зрозуміти конкретні причини нестачі продовольства й заходи, які можуть бути прийняті для його усунення. Поряд із цим FEWS веде моніторинг опадів, оцінює

доступність води, сезонний розвиток рослинності й сільськогосподарських культур, а також динаміку ринкових цін на сільськогосподарську продукцію. FEWS NET використовує дані спостережень Землі з використанням дистанційного зондування.

Дистанційне зондування – це сукупність методів дослідження будови поверхні Землі, верхнього прошарку земної кори й атмосфери, що виконуються за допомогою фотографій та інших виміряних параметрів електромагнітного й гравітаційного поля Землі.

FEWS NET використовує в дослідженні декілька приладів дистанційного зондування (AVHRR, VEGETATION, MODIS), а також продукти супутникового моніторингу (десятиденний NDVI, динаміку сніжного покриву за даними MODIS і AVHRR, десятиденні композитні зображення AVHRR, дані NASA-TRMM про опади і дані NOAA-GDAS про метеорологічні й кліматичні параметри) для щотижневих оцінок несприятливих погодних явищ і моніторингу сільськогосподарських культур. Одержана інформація використовується для підтримки прийняття рішень у галузі сільськогосподарської політики й надання продовольчої допомоги [8].

У межах виконання робіт за проектом MARS центром імені Вінанда Старинга (м. Вагенінген, Нідерланди) була розроблена імітаційна модель росту сільськогосподарських культур WOFOST, яка в подальшому була адаптована для використання в ГІС. Саме ця модель використовується для прогнозування урожайності на рівні Європейського Союзу. Для прогнозування урожайності основних зернових культур у моделі WOFOST використовуються такі параметри: фотосинтетично активна радіація (ФАР), вологозабезпеченість посівів, проективне покриття, зелена й суха біомаси тощо.

Програма MARS, розроблена науково-дослідним центром JRC (Joint Research Center, м. Іспра, Італія) Європейського Союзу, призначена для моніторингу продовольчої безпеки в Європі й регіонах світу, що знаходяться в зоні найбільшого ризику. Сьогодні проект MARS-STAT забезпечує інформаційну підтримку ЄС в галузі продовольчої політики. Проект MARS-FOOD здійснює підтримку політики ЄС у сфері продовольчої допомоги (DG AIDCO).

MARS-STAT використовує метеорологічні дані й дані дистанційного зондування високої розрізненості для розпізнавання культур. Метеорологічні й кліматичні дані, інформація про характеристики ґрунту й культури, прийоми агротехніки використовуються для моделювання розвитку сільськогосподарських культур (модель WOFOST) і прогнозування урожайності. Дані високої розрізненості також дозволяють проводити детальний контроль діяльності окремих фермерів.

MARS-FOOD використовує тільки дані дистанційного зондування низької розрізненості й метеорологічні дані. Дані супутникових спостережень низької розрізненості й метеорологічні дані використовуються разом із регіональними агрономічними для прогнозування урожаю за різними культурами [1; 2].

В основі методології лежить аналіз трендів, подібність поточної ситуації стосовно інших років (порівняння з аналогічним роком), регресійний аналіз й оцінка експертів. MARS-FOOD регулярно випускає бюлетені про поточну й прогнозовану ситуацію розвитку сільськогосподарських культур у різних регіонах. Передбачається, що бюлетені будуть прямо використані адміністрацією ЄС з продовольчої безпеки. У бюлетенях, що випускаються, публікується низка параметрів для якісного й кількісного аналізу передбачуваного виробництва сільськогосподарської продукції: кількість опадів, сонячна радіація, температура, водний баланс (порівняно з даними багаторічних спостережень).

Таким чином, під час прийняття рішень у галузі продовольчої безпеки існує більш повна картина фактичних умов у регіонах потенційного ризику.

Водночас система GIEWS, розроблена ФАО, була заснована в 1975 р. для прогнозування попиту та пропозиції на сільськогосподарську продукцію. GIEWS веде моніторинг виробництва, запасів, торгівлі й ринкових цін на сільськогосподарську продукцію в глобальному масштабі.

Інформація GIEWS використовується для прогнозування серйозної нестачі продовольства в окремих регіонах для того

щоб ООН, а також інші міжнародні й національні агентства могли зробити необхідні оцінки потреби в допомозі. GIEWS випускає регулярні публікації про ситуацію в регіонах, що найбільш піддаються ризику нестачі продовольства.

У GIEWS використовують дані низької розрізненості для оцінки кількості опадів і моніторингу розвитку рослинності. GIEWS також використовує інформацію дистанційного зондування Землі про типи земного покриву й землекористування разом із даними сільськогосподарської статистики, інформацією про сільськогосподарські ринки й погодні умови для моніторингу й прогнозу виробництва сільськогосподарської продукції [2].

У деяких країнах активно розвиваються й використовуються регіональні й національні системи моніторингу сільськогосподарських земель із застосуванням даних дистанційного зондування, зокрема в Нідерландах [2], Австралії [2], Бельгії [2], Китаї, Бразилії, Індії. Активно розвивається національна система моніторингу природних ресурсів у Казахстані й Росії.

В Україні окремі елементи системи моніторингу стану агроресурсів та прогнозування урожайності на основі даних локального рівня використовуються в дослідному господарстві корпорації «АГРО-СОЮЗ» (Синельниківський район Дніпропетровської області) [2].

Можна виділити загальні властивості діючих систем моніторингу сільськогосподарських земель. Крім даних дистанційного зондування, така система повинна містити всю доступну соціально-економічну й статистичну інформацію про сільськогосподарське виробництво. Для моніторингу необхідно володіти кліматичними даними й довгостроковими метеорологічними спостереженнями, інформацією про характеристики ґрунтового покриву. Дані дистанційного зондування дозволяють вводити в систему моніторингу найоперативнішу й найнеобхіднішу інформацію про фактичний розвиток сільськогосподарських культур. На основі математичного моделювання з використанням даних дистанційного зондування, метеорологічних й інших допоміжних даних можливе прогнозування майбутнього урожаю. Такий прогноз дозволяє виділити регіони, що знаходяться в зоні ризику нестачі продовольства й визначити заходи, необхідні для пом'якшення цієї нестачі. Найефективніше використовувати дані дистанційного зондування для вирішення окремих завдань моніторингу: побудови карт сільськогосподарських посівів, розвитку культур, спостереження за окремими полями, прогнозування урожайності [2].

Світовий досвід створення та використання систем моніторингу стану агроресурсів та прогнозування урожайності за даними дистанційного зондування Землі свідчить про те, що головна увага приділяється розвитку локальних та національних (транснаціональних) систем.

Прикладом системи моніторингу стану агроресурсів та прогнозування урожайності за даними дистанційного зондування Землі регіонального рівня є система KARS, розроблена регіональним Центром використання наук про Землю в межах Програми прикладного використання даних дистанційного зондування Землі штату Канзас (США). Починаючи з 1996 р., ця система, на основі оперативних даних дистанційного зондування та аналізу ретроспективних статистичних даних, кожні два тижні надає відомості (так званий «GreenReport»).

Висновки і перспективи. Із застосуванням передових технологій та комплексного підходу в управлінні земельними ресурсами відкривається широкий спектр можливостей, які дають змогу набагато об'єктивніше оцінити стан території й дослідити розвиток будь-яких явищ. Створення системи моніторингу на базі ГІС-технологій передбачає спільну скоординовану співпрацю між багатьма різногалузевими структурами. Це дасть змогу створити повноцінну базу даних, яка буде охоплювати всю інформацію про регіон. Користувачами цієї інформації можуть бути відділи земельних ресурсів та відповідні державні науково-дослідні установи з певним рівнем доступу до інформації.

Матеріали моніторингу, одержані різними способами, повинні накопичуватись у банку даних на комп'ютерній техніці (із записом на магнітні диски, стрічки тощо).

З екологічної і господарсько-економічної точки зору доцільніше попереджувати

негативні дії, ніж виконувати великий обсяг трудомістких і дорогих робіт із відносного відновлення або очищення земель.

Ведення постійного спостереження за деструктивними процесами, які проходять на різних категоріях земель, їх впливом на якісні ознаки, ступінь, інтенсивність і направленість одночасно на великих територіях перетворює моніторинг земель на самостійний вид вишукувальних робіт зі своєю методологією, науково-методичною й технологічною базою.

Моніторинг сільськогосподарських земель є необхідною умовою ефективного регулювання агропромислового сектора економіки, а використання дистанційного зондування Землі й ГІС, в інтересах агропромислового комплексу України, є складовою частиною загального процесу інформатизації агропромислового комплексу.

Упровадження методик системи MARS в Україні є надзвичайно перспективним напрямом, що дозволить точніше прогнозувати урожайність і валові збори основних сільськогосподарських культур на початку поточного сільськогосподарського сезону, заздалегідь прогнозувати ринок продукції рослинництва.

Список використаної літератури:

1. Свердлюк О. Застосування ГІС-технологій у сфері земельного кадастру та землеустрою. Землевпорядний вісник. № 4. 2006. С. 56–59.
2. Методика агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення / за ред. С. Рижука, М. Лісового, Д. Бенцаровського. Київ, 2003. 64 с.

Александрова Н. Б., Педак И. С. Системы мониторинга состояния агроресурсов при помощи ГИС-технологий

В статье рассмотрено тенденции и особенности использования геоинформационных систем в мониторинге земель для прогнозирования деградационных и других рисков. Систематизировано и обозначено проблемы рационального использования земельных ресурсов. Проанализировано зарубежный опыт использования геоинформационных систем в мониторинге земель.

Ключевые слова: *мониторинг земельных ресурсов, геоинформационные системы, деградация почвы, охрана земельного покрытия, земли сельскохозяйственного назначения.*

Aleksandrova N., Pedak I. Agro-resources monitoring system status via G IS-technology

The article considers trends and peculiarities of using geoinformation systems in monitoring of lands for forecasting degradation and other risks. The problems of rational use of land resources have been systematized and referred to. The foreign use of the use of geoinformation systems in monitoring of lands is analyzed.

Key words: *land resources monitoring, geoinformation systems, land degradation, land cover protection, agricultural land.*

УДК 342.9:35.08

О. А. Голяшкіна
аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Стаття присвячена питанням правового регулювання подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Критично проаналізовано нормативно-правову базу щодо забезпечення належних умов урегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, особистий інтерес, державна служба, посадова особа, державне управління.*

Постановка проблеми. Специфіка публічної служби допускає можливість існування суперечностей між інтересами індивіда, соціальних груп, суспільства та держави, зіткнення яких призводить до виникнення різноманітних конфліктних ситуацій. Одним із видів конфліктів, що виникають на державній службі, є конфлікт інтересів.

Намір України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства робить необхідним забезпечення політичних, організаційних і, особливо, правових механізмів запобігання та подолання конфлікту інтересів в публічному управлінні, що вимагає їх чіткого нормативно-правового врегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблема вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А. Анцупов, Т. Василевська, В. Васильєв, Н. Деханова, І. Лопушинський, В. Малиновський, Т. Мотренко, О. Оболенський, М. Рудакевич, Ю. Холоденко, А. Шипілов визначають потреби подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо. Сучасні дослідники спираються на теорії таких всесвітньовідомих учених: К. Боулдінга, М. Вебер, Р. Дарендорфа, Л. Козера, Ф. Оппенгеймера, В. Самнера. Водночас питання вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні в практичному аспекті залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правову базу щодо забезпечення належних умов урегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Спираючись на мету, можемо сформулювати такі завдання: надати характеристику чинному законодавству, що регулює питання конфлікту інтересів у публічному управлінні, зокрема на конституційному, законодавчому рівнях; проаналізувати підзаконні акти стосовно цієї проблеми та міжнародні договори, ратифіковані Україною.

Виклад основного матеріалу. Правове врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні здійснюється актами законодавства України та міжнародно-правовими актами.

Конституція встановлює певні правила поведінки для посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема обмеження щодо їхньої позаслужбової діяльності. Закріплення таких обмежень на рівні Конституції є обґрунтованим, адже деякі види діяльності згаданих осіб поза межами їхньої служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. Тому держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або

© Голяшкіна О. А., 2018

забезпечують його врегулювання у разі виникнення. Конституцією України [5] передбачено перелік обмежень щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, а саме: обмеження підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування; заборона народним депутатам України мати інший представницький мандат чи бути на державній службі; вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; заборона Президентові України займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; заборона членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних і місцевих органів виконавчої влади поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, окрім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; заборона професійним суддям обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької й творчої (ч. 2 ст. 42, ч. 2-3 ст. 78, ч. 4 ст. 103, ч. 1 ст. 120, ч. 2 ст. 127 Конституції України).

Уперше про конфлікт інтересів було зазначено в Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року. Згідно з положеннями цього акту державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів випливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, із якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Законодавче нормативне закріплення поняття «конфлікт інтересів» уперше відбулося в Законі України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання та протидії корупції», який визначав конфлікт інтересів суперечністю між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Не можна сказати, що це визначення було недостатнім для притягнення до відповідальності за порушення вимог закону щодо врегулювання конфлікту інтересів. Проте його недоліком можна вважати фактичне поєднання в одному визначенні ситуацій, за яких конфлікт інтересів лише може виникнути за певних обставин, та ситуацій, у яких він уже реально існує.

Сьогодні головним законодавчим актом, що регулює питання конфлікту інтересів є чинний Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» [6]. Він визначає поняття приватного інтересу, конфлікту інтересів (потенційного та реального), встановлює механізм і порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Законодавець визначає, що приватний інтерес – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Закон визначає обов'язок посадових та службових осіб органів влади та місцевого

самоврядування щодо таких аспектів: вживання заходів до недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; повідомлення не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів у безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – у Національному агентстві з питань запобігання корупції чи іншому визначеному законом органі або колегіальному органі, під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів; невчинення дій та неприйняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; вживання заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Установлюється заборона особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, безпосередньо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів ухвалює рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство з питань запобігання корупції у разі одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'ясню є такій особі порядок її дій щодо врегулювання цього конфлікту.

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

Закон зобов'язує особу в разі існування в неї сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів, звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції. Якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у Законі. Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, то вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Законом передбачені заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, до них належать такі: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень. Зовнішній контроль здійснюється в таких формах: перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом із питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника; участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу. У рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням дій чи прийняттям рішень; обмеження доступу особи до певної інформації, якщо конфлікт інтересів пов'язаний із таким доступом та має постійний характер, а також продовження належного виконання особою повноважень на посаді і можливості доручення

роботи з відповідною інформацією іншому працівникові органу, підприємства, установи, організації; перегляду обсягу службових повноважень особи, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи, а також продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника; переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів, якщо такий у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу та вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи; переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи; звільнення особи, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, зокрема через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Заходами самостійного врегулювання конфлікту інтересів Закон визначає можливість особи самостійно вживати заходи щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих документів безпосередньому керівникові або керівникові органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються також законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання. Якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правочинності цього органу, то участь такої особи в прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Із метою запобігання конфлікту інтересів, Закон зобов'язує особу протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права в порядку, встановленому Законом із письмовим повідомленням про це Національного агентства з питань запобігання корупції та наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору. Водночас забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї.

До актів законодавчого забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі в Україні також належить Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» (зі змінами) [7] та Закон України

від 07 червня 2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], якими встановлено обмеження щодо призначення на посаду державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вимоги щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів, проведення спеціальної перевірки тощо (ст. ст. 31, 32 Закону № 889, ст. ст. 12, 12-1 Закону № 2493);

Кодекс законів про працю України 1971 року (зі змінами), яким установлено обмеження спільної роботи родичів на підприємстві, в установі, організації (ст. 25-1);

Кодекс законів про адміністративні правопорушення від 1984 р. (зі змінами), яким встановлено адміністративну відповідальність за неповідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7);

Закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», яким визначено склади злочинів у сфері службової діяльності та внесені зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу про адміністративні правопорушення.

Питання конфлікту інтересів урегульовуються й підзаконними нормативно-правовими актами,зокрема Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 (зі змінами), у якому зазначено, що до участі в конкурсі не допускаються особи, які будуть підпорядковані близьким особам;

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 (зареєстровано в Міністерстві юстиції 31 серпня 2016 р. за № 1203/29333 [9], визначено засоби недопущення виникнення конфлікту інтересів та способи його врегулювання.

Крім того, заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачені в міжнародно-правових актах, зокрема Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., [4] ратифікованої Україною Законом від 18 жовтня 2006 р. № 251-V, приписами ч. 2 ст. 8 якої закріплюється прагнення кожної держави-учасниці застосовувати кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій.

Висновки і пропозиції. Урегулювання конфлікту інтересів є одним із важливих аспектів забезпечення принципу публічності й відкритості діяльності органів публічної влади.

Очевидно, що конфлікт приватних і службових інтересів присутній у діяльності будь-якого державного службовця. Тому головним завданням законодавця є збалансування таких інтересів із позиції визнання пріоритетності інтересів служби над приватними, установлення заходів запобігання виникненню конфлікту інтересів та визначення порядку його врегулювання. На практиці конфлікт інтересів досить важко виявити, оскільки межі між державними й особистими інтересами не завжди чітко визначені.

Список використаної літератури:

1. Андрушко І. Конфлікт інтересів: поняття, питання врегулювання. Актуальні проблеми держави і права. 2010, Вип. 55. С. 582-587.
2. Васильев В., Деханова Н., Холоденко Ю. Государственное управление: Учебное пособие. Москва: Дело и Сервис, 2009. 320 с.
3. Волянський П. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726.
4. Конвенція ООН проти корупції. URL: http:zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14
9. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16

Голяшкина Е. А. Нормативно-правовое обеспечение преодоления конфликта интересов на публичной службе: общая характеристика

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования преодоления конфликта интересов на публичной службе. Критически проанализирована нормативно-правовая база обеспечения надлежащих условий урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Ключевые слова: *конфликт интересов, личный интерес, государственная служба, должностное лицо, государственное управление.*

Holiashkina O. Regulatory guarantee of overcoming the conflict of interests in public administration: general characteristics

Conditions for occurrence of conflict of interests are apriori existing in public administration. Conflict of interests is the main reason of corruption in public administration. It appears as a result of numerous opportunities to excessively use the privileges. One of the methods of neutralization this proce ss is its prevention on the legislative level. In this article is showed inspection and analysis of the Low of Ukraine "On Prevention of Corruption".

Key words: *conflict of interests, personal interest, public service, public officer, public administration.*

УДК 351.86:502/504

О. В. Губар
аспірант кафедри глобалістики,
євроінтеграції та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

МОНІТОРИНГ ЗАГРОЗ БІОЛОГІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням моніторингу загроз біологічній безпеці України в контексті забезпечення національної безпеки в умовах протидії іноземній агресії та використання країною-агресором різних інструментів гібридної війни. Проведено аналіз теоретичних засад моніторингу загроз біологічній безпеці. Розкрито зміст та визначено основні завдання системи моніторингу загроз біологічній безпеці.

Ключові слова: *національна безпека, державне управління у сфері національної безпеки, біологічна безпека, моніторинг загроз, загрози біологічній безпеці, державне управління у сфері біологічної безпеки.*

Постановка проблеми. В умовах ведення гібридної війни, спроб дестабілізації внутрішньої ситуації в країні, виснаження національної економіки на тлі погіршення ситуації у сфері міжнародної безпеки, сукупність факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, що визначають становище України у світі, можуть як сприяти розвитку держави, так і поглиблювати кризові явища [6, с. 13]. Тому вагомого значення набувають питання моніторингу загроз національній безпеці в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки» постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в різних сферах державного управління, а також прогнозування змін, що відбуваються в цих сферах та потенційних загроз національній безпеці належать до основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки [1]. Кодексом цивільного захисту населення України передбачено створення системи моніторингу й прогнозування надзвичайних ситуацій та визначено, що медичний захист населення, забезпечення санітарно-гігієнічного й епідемічного благополуччя населення передбачає проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної та епідемічної ситуації, а завчасне реагування на загрози виникнення надзвичайних ситуацій відбувається на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо перебігу подій [4].

Водночас Стратегією національної безпеки України визначено необхідність створення єдиної системи моніторингу у сфері національної безпеки, створення ефективної системи моніторингу довкілля [5]. Крім того, для збереження генофонду народу України передбачено створення системи державного генетичного моніторингу [2], а також проведення моніторингу кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, отриманих із використанням генетично змінених організмів [3].

Забезпечення біологічної безпеки є безперервним процесом, що має супроводжуватися відповідною оперативною інформаційною підтримкою. Зібрана інформація швидко втрачає актуальність та практичну цінність для прийняття державно-управлінських рішень. Актуальність та своєчасність отримання інформації, забезпечує моніторинг, безпосередньо впливаючи на ефективність забезпечення біологічної безпеки. Тому на тлі посилення впливу на стан національної безпеки зовнішніх і внутрішніх деструктивних чинників, поряд із моніторингом загроз фінансовій, економічній, продовольчій, соціальній та іншим видам безпеки, вагомого значення для забезпечення національної безпеки та соціально-економічного розвитку країни набуває питання моніторингу загроз у сфері біологічної безпеки.

© Губар О. В., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних питань моніторингу загроз національній безпеці присвячені праці Г.Ситника, В. Абрамова, В. Горбуліна, А. Качинського, В. Мандрагелі, А. Семенченка, М. Шевченка, Л. Шепілової та ін. Теоретичні питання моніторингу загроз економічній безпеці висвітлено в роботах Л. Борзих, С. Завгородньої, В. Кириленка, Л. Кислова., Е. Колесніченко, В. Лапшина, В. Лоханової, В. Масліхіної, О. Селіванова, В. Смірнова, В. Старовойтова, О. Терещенко, М. Тишко, Д. Трошіна, І. Якуніна та ін. Питанням здійснення моніторингу загроз безпеці життєдіяльності, виникнення надзвичайних ситуацій, загрози поширення окремих інфекційних захворювань, а також моніторингу загроз гуманітарній та демографічній безпеці присвячено роботи Е. Брагіна, І. Бакштановської, О. Колотова, О. Комісарова, А. Корначова, О. Колеснікова, Г. Кальгіна, Л. Катаєва, О. Лук'яненко, Д. Лисицького, В. Мазуркевич, Т. Максимова, Н. Рингач, А. Ребещенко, Ф. Собакіна, О. Яковлева, О. Шапошнікова, та ін. Теоретико-методологічні засади моніторингу загроз екологічній безпеці висвітлено в роботах С. Іванюти, Т. Козаченко, А. Качинського, Р. Магомедова, Ю. Яковенко та ін. Аналізу біологічних загроз присвячено роботи В. Величко, І. Клімкіна, В. Кутирєва, Г. Оніщенка, А. Попова, В. Смоленського, В. Топоркова, В. Федотова, С. Щербакова та ін. Однак, незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних вчених, у відкритих джерелах відсутні комплексні дослідження моніторингу загроз біологічній безпеці в контексті забезпечення національної безпеки України.

Мета статті – визначити основні концептуальні положення щодо організації моніторингу загроз біологічній безпеці держави в контексті забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Унаслідок глобалізаційних процесів змінюються параметри поширення інфекційних і паразитарних захворювань, властивості збудників та патогенез спричинених ними інфекційних захворювань, виникають нові штами збудників небезпечних захворювань. На тлі значних змін у соціальній та демографічній структурі суспільства погіршується екологічний стан навколишнього середовища, прискорюється ритм життя, збільшуються психоемоційні навантаження, змінюється соціальний статус і поведінкові реакції людей, розвиваються ознаки соціальної дезорганізації у значної частини населення, що сприяє виникненню імунодефіцитних станів, які негативно позначаються на характеристиках епідемічного процесу та супроводжуються поширенням небезпечних інфекційних захворювань. Глобальні соціально-економічні та демографічні зміни сприяють проникненню інфекційних агентів у великі популяції та швидкому поширенню їх у світі. Отже, за сучасних умов розвитку суспільства проблема вдосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки набуває особливої актуальності, а моніторинг загроз у сфері біологічної безпеки стає важливим інструментом забезпечення біологічної безпеки – складника національної безпеки.

Живі організми постійно перебувають під впливом багатьох небезпечних зовнішніх і внутрішніх факторів, що можуть деструктивно впливати на їх біологічну сутність, біологічні якості, системоутворюючі зв'язки та характеристики, здатність до ефективного функціонування та прогресивного розвитку.

Вітчизняні та зарубіжні вчені звертають увагу на необхідність дослідження цілеспрямованої діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, які, використовуючи можливості держави, здійснюють розроблення та реалізацію регулюючих, координуючих і контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення та нейтралізації загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки крізь призму небезпек. У сучасній науковій літературі небезпека визначається як постійно існуюча в навколишньому середовищі ситуація, що за певних умов може призвести до реалізації небажаної події, з якою пов'язана низка небезпечних для людини, суспільства та держави факторів [8, с. 12].

Водночас необхідно зазначити, що під небезпекою для біологічної безпеки ми розуміємо можливість виникнення умов соціального, технічного, природного характеру, що можуть сприяти реалізації небажаних подій і процесів, які негативно впливають на збереження живими організмами їхньої біологічної сутності, біологічних якостей, системоутворюючих зв'язків; здатність до ефективного функціонування та розвитку. Небезпека для реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки є узагальнюючим поняттям дестабілізуючих подій і явищ, що інтерпретуються як «загрози біологічній безпеці».

Г. Ситник під загрозою національній безпеці розуміє можливість чи неминучість виникнення соціальних, природних чи техногенних явищ з прогнозованими, але не контрольованими подіями, що можуть відбутися в певний момент часу в межах певної території, спричинити смерть людей, завдати шкоди їхньому здоров'ю, призвести до матеріальних і фінансових збитків, негативно вплинути на довкілля тощо. Їх об'єктивне визначення передбачає необхідність чіткого усвідомлення меж, за якими існує чітке усвідомлення параметрів, поза якими певне явище втрачає можливість саморегуляції та потребує зовнішнього втручання для збереження стабільності соціальної системи, а також певних умов, що перетворюють чинники на реальну чи потенційну загрозу [7, с. 46].

Необхідно зазначити, що дотепер у вітчизняній літературі немає єдиного тлумачення поняття «загроза біологічній безпеці». Вітчизняні та зарубіжні дослідники досліджують біологічні загрози та їх класифікації, однак питанню визначення загроз біологічній безпеці не приділяють належної уваги.

У сучасних наукових джерелах біологічну загрозу розглядають як реально існуючу в природі зовнішню або внутрішню небезпеку біологічного характеру (як для людини та інших живих організмів, так і для довкілля в цілому), яка має природне або антропогенне походження. Деякі вітчизняні вчені виділяють такі рівні біонебезпеки: біоризик, біозагроза, біодиверсія, біотероризм, військова небезпека біологічного характеру та демографічна небезпека [11, с. 9].

До переліку біологічних загроз належать такі фактори та процеси, що відбуваються в природі та суспільстві: природні резервуари патогенних мікроорганізмів та безконтрольне поширення живих мікроорганізмів, особливо генетично модифікованих, з невідомим механізмом впливу на екосистеми; масові спалахи інфекційних хвороб (епідемії, епізоотії, епіфітотії) природного походження; аварії та диверсії на об'єктах, що працюють із патогенними мікроорганізмами; використання мікроорганізмів та екопатогенів у військових та терористичних цілях тощо.

У концепції біологічної безпеки держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав до основних біологічних загроз належать такі: інфекційні захворювання, що мають масовий характер (спалахи епідемії, епізоотії, поява нових маловивчених інфекцій; застосування трансгенів у різних сферах життєдіяльності суспільства; безконтрольне вивільнення або розповсюдження живих організмів із невстановленим механізмом впливу на екосистему; природні та техногенні катастрофи, аварії на біологічно небезпечних об'єктах і виробництвах; професійні інфекційні захворювання, можливі в результаті внутрішньо лабораторного зараження; використання біологічних засобів ураження з терористичною метою, диверсії на біологічно небезпечних об'єктах або під час ведення бойових дій [12].

Загроза біологічній безпеці - сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам людини, суспільства й держави у сфері захисту живих організмів від деструктивних впливів. Загроза біологічній безпеці – це подія, процес або інші чинники, що створюють небезпеку для реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки, формують потенціал заподіяння шкоди національним цінностям та унеможливлюють забезпечення належного захисту живих організмів від деструктивних зовнішніх та внутрішніх впливів. Узагальнюючим поняттям дестабілізуючих подій і явищ, що інтерпретуються як «загрози біологічній безпеці», є небезпека для реалізації національних інтересів.

На нашу думку, загрози біологічній безпеці, як і загрози в інших сферах життєдіяльності суспільства, можна класифікувати за місцем походження джерела загрози; за сформованістю; за характером суб'єктивного сприйняття; за характером виникнення; за сферами людської діяльності [8, с. 27]; за розмахом та масштабами масових наслідків; за функціональними сферами національної безпеки; за спрямованістю; за терміном дії [7, с. 196]; за можливістю реалізації; за ступенем небезпеки; за походженням та ін. На різних рівнях державного управління форми прояву загроз для біологічної безпеки мають різний характер, що зумовлює необхідність моніторингу інтенсивності їх впливу.

Водночас уживання комплексу заходів щодо здійснення моніторингу загроз для забезпечення реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки є важливим завданням суб'єктів забезпечення біологічної безпеки. У зв'язку з необхідністю інформаційної підтримки процесу прийняття управлінських рішень та цілеспрямованої діяльності органів державної влади, спрямованої на виявлення, прогнозування, нейтралізацію та запобігання загрозам у сфері біологічної безпеки, розроблення та вживання комплексу заходів, спрямованих на захист національних інтересів в зазначеній сфері, виникає потреба в проведенні моніторингу загроз у сфері біологічної безпеки.

Під моніторингом загроз розуміють комплексну систему спостережень, збирання, оброблення, систематизації та аналізу інформації про події, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку національним інтересам та породжують можливість завдання збитку національним цінностям [14].

Енциклопедія державного управління визначає, що моніторинг – це постійне спостереження за яким-небудь процесом із метою виявлення його відповідності очікуваному результату чи попереднім припущенням. Основною метою моніторингу є отримання інформації з метою усунення невизначеності щодо цільових процесів та систем [9].

Також моніторинг визначають комплексом наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль за станом та тенденціями розвитку природних, техногенних та суспільних процесів [10]. Часто моніторинг визначають інформаційним засобом практичної діяльності, контролю та управління. Міжнародні джерела визначають моніторинг багаторазовим вимірюванням та спостереженням за змінами будь-якого параметра в певному інтервалі часу і системою довготривалих спостережень, оцінювання, контролю й прогнозування стану зміни об'єктів.

Ю. Сурмін визначає, що моніторинг - це систематичне відстеження певних сторін об'єкта для отримання відомостей про всі зміни й тенденції розвитку для вироблення і внесення змін у процес управління об'єктом. Моніторинг є процесом безперервного пошуку, групування та комплексного оброблення індикаторів для оперативної оцінки й прогнозування можливих станів керованого об'єкта і його рівнів, вироблення попереджувальних заходів управлінської дії, а також комплексом науково-технічних та організаційних заходів, які забезпечують систематичний контроль за станом і тенденціями розвитку об'єкта [13]. У словнику-довіднику з державного управління моніторинг визначається як спеціальна система управління, пов'язана з отриманням та аналізом інформації щодо певного об'єкта управління, в якій виділяють три підсистеми: інформаційну, аналітичну та оперативну. Тобто моніторинг є процесом виявлення проблем і поступового безболісного їх вирішення. Тобто сучасні дослідники погоджуються з тим, що моніторинг є оцінюванням динаміки об'єкта.

Отже, на думку багатьох учених, моніторинг може бути засобом пізнання, отримання інформації, а також засобом контролю й управління. За різними підходами приділяється увага різному цільовому призначенню моніторингу, а також його результатами, якими є факти, призначені для перевірки динамічних гіпотез; зведення про виявлені проблеми, як важливої функції механізму контролю, а також вироблення рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень. Як спосіб відстежувальної діяльності, моніторинг модифікується залежно від типу об'єкта, мети

і результату, функціонального призначення, міри відображення системи й середовища, способу вимірювання, параметрів об'єкта тощо.

Найважливішими функціями моніторингу, що визначають напрями його використання для вирішення визначених завдань, є такі: діагностична, аналітична, моделювання, контролю, прогностична та практична [13, с. 212], вони є своєрідними напрямами його використання для вирішення визначених завдань.

Більшість науковців під діагностичним завданням моніторингу розуміють алгоритмічний, оперативний, надійний засіб отримання інформації щодо стану об'єкта моніторингу. У процесі проведення моніторингу отримується значна кількість систематизованої, ритмічної інформації, що описує зміну стану об'єкта моніторингу в просторі й часі та створює необхідні умови для аналітичної діяльності.

Важливими аналітичними завданнями моніторингу загроз біологічній безпеці в умовах ведення гібридної війни є такі: аналіз структурних характеристик загроз біологічній безпеці для виявлення основних тенденцій їх розвитку; аналіз основних напрямів, форм та існуючих проблем; аналіз ефективності діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки; аналіз екстремальних ситуацій у сфері біологічної безпеки, причин їх виникнення, тенденцій розвитку та способів вирішення; моделювання конкретних ситуацій виникнення та реалізації загроз біологічній безпеці. Також моніторинг містить елементи перевірки: визначаються параметри реального об'єкта, після чого порівнюються результати з нормативними даними. Перевірочна діяльність містить вирішення таких завдань: перевірку моделей діяльності та коригування їх відповідно до умов, що змінилися, адаптація до нових умов. Проведення систематичних вимірювань уможливлює побудову їх трендових моделей, які є основою для прогнозування. Отже, під час проведення моніторингу основними прогностичними завданнями є такі: побудова прогнозів щодо об'єкта моніторингу, а також виявлення критичних точок у розвитку об'єкта, в яких відбувається їх якісна зміна.

Практична функція моніторингу полягає в забезпеченні рівноваги системи або досягненні поставленої мети. Отже, створення системи моніторингу загроз біологічній безпеці є важливим етапом на шляху підвищення ефективності системи забезпечення біологічної безпеки та дає змогу забезпечити розвиток суспільства і його підсистем, гармонізацію інтересів людей, удосконалення основних аспектів забезпечення національної безпеки. Також моніторинг передбачає підготовку та реалізацію перетворюючих впливів на об'єкти. Таким чином, моніторинг виступає певною системою вимірювання характеристик процесу його діагностики, вироблення корекційних заходів і їх впровадження для приведення процесу у відповідність із його певною моделлю. Важливим є проведення періодичних вимірювань показників, що уможливлює дослідження їхньої динаміки. Вимірювання здійснюється за ознаками, що характеризуються постійністю, безперервністю, розмірністю та дають можливість підібрати необхідну шкалу для вимірювання. Також моніторинг передбачає підготовку та реалізацію перетворюючих впливів на об'єкти.

Водночас деякі вчені розглядають моніторинг як певну технологію, розміщену між реальним об'єктом моніторингу та його уявною нормативною моделлю, що є системою координат для аналізу, ця технологія містить три процедури: застосування системи вимірів та аналізу параметрів реального об'єкта; вироблення впливів на реальний об'єкт для виправлення процесу; координуючу діяльність, у результаті якої об'єкт знову входить у зону нормального розвитку. До складових елементів технологічної схеми моніторингу належать такі: визначення характеристик об'єкта, що становить інтерес для аналізу; побудова індикаторів і шкал вимірювання; обґрунтування методів вимірювання з точки зору їх специфіки і здатності вимірювати виділені характеристики із заданою помилкою вимірювання; фіксація первинної ситуації об'єкта, первинне вимірювання його характеристик; проведення вимірювань характеристик об'єкта, що повторюються через певні періоди часу; проведення поточного аналізу, який виявляє відмінності

в характеристиках станів об'єкта; побудова матриці моніторингу; аналіз матриці моніторингу для виявлення чинників, характеру впливу та змін об'єкту; напрацювання практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління об'єктом в аспекті інформації стосовно чинників і тенденцій розвитку [13, с. 217].

Водночас ми поділяємо думку Ю. Сурміна щодо важливості територіальної організації моніторингу, яка передбачає наявність територіальних центрів. Територіальна організація моніторингу загроз біологічній безпеці має враховувати концепцію регіональної різноманітності країни, різної значущості регіонів у вирішенні певних завдань держави. Регіональний моніторинг потребує забезпечення єдності загальнонаціонального та регіонального інформаційно-методичного забезпечення, розроблення індикаторів вимірювання, а також встановлення чітких комунікаційних зв'язків між центрами і регіонами. Проведення моніторингу передбачає створення проекту системи моніторингу та поетапне впровадження його складових. Отже, моніторинг є складним, проте дієвим інструментом підвищення ефективності управлінської діяльності у визначеній сфері [13, с. 220].

На нашу думку, під час здійснення моніторингу загроз біологічній безпеці доцільно використовувати запропонований Г. Ситником критерій ступеня негативного впливу на реалізацію національних інтересів, врахування якого дасть можливість виявити події, явища, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку для реалізації найбільш важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки, ідентифікувати їх реальними загрозами для національної безпеки держави, з використанням якого серед небезпек реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки можна виділити такі: потенційний виклик, реальний виклик, потенційна загроза, реальна загроза та реальна небезпека.

Система моніторингу загроз біологічній безпеці, що характеризується відповідною організаційною структурою та елементним складом, має бути одним із важливих елементів системи державного управління у сфері біологічної безпеки.

Висновки і пропозиції. Вагоме значення для забезпечення біологічної безпеки має наявність об'єктивної, повної, комплексної інформації щодо ситуації на міжнародному, регіональному та національному рівнях, а також щодо реалізації пріоритетних національних інтересів у сфері біологічної безпеки, що передбачає проведення аналізу ситуації, виявлення тенденцій її розвитку та оцінки рівня загроз біологічній безпеці.

Моніторинг загроз у сфері біологічної безпеки можна розглядати як науково обґрунтовану, орієнтовану на інформаційне забезпечення державного управління систему збирання, оброблення, збереження й поширення інформації, яка дозволяє робити висновки про стан об'єкта спостереження в будь-який момент часу та прогнозувати його розвиток. Він становить функціональну основу комплексної системи забезпечення біологічної безпеки держави та здійснюється для виявлення і відстеження зовнішніх і внутрішніх загроз, а також своєчасного вживання заходів для мінімізації потенціалу заподіяння збитку національним цінностям. Моніторинг небезпек і загроз, їх ідентифікація, визначення рівня загроз, розроблення варіантів та прийняття рішень щодо нейтралізації загроз, підготовка й забезпечення виконання зазначених рішень, а також перевірка ефективності заходів, ужитих для нейтралізації загроз, є важливими етапами реалізації основних функцій державного управління у сфері біологічної безпеки. Система моніторингу загроз біологічній безпеці повинна мати цільове спрямування, будуватися за відповідним алгоритмом, що передбачає визначення мети, завдань та об'єкта моніторингу, збирання фактичного матеріалу, проведення оцінки та аналізу зібраних матеріалів, надання відповідних висновків.

Список використаної літератури:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15 (дата звернення: 10.03.2018).
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від

19 листопада 1992 року № 2801-XII / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12 (дата звернення: 10.03.2018).
3. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України від 31 травня 2007 року № 1103-V / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1103-16/print (дата звернення: 10.03.2018).
4. Кодекс цивільного захисту населення України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ 5403-17/page (дата звернення: 16.03.2018).
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 / Президент України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 (дата звернення: 30.01.2018).
6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ: НІСД, 2017. 928 с.
7. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розроблення паспортів загроз національній безпеці України: навч.-метод. посіб. / авт. кол.: Г. Ситник, В. Абрамов, В. Мандрагеля та ін.; за заг. ред. Г. Ситника. Київ: НАДУ, 2012. 52 с.
8. Горбулін В., Качинський А. Засади національної безпеки України: Підручник. Київ: Інтертехнологія, 2009. 272 с.
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / ред. колегія: Ю. Ковбасюк (гол.) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. 692 с.
10. Словотвір. URL: https://slovotvir.org.ua/words/monitorynh (дата звернення: 16.03.2018).
11. Біологічна безпека України: монографія / за заг. ред. М. Величка, В. Радченка. Київ: Нац. акад. СБУ, 2016. 784 с.
12. Концепция биологической безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств. Міжнародний документ від 15.03.2007 р. URL: http://docplayer.ru/28616175-Koncepciya-biologicheskoy-bezopasnosti-gosudarstv-uchastnikov-sodruzhestva-nezavisimyh-gosudarstv.html
13. Сурмін Ю. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.
14. Глобальна та національна безпека: словник-довідник / Уклад.: Г. Ситник, О. Пошедін, М. Шевченко, С. Завгородня, М. Орел; за заг.ред. Г. Ситника. Київ: НАДУ, 2016. 140с.

Губарь О. В. Мониторинг угроз биологической безопасности в контексте обеспечения национальной безопасности Украины

Статья посвящена актуальным вопросам мониторинга угроз биологической безопасности Украины в контексте обеспечения национальной безопасности в условиях противодействия иностранной агрессии и использования страной-агрессором различных инструментов гибридной войны. Проведен анализ теоретических основ мониторинга угроз биологической безопасности. Раскрыто содержание и определены основные задачей системы мониторинга угроз биологической безопасности.

Ключевые слова: *национальная безопасность, государственное управление в сфере национальной безопасности, биологическая безопасность, мониторинг угроз, угрозы биологической безопасности, государственное управление в сфере биологической безопасности.*

Gubar O. Monitoring of biosecurity threats in the context of ensuring the national security in Ukraine

The paper is dedicated to the current issues related to the monitoring of biosecurity threats in Ukraine in the context of ensuring the national security amidst efforts to counteract foreign aggression and the aggressor country's potential intention to use various tools of hybrid warfare.

Key words: *national security, public management of national security, biological security, threat monitoring, biosecurity threats, public management of biosecurity.*

УДК 351:338.2

О. П. Дяченко
кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку і оподаткування
Одеського державного аграрного університету

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОБҐРУНТУВАННЯ КРИТЕРІЇВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено методологічні підходи до обґрунтування критеріїв результативності функціонування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні. Проаналізовано критерії, що розглядаються як індикатори результативності державної політики протидії розвитку тіньової економіки. Обґрунтовано існування прямого і непрямого впливів тінізації на результати розвитку вітчизняної економіки

Ключові слова: *результативність, критерії, вплив, тіньова економіка, протидія розвитку, державний механізм.*

Постановка проблеми. Адміністративно-обмежувальні та організаційно-правові заходи, які реалізовувала центральна влада з метою протидії розвитку тіньової економіки протягом усіх років після проголошення державної незалежності України, не дозволили отримати бажаних результатів. У бізнесі результативність прирівнюється до оптимізації, одержання максимальної вигоди за наявних ресурсів. Економічна суть результативності охоплюється тією мірою, якою вона може звести всі відповідні оцінки до грошового виразу. У сфері управління бізнесом цей процес здійснюється через ринкові механізми. В адміністративно-політичній діяльності вимір результативності пов'язаний із політичними цілями (програмами) й соціально-економічними наслідками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження методологічних підходів до обґрунтування критеріїв результативності функціонування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні висвітлювались у наукових розвідках таких зарубіжних та вітчизняних учених: Ф. Шнайдера, П. Гутмана, О. Рибчака, І. Гришової, Н. Краус, О. Наумова, О. Прохоренко, Т. Шабатури, О. Галицького, Т. Гнатьєвої, В. Воротіна, В. Мандибури, В. Мотренка, О. Митяй та інших науковців [1-11].

Разом із цими дослідженнями постає необхідність конкретизувати критерії результативності функціонування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки.

Мета статті - проаналізувати методологічні підходи до обґрунтування критеріїв результативності функціонування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки та запропоновані шляхи подолання цього явища.

Виклад основного матеріалу. Для сучасного етапу розвитку національної економіки характерною особливістю є значне поширення економічних відносин, що охоплюють невраховані, нерегламентовані й незаконні види господарської діяльності. Саме ці відносини отримали назву тіньової економіки, масштаби якої набули такого розмаху, що впливають на всі соціально-економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Без урахування цього факту неможливе проведення наукового економічного аналізу на макро- і мікрорівнях, ухвалення ефективних рішень на всіх рівнях управління. Ігнорування тіньової економіки призводить до значних помилок під час визначення макроекономічних

© Дяченко О. П., 2018

показників, до неадекватної оцінки найважливіших процесів і тенденцій, до тактичних і стратегічних прорахунків під час прийняття відповідних рішень. Цей сектор економіки істотно впливає на всі аспекти економічної діяльності, на політичне й суспільне життя кожної країни тощо [1].

Цілком зрозуміло, що ефективність державного управління безпосередньо залежить від механізмів, які дозволяють забезпечити скоординоване й дієве керівництво суспільними процесами та належний організаційно-управлінський вплив на їх перебіг [2].

В. Воротін зазначає, що «державне регулювання економіки - це організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності, що законодавчо закріплюється державою й реалізується шляхом проведення макроекономічної політики». Також він додає, що механізм державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації. Механізм державного управління є єдиною системою, яка складається з конкретних управлінських механізмів [3].

Нами запропоновано такі критерії, які будуть розглядатися індикаторами результативності механізмів державного регулювання протидії розвитку тіньової економіки:

1) створення основоположних міжнародних організацій, покликаних консолідувати зусилля всіх зацікавлених учасників міжнародних відносин і стимулювати більш тісне співробітництво;

2) розвиток національного законодавства у сфері протидії розвитку тіньової економіки, відповідно до розроблених міжнародних ініціатив і стандартів;

3) участь максимальної кількості держав у міжнародному співробітництві під час вирішення зазначених проблем;

4) швидке реагування, тобто своєчасне попередження та протидія впровадженню новітніх методів тінізації фінансово-економічних операцій;

5) максимальна відповідність декларованих і реальних дій держави у сфері протидії розвитку тіньової економіки. Тобто те, наскільки створена система протидії відображає дійсні наміри держави та її політичної еліти боротися з досліджуваним явищем. Або ж вона зумовлена іншими кон'юнктурними інтересами й цілями, не пов'язаними з прагненням ефективно протидіяти тінізації.

Застосування обґрунтованих нами критеріїв дозволяє зробити такі узагальнення:

– FATF та національні структури, що створені за типом цієї організації, можна розглядати методологічними та інституційними основами сучасної системи протидії розвитку тіньової економіки;

– практична діяльність FATF та її координація дій з іншими впливовими міжнародними організаціям (ООН, МВФ, групами Світового банку), а також численні консультації з державами-членами, дають можливість оперативно аналізувати існуючі схеми розвитку тіньової економіки та розробляти нові методики боротьби з цим явищем;

– майже всі держави світу (і Україна зокрема) тією чи іншою мірою застосовують міжнародні ініціативи й розглядають запропоновані FATF рекомендації як основу для побудови власних національних систем.

Це дозволяє стверджувати, що в Україні за роки незалежності сформовано інституційні основи та методологічні підходи для відповіді на виклики, пов'язані з протидією розвитку тіньової економіки.

Оскільки критерії 1-4 є досить формалізованими, то ми можемо говорити про ефективність механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки лише з точки зору боротьби з технічним процесом тінізації, яка не пояснює глибші причини проблеми.

На нашу думку, найбільш значним критерієм оцінки результативності, що враховує не лише формальні ознаки, але дійсно прагнення держави, є її зусилля щодо створення механізмів протидії досліджуваному явищу, а також критерій, розглянутий у вищезазначеному переліку пунктом 5.

Таким чином, ми ставимо поняття «результативність» в залежність від реальних цілей створення конкретної національної системи протидії розвитку тіньової економіки, які визначаються

політичною елітою держави. За таких умов її дії можуть бути розглянуті в контексті двох стратегічних завдань:

1) прагнення протидіяти організованій злочинності загалом і запобігти легалізації злочинних доходів зокрема;

2) інші цілі, обумовлені політичними мотивами.

На вибір варіанта дій можуть вплинути такі фактори:

– рівень злочинності в державі;

– соціально-економічна ситуація в країні;

– політична ситуація в державі;

– потреба в інвестиціях, особливо зарубіжних;

– взаємозалежність проблеми тінізації економіки з іншими негативними явищами. (У цьому контексті вагомим є те, яке місце «важливості» в очах людей, відповідальних за процес прийняття рішень, займає ця проблема, порівняно з іншими існуючими загрозами і можливими викликами національної безпеки);

– імідж країни (на міжнародній арені, в очах власного населення тощо);

– фактори, зумовлені поведінкою тих людей, які ухвалюють політичні рішення.

Доповнюючи розглянуті вище фактори, необхідно вказати також на низку обставин, які перешкоджають створенню ефективних механізмів державного регулювання протидії розвитку тіньової економіки на глобальному рівні, а саме:

– нерівномірність економічного розвитку різних регіонів світу, що зумовлена розривом між розвиненими і бідними державами;

– недостатнє співробітництво між державами, зумовлене різним ставленням до проблеми розвитку тіньової економіки, відмінностями в національних законодавствах [4].

Більшість учених визначають тіньову економіку сферою прояву економічної активності, спрямованої на отримання доходів від заборонених видів діяльності або ухилення від сплати податків при легальних видах економічної діяльності.

Унаслідок цього відбувається порушення чинного законодавства та створюються такі соціальні прошарки, які є зацікавленими в збереженні економічних відхилень, що сприяє подальшому розвитку тіньової економіки. Закріплення поведінки суб'єктів тіньового сектора в певні організаційно стійкі форми, що визнаються всіма учасниками такої діяльності, призвела до інституціоналізації тіньової економіки в Україні [5; 6].

Тому суб'єктами, зацікавленими в розвитку тіньового сектора економіки, є такі:

- власне суб'єкти тіньової економіки, які працюють у цьому режимі. Легалізація діяльності для них не є вигідною, оскільки вони зацікавлені в подальшому розвитку бізнесу з отриманням високих неоподатковуваних прибутків;

- легальні підприємці, які мають на меті частково приховати свої доходи, спрямувавши їх у тіньовий сектор. Тим самим вони зменшують податкове навантаження й уникають фіскального тиску;

- пересічні громадяни, які вимушені працювати у сфері нелегального підприємництва для забезпечення виживання в несприятливому макроекономічному середовищі внаслідок дуже низької соціальної підтримки держави та рівня легальних доходів;

- частина державних службовців, які отримують вигоду від корумпованих діянь, зумовлених роботою тіньового сектора економіки;

- представники державних підприємств, які перевели формальну державну власність у приватне користування в тіньовому секторі. Це призвело до зниження ефективності та рентабельності підприємств державної власності [7].

У контексті дослідження основних чинників та передумов результативності механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, що є підґрунтям для розроблення комплексу системних заходів стосовно детінізації та формування державної політики протидії тіньовим процесам, варто повною мірою усвідомлювати особливості та характер впливу тіньового сектора на економічні процеси, тобто базис економічного розвитку (внутрішній валовий продукт (далі – ВВП), національне багатство). Таким чином, для об'єктивної оцінки розвитку національної економіки та наявних дисбалансів, спричинених «тіньовими» економічними відносинами, на наше переконання, слід

виділити як прямий, так і непрямий вплив тінізації на зростання показників розвитку вітчизняної економіки (рис. 1.).

Якщо розглядати ВВП основним показником розвитку держави, то в результаті прямого впливу тіньового сектора вітчизняна економіка недоотримує доходи у формі оплати праці найманих працівників, валові доходи та податкові надходження, за винятком субсидій на виробництво та імпорт. Непрямий вплив тіньової економіки спрямовується на ефективність державної політики з точки зору, насамперед, зростання помилок державного регулювання.

На нашу думку, проявляється непрямий вплив на розвиток соціально-економічних процесів у державі в контексті:

– деформації податково-бюджетного регулювання (порушення принципів оподаткування, нерівномірність податкового навантаження, зменшення прибуткової та видаткової частин державного бюджету, недофінансування економіки в системі соціального страхування через деформацію системи перерозподілу доходів);

– деформації грошово-кредитного регулювання (недостовірність структури платіжного балансу, що призводить до деформації структури споживання та інфляційних процесів, до збільшення інвестиційних ризиків та зменшення валових нагромаджень);

– деформації зовнішньоекономічного регулювання, що проявляється в зменшенні потенційних можливостей участі країни у світовій торгівлі, поділі праці тощо.

У контексті ризиків розбалансованості світової економіки, загроз кризових явищ зміна підходів до механізмів та інструментів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки є передумовою забезпечення стійкості економіки до кризових явищ.

Нами запропонована різнорівнева модель зниження рівня тіньової економіки шляхом удосконалення методологічних підходів до формування механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на регіональному, національному (державному), міждержавному та світовому (глобальному) рівнях (рис. 2).

Технологія формування такої моделі містить низку послідовних етапів, які фор-

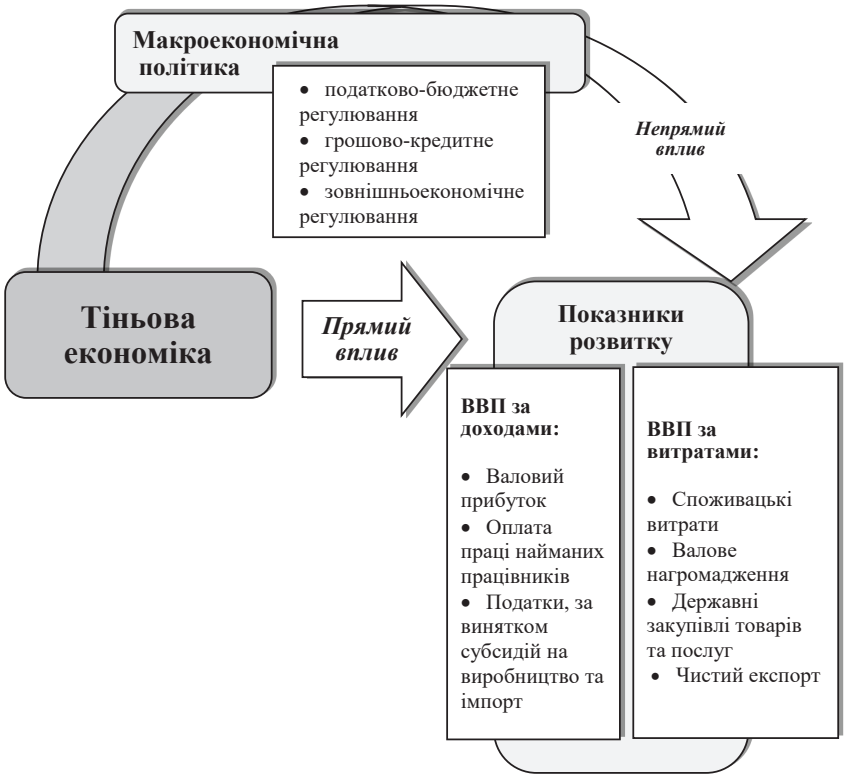


Рис. 1. Схематична інтерпретація впливу тіньової економіки на показники розвитку держави

Джерело: розроблено автором

мують чотири взаємопов'язані стратегічні контури державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, починаючи з первинних ланок господарювання, поступово охоплюючи більш високі рівні й досягаючи світового господарства загалом. Так, у стратегічному контурі державне регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки відбувається на таких рівнях:

- регіональному (передбачено заходи, направлені на вдосконалення легальної діяльності суб'єктів господарювання);

- державному (вимагає реалізацію стратегічних пріоритетів протидії розвитку тіньової економіки через створення надійної системи економічної безпеки країни, державні програми зниження рівня тінізації економіки країни, вільний доступ країни на міжнародні ринки, вирішення соціальних проблем, усунення державних корумпованих структур тощо).

Висновки. Отже, на основі ретроспективного аналізу закордонного й вітчизняного досвіду та проведеного власного дослідження можна констатувати таке:

- тіньова економіка – це складне суспільно-економічне явище, пов'язане зі станом, рівнем та динамікою макроекономічних показників, які характеризують стан та розвиток держави і її економічну безпеку;

- потребують удосконалення методики, що використовуються під час визначення обсягів ВВП та тіньової економіки;

- одним із пріоритетних напрямів сучасної політики більшості держав світу, зокрема України, є детінізація економіки;

- в умовах глобалізації сучасна Україна не в змозі ефективно протидіяти конкурентному тиску, вдало відстоювати свої національні інтереси на світовому ринку;

- потребує обґрунтованого розроблення довгострокова програма щодо протидії розвитку тіньової економіки, яка має бути націлена на створення сприятливих умов для легальної економічної діяльності.

Рис. 2. Інтерпретація різнорівневої моделі протидії розвитку тіньової економіки в Україні

Джерело: розроблено автором

Список використаної літератури:
1. Дяченко О. Напрями удосконалення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні. Наукові праці: науковий журнал. Серія «Державне управління» / Чорноморський національний університет імені Петра Могили. 2017. Т. 305. Вип. 293. С. 103-107
2. Гришова І., Дяченко О. Дієвість механізмів державного управління в сфері протидії тіньовій економіці в Україні. Право та державне управління. 2016. № 3. С. 183-189
3. Воротін В. Формування системи державного регулювання національної економіки в умовах глобальних ринкових трансформацій: автореф. дис. … д-ра наук з держ. управління при Президентові України. Київ, 2003. 36 с.
4. Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. Москва: Рос. гос. гуманит. ун-т, 2000. 595 с.
5. Гришова І., Красноруцький О. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки. Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал / Черніг. нац. технол. ун-т. Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. № 4 (4). С. 40-46.
6. Митяй О., Хлистун О. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами. Глобальні та національні проблеми економіки. Миколаїв, 2014. Вип. 2. С. 630-633. URL: http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf
7. Краус Н. Регуляторні механізми детінізації економіки країни: монографія. URL: http://pidruchniki.com/69027/ekonomika/regulyatorni_mehanizmi_detinizatsiyi_ekonomiki_krayini#95
8. Financial mechanism of economic security company / T. Shabatura, I. Grishova, 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". London, 2013. P. 160-180.
9. Гришова І., Замлинський В., Кужель В. Державна підтримка регіональних програм інноваційного розвитку. Економіка: реалії часу. Науковий журнал. 2013. № 2. С. 201-206.
10. Шестаковська Т., Савченко В. Особливості формування соціально орієнтованих кластерів в Україні. Науковий вісник Полісся. 2016. № 1. С. 46-55.
11. Schneider F. The Size and Development of the Shadow Economies of Ukraine and Six other Eastern Countries Over the Period of 1999–2015. Наук. журнал ХНЕУ «Економіка розвитку». 2016. № 2 (78). С. 12-20.

Дяченко А. П. Методологические подходы к обоснованию критериев результативности функционирования механизмов государственного регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики в Украине

В статье исследуются методологические подходы к обоснованию критериев результативности функционирования механизмов государственного регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики в Украине. Проанализированые критерии рассматриваются в качестве индикаторов результативности государственной политики противодействия развитию теневой экономики. Обосновано существование прямого и косвенного влияния тенизации результатов развития отечественной экономики

Ключевые слова: *результативность, критерии, влияние, теневая экономика, противодействие развитию, государственный механизм.*

Diachenko O. Methodological approaches to the substantiation of the criteria of the effectiveness of the functioning of the mechanisms of state regulation of the processes of counteraction to the development of the shadow economy in Ukraine

The article deals with the methodological approaches to the substantiation of the criteria of the effectiveness of the functioning of the mechanisms of state regulation of the processes of counteraction to the development of the shadow economy in Ukraine. The criteria that are considered as indicators of the effectiveness of the state policy of counteracting the development of the shadow economy are analyzed. The existence of both direct and indirect effects of shadowing on the results of the development of the national economy is substantiated.

Key words: *effectiveness, criteria, influence, shadow economy, counteraction to development, state mechanism.*

УДК 351.74/.76

М. Ф. Криштанович
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри педагогіки і соціального управління
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАДЯН

У статті розкрито роль механізмів державного управління щодо нормативно-правового забезпечення безпеки громадян України. Проведено аналіз актуального стану модернізації механізмів державного управління щодо забезпечення громадської безпеки громадян. Проаналізовано напрями і задачі її подальшого розвитку. Значна увага приділена трансформації механізмів державного управління стосовно підвищення рівня захищеності громадян щодо забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Ключові слова: *національна безпека, внутрішня безпека, громадська безпека, механізми державного управління, суспільство, Україна.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі XXI століття розвитку нашої держави та українському суспільству загрожує небезпека зі сторони Російської Федерації. Прикладом цього є анексія Криму та Східних територій Луганської та Донецької областей. Для відвернення небезпеки керівництву держави необхідно запровадити низку механізмів державного управління щодо забезпечення безпеки громадян та в цілому національної безпеки держави. Потрібно створити і реалізувати в сучасних умовах дієву стратегію безпеки, що має забезпечувати захист суспільства від різноманітних внутрішніх та зовнішніх загроз. Але без ґрунтовної наукової розробки фундаментальних проблем організації розвитку суспільства, вивчення природи його інтересів і суперечностей, механізмів їх вирішення, раціонального комплексного використання ресурсів це фактично неможливо.

Це можна пояснити тим, що усі види діяльності забезпечення безпеки суспільства мають багатоплановий характер. Тобто потрібно створити загальну теорію безпеки, яка допускає тісну інтеграцію різноманітних наук у галузі національної безпеки. Неупереджений процес отримання знань і вузька спеціалізація практично перешкоджають формуванню визначення поняття безпеки. Вирішити цю проблему можна шляхом використання системних засобів дослідження у механізмах державного управління стосовно проблем забезпечення безпеки людини, суспільства та держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок в розвиток науки державного управління у сфері безпеки країни та її громадян зробили такі українські науковці, як О. Барило, В. Богданович, О. Власюк, С. Вовченко, П. Волянський, Є. Гаврилко, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Косевцов, В. Костенко, О. Кошкін, І. Кринична, О. Максимчук, О. Мельниченко, О. Потеряйко, В. Предборський, В. Садковий, Ю. Соха, В. Тищенко, О. Труш, Р. Приходько, І. Чубань та інші. Вони запропонували концептуально вагомі теоретичні підходи до вирішення актуальних і проблематичних питань у цій галузі. Водночас слід визнати, що проблеми модернізації механізмів державного управління в галузі національної безпеки держави ще не отримали відповідного висвітлення в науковій літературі, зокрема у фахових працях з державного управління.

Установлено, що в останніх наукових дослідженнях аналізувалися деякі проблеми державного управління в галузі забезпечення національної безпеки держави. На сьогодні у роботах неповно досліджено механізми державного управління стосовно забезпечення національної безпеки

© Криштанович М. Ф., 2018

держави, а також її правовий та економічний стан щодо забезпечення громадян.

Мета статті – розглянути основні механізми державного управління в галузі забезпечення громадської безпеки суспільства та національної безпеки країни в цілому, розкрити та удосконалити основні функції та напрямки інституційного, правового та організаційного механізмів державного управління у цій галузі.

Виклад основного матеріалу. Як показує аналіз світового та вітчизняного досвіду, питання національної безпеки за нинішніх умов набувають актуальності й виняткового значення. Це пояснюється тим, що в житті суспільства пріоритетне місце починають займати проблемні питання, що пов'язані з подоланням різноманітних кризових ситуацій і явищ, зумовлених бурхливим розвитком земної цивілізації. Науково-технічний розвиток здатний сприяти не лише зростанню продуктивності та покращенню умов праці людини, росту матеріального благополуччя та інтелектуального потенціалу громадян. Він призводить до зростання ризику та небезпеки суспільства з боку Російської Федерації, яка має намір посягнути на цілісність та свободу нашої держави. Прикладом цього є анексія Криму та спроба захоплення території на сході України (Луганська та Донецька області). Щоб уникнути серйозної небезпеки для держави, суспільству необхідно створити могутні правоохоронні органи та армію, які б охороняли громадян від зовнішніх та внутрішніх загроз. Для цього нам потрібно запропонувати низку механізмів державного управління керівництву держави та органам місцевого самоврядування, які є відповідальними перед суспільством за гарантування та забезпечення безпеки держави та громадськості. Характерною потребою центральних органів виконавчої влади держави є необхідність створення єдиної системи гарантування національної безпеки України через запровадження механізмів управління державою. Відомо, що національна безпека є об'єктом державного управління і їй властиві загальні для всієї системи державного управління риси та принципи.

Інституційний механізм державного управління спрямований на чітку співпрацю інститутів влади загальної та спеціальної компетенції, які забезпечують і гарантують безпеку суспільства та держави в цілому. До органів влади загальної компетенції належать місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. До органів влади спеціальної компетенції належать Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України та Міністерство оборони України, діяльність яких координує і контролює Кабінет Міністрів України через галузеві міністерства, а два останніх відомства підпорядковані Президенту України, координаційним органом з питань національної безпеки є Рада національної безпеки і оборони України.

Гарантом безпеки та оборони держави є Президент України, який очолює Раду національної безпеки і оборони України та спільно з Верховною Радою України визначає стратегію гарантування національної безпеки. У разі воєнного нападу або загрози збройної агресії проти України Президент приймає рішення про оголошення стану війни, загальну або часткову мобілізацію і своїм указом вводить воєнний стан на всій території України чи в окремих її місцевостях.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі державного управління виконавчої влади, який є відповідальним перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді. Він також виконує заходи щодо обороноспроможності країни, гарантування національної безпеки, оснащення Збройних сил зброєю та військовою технікою і керує мобілізаційною підготовкою громадськості або переведенням її в режим роботи воєнного стану у разі необхідності.

Правовий механізм державного управління спрямований на виконання та реалізацією міністерствами та іншими центральними органи виконавчої влади у межах своїх повноважень, законів України, указів Президента України, концепцій, програм та постанов органів держав-

ної влади у сфері національної безпеки. Відомчі міністерства згідно з нормативно-правовими документами забезпечують підтримання в готовності й застосування сил та засобів щодо забезпечення національної безпеки держави та громадян. Також вони розробляють внутрішньовідомчі інструкції (положення) щодо гарантування національної безпеки і подають їх на розгляд Ради національної безпеки і оборони України [1].

Нормативно-правове забезпечення органів виконавчої влади, які виконують головне завдання у сфері безпеки, спрямоване передусім на захист основних об'єктів безпеки держави – прав і свобод громадян, матеріальних та духовних цінностей суспільства, конституційного устрою та суверенітету держави та її цілісності.

Одним з головних завдань організаційного механізму державного управління є координація через Кабінет Міністрів України та адміністрацію Президента всіх міністерств та відомств органів державної влади, які забезпечують зовнішню та внутрішню безпеку держави. Організаційний механізм управління характеризує сукупність норм і процедур з приводу проектування функціональної структури управління та регламентації взаємодії її учасників, а саме упорядкування їх прав, розмежування та уникнення дублювання функцій всіх інститутів влади, які дотичні до обороноздатності країни та гарантування національної безпеки держави та громадян. До узагальнених функціональних обов'язків належать такі: виявлення й прогнозування загроз об'єктам безпеки, здійснення комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо їх попередження і нейтралізації.

Коротко зупинимось на основних інститутах органів державної влади, котрі безпосередньо відповідальні за безпеку держави.

Важлива роль у гарантуванні військової безпеки як складової національної безпеки відводиться Міністерству оборони України. Це основний державний інститут, покликаний гарантувати захист України від зовнішньої збройної агресії. У Міністерстві оборони України за гарантування військової та національної безпеки держави відповідальним є Управління військової безпеки. У галузі державного управління військове управління має управлінські функції та обсяг компетенції щодо забезпечення оборони й військової безпеки України. Діяльність органів військового управління у цій сфері має виконавчо-розпорядчий характер. Система військового управління Збройних сил, яка складається із центральних органів, органів управління військових округів (флотів), органів управління військових об'єднань, частин об'єднується й керується штабом Міністерства оборони України як центральним органом військового управління [2].

Служба безпеки України є одним з головних органів у нормативно-правовому забезпеченні національної безпеки держави і суспільства. В інтересах національної безпеки держава покладає на органи Служби безпеки завдання захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб. Головним завданням Служби безпеки є розкриття злочинів проти суспільства, злочинів, пов'язаних з корупцією та організованою злочинною діяльністю, тероризмом та іншими протиправними діями, які безпосередньо утворюють загрозу життю людини, суспільству та державі у сфері національної безпеки [3].

У комплексі заходів щодо гарантування національної безпеки держави важлива роль відводиться Державній прикордонній службі України. Головним її завданням є захист недоторканності державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах України, а також охорона економічної зони України. У Державній прикордонній службі забезпечення державної безпеки здійснюється безпосередньо прикордонними військами як центральним органом управління. Прикордонні війська керуються Конституцією України, Законом «Про державний кордон України» та Законом «Про Прикордонні війська України» та іншими законодавчими актами [4].

Одним із головних органів державного управління по забезпеченню національної безпеки є Національна поліція України.

Нормативно-правові акти, які регулюють діяльність поліції щодо національної безпеки, покладають на неї низку такі завдання: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху; захист усіх форм власності від злочинного посягання; виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх скоїли; захист природного середовища; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави.

Для безпосереднього виконання цих завдань Національній поліції надаються відповідні права та обов'язки. Діяльність поліції має організаційно-правові форми, що характеризуються специфічними властивостями й функціями. До цих функцій належать такі: адміністративна, профілактична, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, виконавча та охоронна. Усі вони нерозривно пов'язані між собою й утворюють єдиний комплекс діяльності органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю як головною загрозою об'єктам національної безпеки [5].

У системі гарантування національної безпеки держави особливе місце відводиться Національній гвардії України, основними завданнями якої є захист суверенітету України, її територіальної цілісності, життя та особистої гідності громадян, їх конституційних прав і свобод від злочинних посягань. Національна гвардія повинна брати участь у підтримці режиму надзвичайного стану, у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха, а також брати участь у бойових діях з відбиття зовнішніх нападів та інших діях щодо забезпечення безпеки держави [6].

Державна служба з надзвичайних ситуацій в межах своєї діяльності покликана допомагати силами та засобами щодо забезпечення цивільної та пожежної безпеки як складової національної безпеки держави у повсякденних умовах і надзвичайних ситуаціях; втілювати систему заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки в регіонах, які постраждали внаслідок виникнення надзвичайної ситуації природного чи техногенного характеру; брати участь у заходах щодо гарантування національної безпеки за межами України відповідно до міжнародних договорів і угод, укладених або визнаних Україною [7].

На жаль, залишається на низькому рівні та не відповідає сучасним вимогам фінансове та матеріально-технічне забезпечення підрозділів та служб, які забезпечують національну безпеку держави. Важливо своєчасно й оперативно покращити оснащення сил та засобів підрозділів, що відповідальні за безпеку суспільства, новою сучасною технікою та озброєнням.

Необхідно укомплектувати якісним та фаховим кадровим складом підрозділи та служби, які забезпечують безпеку держави та суспільства, підвищити якість вимог пошуку нових підходів спеціальної підготовки у вищих навчальних закладах України з огляду на ускладнення внутрішньополітичної ситуації в державі з боку Російської Федерації.

Наведені вище механізми є фундаментальними механізмами державного управління щодо забезпечення національної безпеки держави та громадян. Вони повинні бути доволі гнучкими відносно до зміни різних сторін життєдіяльності держави, динаміки важливих процесів. Наша держава інтегрується в міжнародне товариство, що призводить не лише до змін в політиці та економіці, але й посилює темпи структурних змін та інформаційних потоків. Це вимагає сталої адаптації механізмів державного управління щодо забезпечення громадської безпеки суспільства та національної безпеки держави в цілому, а також створення нових умов з метою гарантування постійного та безпечного розвитку України.

Висновки і пропозиції. З огляду на наведене необхідно сказати, що надійність захисту важливих інтересів України залежить від таких факторів:

– від вироблення науково обґрунтованої концепції національної безпеки;

– від створення ефективної системи гарантування національної безпеки і механізму її реалізації;

– від розвитку законодавства в галузі національної безпеки;

– від практичної координації діяльності органів державного управління з метою відвернення, виявлення і усунення явних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз Україні.

Модернізація державного управління в системі громадської безпеки як складової частини національної безпеки повинна відповідати сьогоденню та побудувати таку державно-управлінську модель, яка б гарантувала безпеку держави та відповідала високим європейським стандартам. Вирішальним для реалізації гарантій національної безпеки й оборони України має стати її інтеграція в усі впливові європейські структури.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 17, 85, 106, 107, 116 Конституції; Ст. 5 Закону України «Про оборону України».
2. Про Положення про Міністерство України та Положення про Генеральний штаб Збройних сил України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 406/2011. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/406/2011.
3. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12.
4. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-15.
5. Про національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19.
6. Про національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18.
7. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF.

Крыштанович М. Ф. Механизмы государственного управления относительно правового обеспечения безопасности граждан

В статье раскрыта роль механизмов государственного управления относительно нормативно правового обеспечения безопасности граждан Украины. Проведен анализ актуального состояния модернизации механизмов государственного управления относительно обеспечения общественной безопасности граждан. Проанализированы направления и задачи ее последующего развития. Значительное внимание уделено трансформации механизмов государственного управления относительно повышения уровня защищенности граждан относительно обеспечения внутренней безопасности страны.

Ключевые слова: *национальная безопасность, внутренняя безопасность, общественная безопасность, механизмы государственного управления, общество, Украина.*

Kryshtanovych M. Mechanisms of public administration on the legal enforcement of citizens' security

The article is devoted the role of public administration mechanisms in the legal and regulatory security of Ukrainian citizens is revealed. The current analysis of the state of modernization of the mechanisms of public administration concerning the provision of public safety of citizens has been carried out. Directions and tasks of its further development are analyzed. Considerable attention is paid to the transformation of the mechanisms of state administration in order to increase the level of protection of citizens in ensuring the internal security of the country.

Key words: *national security, internal security, public safety, mechanisms of public administration, society, Ukraine.*

УДК 339.138:334.723

В. В. Круглов
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури,
докторант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ МАРКЕТИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена вивченню сутності, особливостей і типів маркетингу, які використовуються в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. У статті розглядаються інструменти формування і вдосконалення територій в рамках стратегічних маркетингових концепцій. Залежно від сфери впливу в державному управлінні обирається територіальний або державний вид маркетингу. У статті розглядаються проблеми реалізації маркетингових інструментів у межах управління проектами державно-приватного партнерства. Пояснюється взаємозв'язок маркетингу і практичного підходу у розвитку державно-приватного партнерства.

Ключові слова: *державний маркетинг, територіальний маркетинг, інвестиції, регіональний розвиток, державно-приватне партнерство, проекти державно-приватного партнерства.*

Постановка проблеми. У системі державного управління в процесі вирішення суспільних задач постійно відбуваються зміни під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників. Відповідно до зростаючих соціальних вимог держава посилює гарантії прав і свобод людини, формує комунікативно-інформаційні мережі для зворотного зв'язку з громадянами. На основі аналізу потреб суспільства обираються підходи до покращення якості публічних послуг, прогнозуються потреби в соціальних сферах, охороні довкілля, безпеці, у розвитку регіонів та місцевих територій.

Технології маркетингу довели свою актуальність щодо глибокого дослідження ринку, з'ясування попиту, планування асортименту, вивчення цільових груп, вдосконалення збуту тощо. Зазначена система дій направляється на всебічне задоволення потреб споживача з метою отримання позитивних результатів реалізатором чи виробником товарів та послуг. У цілому це призводить і до покращення якості життя та інших позитивних ефектів у суспільстві.

У науці державного управління останніми роками збільшилася кількість досліджень, що вивчають нові напрями, пов'язані з некомерційним маркетингом, який спрямований на реалізацію завдань у площині соціально-економічного розвитку держави чи окремої адміністративно-територіальної одиниці (соціальний маркетинг, державний маркетинг, територіальний маркетинг, регіональний маркетинг, муніципальний маркетинг). Вказані напрями маркетингу дозволяють органам державної влади динамічно та дієво задіяти механізми управління, реагуючи на зміну потреб та стан об'єктів управління. Розвиток території включає визначення мети, засобів, а також діагностику, індикатори, рейтинги, потреби, можливості, аналіз ресурсної бази, орієнтири на споживача як активного учасника маркетингового процесу. На основі маркетингових підходів можливо визначити та покращити конкурентні переваги територіальних одиниць та об'єднань, що дасть можливість досягти запланованих показників в економічній та соціальній площині.

На жаль, державні можливості щодо розвитку територій обмежені у фінансовій та ресурсній складових. Реалізація інфраструктурних об'єктів вимагає значних інвестицій і держава дедалі більше заці-

© Круглов В. В., 2018

кавлена в об'єднанні своїх зусиль з приватним сектором. Довгострокові договірні зобов'язання між державним органом влади і приватним власником для будівництва чи експлуатації інфраструктурних об'єктів, що включають розподіл ризиків та відповідальності, називаються державно-приватним партнерством (далі – ДПП).

Шляхом ДПП можна реалізовувати проекти у сфері освіти, медицини, транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства, туризму, енергетики. Проекти, направлені на розвиток територій, соціальної сфери, потребують зважених підходів органів державної влади та місцевого самоврядування та залучення і використання у діяльності сучасного інструментарію маркетингу територій як елементу державного маркетингу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання територіального маркетингу досліджували у своїх працях В. Бондаренко, І. Буднікевич, Т. Воронько, І. Гавриш та інші. Місце та роль маркетингу в реалізації проектів ДПП розглядали Р. Адаріна, М. Бек, Н. Котова, М. Молодцов та інші. Незважаючи на суттєву кількість наукових праць, недостатньо дослідженими залишаються питання впливу територіального маркетингу на розвиток проектів державно-приватного партнерства.

Метою статті є аналіз можливостей територіального маркетингу та обґрунтування його впливу як інструменту розвитку державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Поступове розширення сфери маркетингових досліджень від суто комерційного аналізу ринкових відносин до вивчення соціальних складових в некомерційних організаціях відбувалося під впливом суспільних потреб: необхідності врахування очікувань людей та їх сприйняття; важливості активної ролі споживача; формування довіри до політичних суб'єктів та довгострокової співпраці. Справедливим видається твердження, що маркетинг є одним із головних чинників на шляху до успіху некомерційних організацій [1].

Призначенням соціального маркетингу стало здійснення зміни поведінки для індивідуального та соціального блага шляхом відповідних методів [2, с. 21] та маркетингових інструментів для стимулювання позитивних соціальних змін [3]. Застосування соціального маркетингу було досить широким і проявлялося у захисті навколишнього середовища [4], збереженні видів тварин [5], сфері спорту [6], боротьбі з бідністю [7].

Отже, стало очевидним, що маркетингові технології можливо застосовувати до значного кола соціальних питань та отримувати позитивні результати. Некомерційний маркетинг направлений на задоволення потреб споживачів публічних послуг. Різновидом некомерційного маркетингу науковці визначають державний маркетинг. Державний маркетинг реалізується у сфері відносин між суб'єктами (органами державної влади) і об'єктами (споживачами послуг суб'єктів) за допомогою комплексу заходів поєднаної діяльності органів державної влади різних рівнів. Ця діяльність направлена на взаємодію з суб'єктами ринку, управління об'єктивною відповідністю попиту та пропозиції, виявлення, формування та задоволення потреб об'єкта управління, що створює позитивну кон'юнктуру в інтересах національної економіки, підвищує конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників, забезпечує вирішення соціальних проблем, підвищує якість життя та забезпечує стійкий розвиток суспільства [8, с. 86–87].

Державний маркетинг відповідно до сфери свого застосування включає такі окремі напрями: законодавчий маркетинг (законодавче регулювання стандартів якості, цінової політики), соціальний маркетинг (освіта, охорона здоров'я, культура), маркетинг територіальних утворень, маркетинг державних комунікацій, бюджетний і податковий маркетинг, проектний маркетинг [9, с. 183].

К. Сухоносова визначає такі об'єкти маркетингової діяльності в державному управлінні [10, с. 115]: державні послуги та суспільні блага (пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, громадська безпека); товари й послуги, необхідні для функціонування організацій та галузей, що фінансуються з державного бюджету (сфера оборони, правопорядку, безпеки, органи державної влади, суб'єкти

адміністративно-господарської діяльності державної форми власності); території, територіальні утворення та об'єднання (країни, регіони, міжрегіональні утворення, міжмуніципальні об'єднання, об'єднані територіальні громади, міста).

Т. Воронько зазначає, що регіональний маркетинг є системою економічних відносин узгодження інтересів і цілей мезорівня з макро- і мікрорівнями, адаптуванням регіональної структури відтворення до зовнішнього та внутрішнього ринків на основі моніторингу (аналіз, оцінка, прогноз) процесів, що відбуваються на цих рівнях [11, с. 165–166]. За рахунок виконання функцій суб'єктів маркетингу в межах території зростає привабливість адміністративного утворення для постійного проживання, місця відпочинку та ведення господарської діяльності, виникає сприятливий інвестиційний клімат, підвищуються соціально-економічні показники, зростає екологічна та соціальна безпека, за рахунок якісних послуг задовольняються соціальні потреби, створюється інфраструктура, територія розвивається на основі співпраці з громадянами [9, с. 185].

У стратегії територіального маркетингу виділяють такі види маркетингу: маркетинг іміджу регіону (комунікаційні заходи, що демонструють відкритість території для співпраці); маркетинг привабливості (заходи, спрямовані на підвищення привабливості конкретної території для людини); маркетинг інфраструктури (ступінь розбудови на території ринкової, житлової, промислової інфраструктури); маркетинг населення, персоналу [12].

Моделями, що можуть використовуватися як інструменти державного маркетингу та дозволяють дослідити потенціал території, цільові групи споживачів, планування розвитку території, слід визначити модель GE/McKinsey (багатофакторна), модель BCG (двофакторна), графічні моделі (профілі територіального утворення, багатокутник конкурентоспроможності). Можливе використання інтегральних показників, які визначають ієрархію чи потенціал територіального утворення. У якості методичного інструментарію державного маркетингу використовуються SWOT-аналіз, PEST-аналіз (STEP), технології сегментування та оцінки ємності ринків, оцінка конкурентоспроможності та позиціонування країн і регіонів, їх формування. Застосовуються також інструменти товарної, цінової, комунікаційної та збутової політики щодо відповідних об'єктів [13].

Маркетингова політика привабливості забезпечується поєднанням заходів, які спрямовуються на залучення уваги цільових аудиторій до певної території, розробляється та реалізується органами державної влади регіонального рівня за участю представників громади і як елемент територіальних програм і стратегій розвитку впливає на інвестиційну, інноваційну, туристичну, соціальну, міграційну, підприємницьку, екологічну та інфраструктурну привабливість територій, що забезпечує конкурентоспроможність цих територій [14].

У маркетингу територій можуть брати участь органи управління (державні і місцеві), галузі/види діяльності економіки (торгівля, туризм), засоби масової інформації, наукові та освітні установи, некомерційні організації, виробники товарів і послуг, а цільовою групою є їх споживачі. Суб'єктами, що здійснюють просування території, є надавачі територіального продукту, тобто державні органи управління, місцеві агенції та асоціації з розвитку, транспортні підприємства та організації, туристичні фірми (оператори та агенти), сфера гостинності (готелі, заклади харчування, розваг), мережі та підприємства торгівлі, спортивні федерації, громадські організації та інші структури, які локалізовані на території та зацікавлені у залученні клієнтів [15].

Реалізація проектів ДПП на регіональному рівні передбачає схожі з територіальним маркетингом цілі, зокрема будівництво інфраструктури, підвищення привабливості територіального утворення, залучення додаткових інвестицій, задоволення споживача шляхом надання соціально важливих послуг, розвиток системи освіти, медицини, туристичної галузі, житлово-комунального господарства, зростання якості життя.

У процесі реалізації проектів ДПП визначають такі завдання територіального маркетингу: формування документації

щодо відповідного проекту ДПП; підбір інвесторів; розробка політики просування регіонального бренду, процедури відбору проектів, залучення виконавців, порядку звітування; процедура конкурсного відбору проектів; укладання угод з переможцями конкурсу; оцінка реалізації політики та звітування[16, с. 66–67].

Маркетингові підходи під час просування проектів ДПП вирішуються засобами реклами і технологіями PR. Важливим є забезпечення маркетингового управління проектами на всіх стадіях життєвого циклу, включаючи підготовку і проведення необхідних маркетингових досліджень, що може знизити рівень невизначеності оцінок створюваної цінності і необхідних витрат проектів ДПП. Маркетингове забезпечення ДПП повинно передбачати маркетинговий аудит, прогнозне дослідження факторів, які визначають створювану цінність, розробку стратегічного маркетингового плану на весь життєвий цикл проекту [17, с. 146–148].

У маркетинговій стратегії проекту ДПП маркетинговий аудит повинен включати аналіз зовнішнього середовища, тобто огляд макро- та мікросередовища (економічні, демографічні, соціальні та інші фактори, місцевий бізнес, населення), конкурентний аналіз; аналіз внутрішнього середовища (оцінка основного, супутнього і додаткового продукту) й аналіз іміджу території реалізації ДПП. Обов'язковою є постановка цілей і завдань, а також вибір сегментів ринку, формування необхідного продукту проекту ДПП, формування бренду, програма заходів маркетингу, визначення ефективності маркетингової стратегії. Практика показує, що ігнорування маркетингової стратегії в управлінні проектами в рамках ДПП призводить до виникнення ризику значного скорочення ефективності проекту ДПП як у короткостроковий, так і в довгостроковий період [18, с. 147].

Ефективність кожного конкретного проекту ДПП визначається якістю управління ризиками, їх розподілом. Маркетингові дослідження дають можливість знизити ступінь невизначеності необхідних втрат на підприємстві, підвищують обґрунтованість рішень, якість їх реалізації. Слід зазначити, що основними напрямами вдосконалення ДПП в плані використання маркетингу є цінова і товарна політика, а також необхідні рішення з безпеки та управління навколишнім середовищем, участь приватних інвестицій в інфраструктурних проектах ДПП за рахунок податкових стимулів, юридичної орієнтації в управлінні ДПП [19].

Розповсюдженою сферою реалізації ДПП є туристичні кластери, що включають туристичний напрям, розбудову сфери гостинності (об'єкти для проживання, сфера обслуговування, торгівля, санаторно-курортні комплекси), транспортну інфраструктуру. Екологічні напрями визначають проекти по переробці побутових відходів, вироблення енергії з альтернативних джерел, очищення питної води, інші напрями охорони довкілля. Перевагами державно-приватного партнерства в галузі охорони здоров'я є суворість догляду, забезпечення сучасним лікувальним обладнанням, увага до пацієнтів, стимулювання професійної конкуренції. Успіх організацій охорони здоров'я залежить від маркетингових досліджень очікувань споживачів, клієнтів, пацієнтів, вимог державних органів і поведінки конкурентів, а також суспільства в цілому з позиції соціальної відповідальності [20].

Отже, в процесі реалізації проектів ДПП потрібно задіяти можливості територіального маркетингу, що дозволить залучити інвесторів, інших зацікавлених суб'єктів, кваліфікований персонал, ресурси. У процесі підготовки та реалізації проектів державно-приватного партнерства є нагальна потреба у маркетингових дослідженнях на всіх циклах проекту, в процедурах відбору проектів, звітуванні, оцінці ризиків та ступеню невизначеності необхідних втрат на підприємстві.

Територіальний маркетинг є пріоритетним напрямом та перспективною стратегією, що визначає сталий розвиток і використовує сукупний ресурсний потенціал території для залучення інвестиційного чинника з орієнтацією на потреби населення та для реалізації взаємопов'язаних із державними регіональних цільових програм і проектів, в яких задоволення потреб соціально-економічної сфери може вирішуватися за допомогою проектів ДПП.

Завданнями територіального маркетингу є розвиток підприємницької, інвестиційно-інноваційної, соціальної, екологічної та інфраструктурної привабливості територій, що в цілому можливо реалізувати в проектах державно-приватного партнерства в різних сферах соціальної та господарської діяльності.

Висновки і пропозиції. Постійне посилення конкуренції на міжнародному рівні, а в межах однієї держави – між адміністративно-територіальними одиницями, призводить до зростання показників, що визначають якість життя та високі соціальні, екологічні та інфраструктурні показники. Але це вимагає боротьби за інвестиційні та трудові ресурси, інфраструктурні та технологічні можливості, за позитивний імідж та схвальну реакцію споживачів послуг. Масштабні завдання необхідно вирішувати за рахунок залучення некомерційного маркетингу в систему державного управління. Виробництво суспільних благ, вплив на соціально-економічну сферу, створення конкурентного середовища, підвищення якості життя, реалізація проектів державно-приватного партнерства потребують застосування технологій державного та територіального маркетингу.

Визначаючи потреби суспільства і держави, окремих територіальних утворень (місцевого та регіонального рівня), визначаючи соціально-економічні цілі, регулюючи потреби та можливості, територіальний маркетинг стає суттєвим елементом державного управління, що дає можливість розвивати території як місце проживання, місце відпочинку, місце господарювання.

Територіальний маркетинг відіграє суттєву роль у визначенні пріоритетних проектів у соціальній сфері, інфраструктурі, створенні позитивного іміджу території та органів державної влади, залученні потенційних інвесторів для участі в державних програмах і є інструментом розвитку державно-приватного партнерства. Важливим завданням залишається нормативне та методичне пристосування інструментарію територіального маркетингу для цілей формування та реалізації проектів ДПП.

Список використаної літератури:

1. Andreasen A., Kotler P. Strategic Marketing for Nonprofit Organizations. 7th Edition. NJ: Pearson/Prentice Hall, 2008. 504 p.
2. Kubacki K., Rundle-Thiele S. Action Research in Heather Skinner, Formative Research in Social Marketing: Innovative methods to gain consumer insights. Singapore: Springer, 2017. 290 p.
3. Wymer W. Developing more effective social marketing strategies. Journal of Social Marketing. 2011. № 1 (1). P. 17–31.
4. McKenzie-Mohr D., Lee N., Schultz P., Kotler P. Social marketing to protect the environment: What works. NY: SAGE Publications, 2012. 237 p.
5. Drury R. Reducing urban demand for wild animals in Vietnam: Examining the potential of wildlife farming as a conservation tool. Conservation Letters. 2009. № 2 (6). P. 263–270.
6. Inoue Y., Kent A. Investigating the role of corporate credibility in corporate social marketing: A case study of environmental initiatives by professional sport organizations. Sport Management Review. 2012. № 15 (3). P. 330–344.
7. Kotler P., Lee N. Up and out of poverty: The social marketing solution. NJ: Pearson Prentice Hall, 2009. 368 p.
8. Романенко К.М. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 10. С. 85–88.
9. Шатун В.Т., Зосімова І.О. Маркетинг в публічному управлінні: сутність, специфіка, класифікація. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління». 2016. Т. 267, Вип. 255. С. 181–187.
10. Сухоносова К.І. Механізми маркетингу в державному управлінні. Публічне управління та митне адміністрування. 2015. № 2. С. 112–118.
11. Воронько Т.В. Сутність і головні цілі регіонального маркетингу як складової регіональної політики. Вісник Полтавської державної академії. 2012. № 1. С. 164–167.
12. Шевчук О.Ю. Територіальний маркетинг як ефективний інструмент та перспективний напрямок сучасного менеджменту. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. Серія «Економічні науки». 2011. № 2 (18). С. 308–315.

13. Гавриш-Мусафір А.О. Маркетинг органів публічної влади як механізм підвищення рівня життя населення. Молодий вчений. 2016. № 8. С. 221–225.
14. Буднікевич І.М., Гавриш І.І. Концепція територіального маркетингу як основа формування та підвищення привабливості регіонів. Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 76–85.
15. Бондаренко В.М., Шершун К.О. Поняття та інструменти територіального маркетингу в контексті стратегічного розвитку регіонів. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». 2012. Вип. 2 (36). С. 66–73.
16. Котова Н. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації проектів територіального маркетингу. Актуальні проблеми державного управління. 2010. Вип. 3 (2). С. 64–67.
17. Бек М.А., Бек Н.Н. Маркетинговые аспекты развития государственно-частных партнерств. Развитие форм межфирменной кооперации: сети и взаимоотношения. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008. С. 142–160.
18. Молодцов М.Н., Адарина Р.Т. Маркетинг в системе частно-государственного партнерства (на примере горнолыжного курорта «Манжерок»). Теория и практика общественного развития. 2013. № 10. С. 145–148.
19. Drozdov N.A., Tagiltseva J.A., Kuzina E.L., Kuzina M.A. Systematic Approach and Advanced Marketing in Public-Private Partnerships. Proceedings of the 2017 International Conference "Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies" (IT&QM&IS), St. Petersburg, 2017. P. 27–31.
20. Purcărea V.L., Coculescu B.I., Coculescu E.C. The concept of marketing in the public-private partnership in the Romanian medical system. Journal of Medicine and Life. 2014. № 7. (Special Issue 3). P. 20–22.

Круглов В. В. Территориальный маркетинг как инструмент развития государственно-частного партнерства

Статья посвящена изучению сущности, особенностей и типов маркетинга, используемых в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. В статье рассматриваются инструменты формирования и совершенствования территорий в рамках стратегических маркетинговых концепций. В зависимости от сферы влияния в государственном управлении выбирается территориальный или государственный вид маркетинга. В статье рассматриваются проблемы реализации маркетинговых инструментов в рамках управления проектами государственно-частного партнерства. Объясняется взаимосвязь маркетинга и практического подхода в развитии государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: *государственный маркетинг, территориальный маркетинг, инвестиции, региональное развитие, государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства.*

Kruhlov V. Territorial marketing as a tool for development of the state-private partnership

The article is devoted the study of essence, features and types of marketing, used in activity of public organs and organs of local self-government. The article regards the instruments of formation and improvement of territories in the framework of strategic marketing concepts. Depending on the sphere of influence in a public management the followings types of marketing are selected: territorial and state. The article discusses problems of the marketing instruments implementation as a part of the project management of the public-private partnership. The interrelation of marketing and the practical approach in development of public-private partnerships is explained.

Key words: *state marketing, territorial marketing, investments, regional development, public-private partnership, public-private partnership projects.*

УДК 351.854

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

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНИМ ТА АМАТОРСЬКИМ МИСТЕЦТВАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядається міжнародний досвід управління професійним і аматорським мистецтвами в системі державного управління. На основі аналізу англомовних джерел іноземних дослідників зроблено висновок про доцільність цілеспрямованого державного фінансування культурної сфери.

Ключові слова: *державне управління, професійне, аматорське мистецтво.*

Постановка проблеми. За умов розвитку сучасного українського суспільства особливої уваги набуває актуальність розробки державного управління у сфері професійного і аматорського мистецтв. Це пов'язано, по-перше, з втратою духовності, що викликано загрозою глобалізації. Державне управління здатне сприяти збереженню найкращих традицій народу, демонстрації кращих зразків національних культур. У цьому сенсі мистецтво є незаперечним з погляду використання його як механізму управління. За допомогою мистецтва реалізується сприйняття людиною дійсності, зберігається цілісність як окремо взятої особистості, так і соціального досвіду. Мистецтво подібне до дзеркала, в якому відбивається дійсність і особливості конкретної країни, народу. Ставлення до мистецтва у суспільстві також є віддзеркаленням духовного і економічного благополуччя громадян країни.

Досвід інших країн з кращими показниками управлінського та економічного розвитку може бути корисним у стратегії національного державного управління професійним і аматорським мистецтвами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управління професійним та аматорським мистецтвами в системі державного управління стало об'єктом уваги багатьох іноземних науковців. Різні галузеві аспекти державного управління досліджували такі вчені, як Ендрю Грей і Біл Дженкенс [6], Елеонора Белфіє [2], Пітер Аукоін [1], Джанін О'Флинн [10]. Цінними науковими надбаннями у галузі державного управління з погляду міжнародного досвіду є роботи професора і директора з розвитку Університету Південної Каліфорнії, заслуженого професора Університету штату Арізона Роберта Б. Денхарда, професора Університету Південної Каліфорнії Дженет В. Денхард і Тари А. Бленк [12], Марка Херисона Мура [8].

Мета статті – на основі англомовних джерел зарубіжних науковців вивчити міжнародний досвід управління професійним і аматорським мистецтвами в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. З 1980-х рр. минулого століття Континентальні європейські мистецькі організації вклали значні кошти в маркетинг та організаційне управління, що призвело до підвищення професіоналізації управління, як правило, до збільшення бюджетів, субсидій, а також зростання накладних витрат. Катя Сєджерс, Аннік Шремм і Роел Девриент провели дослідження, чи був цей процес професіоналізації управління вигідним для того, ким починається і закінчується художній процес, тобто для самого виконавця. Вони розглянули поточну позицію окремих виконавців у контексті політики фламандського мистецтва. Представлені результати досліджень базуються на аналізі офіційних даних про структуру

© Лебєдєва Н. А., 2018

витрат та доходів фламандських виконавських мистецьких організацій. Висновки вчених підтверджують парадокс, що спостерігається на міжнародному рівні: хоча мистецтво і було передбачене на організаційному та управлінському рівнях, але становище окремих художників стало вразливим [13].

Видатний професор державного управління Університету Далхаузі, член редакційної колегії з питань управління Пітер Аукоін розглянув феномен посилення політичного тиску на уряди чотирьох Вестмінстерських систем (Австралії, Великобританії, Канади та Нової Зеландії), що відобразився у змінах у засобах масової інформації та комунікації, підвищенні прозорості, розширенні аудиту, посиленні конкуренції на політичному ринку та політичній поляризації в електораті. Цей тиск підвищує ризик неупередженості дій державного управління, оскільки уряди ґрунтуються на управлінні та агітації, дозволяють політичним працівникам бути окремими силами в управлінні, політизувати посади провідних державних службовців та очікувати, що державні службовці будуть беззастережно партійними. Вчений зробив висновок про те, що Нова Зеландія найкраще здатна впоратися з цими ризиками, частково завдяки своєму незалежному штату найвищих посад державної служби. Науковець запропонував створення незалежно призначених управлінських рад для державних служб управління мистецтвом та установ для здійснення управлінської функції [1].

З огляду на те, що державне фінансування мистецтва в США є нестабільним, Майкл Вілкерсон розглядає ряд варіантів річних асигнувань Конгресу. Звертаючись до прецедентів у Канаді та Європі, державні службовці пропонують нову систему фінансування, яка ґрунтуватиметься на на платі за користувача, що стягується за квитки, продаж творів мистецтва, електронні носії та завантаження. Така система повинна бути запроваджена лише один раз, і це призведе до щорічного надходження грантових коштів до мистецтва, що значно перевищить, на думку вченого, теперішній рівень. Нову роль сучасного Національного фонду мистецтв, як і матеріально-технічні та політичні виклики, науковець розглянув у взаємодії з державним управлінням [14].

Незважаючи на зростання економічного та культурного значення художніх закладів у Північній Америці, відносно мало відомо про те, як естетичні побоювання та вимоги художнього виробництва впливають на адміністративні функції. У дослідженні Девіда Грея та Лорети Інгліс розглянуто стратегічний процес прийняття рішень на прикладах різноманітних канадських мистецьких організацій. Увагу науковців зосереджено на питаннях, які виникали як вирішальні для організації державного управління окремих осіб та мистецьких груп, які водночас брали участь у процесі прийняття рішень [6].

Патриція Деуей у дослідженні «Від управління мистецтвом до управління культурою» відзначає, що адміністрування мистецтв стабільно розвивалося в Північній Америці та Європі останні півстоліття. У цей час з'являється багато проблем, які активно реагують на системні зміни, що відбуваються у сфері культури. Американська дослідниця стверджує, що у сфері культури відбуваються основні зміни, які можуть вимагати кількох основних можливостей управління цими змінами в мистецькому адмініструванні. Підсумком її роботи є системний підхід до освітніх можливостей [4].

Інша іноземна дослідниця Маргарет Вісжомірські звернула увагу на те, що державне фінансування мистецтва вже більше чверті століття є елементом бюджетної та асигнованої діяльності як на федеральному, так і на державному рівнях. Ідея того, що політика виправдовує та спрямовує ці розподіли ресурсів, з'являється повільно [15]. Дослідження вченої містить історіографічне обговорення того, як формувалося це питання у США. Акцентовано увагу на стійкості терміну «культурна політика» через посилання на контекстуальні, політичні та епістематичні чинники. Було використано чотири президентські звіти з 1953 по 1997 рік, щоб відстежити еволюцію державного управління мистецтвом щодо визначення політики в галузі мистецтва та культури, ролі й обов'язків федерального уряду стосовно цих питань,

а також виникнення низки питань політики, крім публічного фінансування [15].

Цікавим з позиції історичного підходу до досліджуваної проблеми, на мій погляд, є праця Уолтера Дж. М. Кикерта «Державне управління в Нідерландах: альтернатива англо-американському «управлінству». У багатьох західних державних адміністраціях, зокрема американських та англосаксонських, спостерігається гарна тенденція – «нове державне управління». Багато західних урядів та державних служб застосовують «управлінський» підхід до адміністрації. За умов високих суспільних вимог та суворо обмеженого державного бюджету єдиною реальною альтернативою є скорочення державних послуг або підвищення податків, зниження витрат, підвищення ефективності та надання «більшої вартості для грошей» [9].

Така консолідація бюджету змушує державний сектор стати дієвішим, працювати краще і дешевше, а також орієнтуватися на клієнта. У роботі зарубіжного науковця ця тенденція державного управління розглянута критично. Теоретично він серйозно критикує адекватність державного сектору ділової концепції управління. «З емпіричного погляду ділова концепція управління також є недостатньою, як і опис адміністративної практики. Не заперечуючи бюджетні обставини та необхідність ефективності та однобічності управління, вона є непридатною для державного сектора. Інша політико-адміністративна відповідь на ці обставини може бути можливою і доцільнішою» [9].

У дослідженні Уолтера Дж. М. Кикерта теоретично розглянута та практично проілюстрована така можлива альтернатива. Попри те, що вона не так добре розвинена, як безліч доступних державних управлінських моделей та методів, альтернативне державне управління має не тільки теоретичну та аналітичну обізнаність, але також відображає практику адміністративних змін. Ідея та практичні наслідки проілюстровані прикладами адміністративних реформ у Нідерландах, які сприяли вдосконаленню формування професійного та аматорського мистецтв у системі державного управління [9].

Доріс Рут Ейкоф та Алекс Хонсчайлд досліджували художню та економічну логіку мистецтва. У культурному виробництві, за твердженням іноземних науковців, практика роботи формується як художньою, так і економічною логікою. Застосовуючи теорію практики для якісних досліджень німецьких театрів, було проаналізовано характер взаємовідносин між художньою та економічною практикою, між мистецтвом та управлінням, а також орієнтири, що впливають на творче виробництво. Вивчення логіки практики в театрі розкриває центральний парадокс творчого виробництва: економічна логіка, як правило, витісняє художню логіку і, таким чином, загрожує ресурсам, життєво необхідним для творчого виробництва [5]. Оскільки державне управління професійним мистецтвом за кордоном здійснюється фактично економічними засобами, театральні актори та театри як організації повинні розвивати засоби захисту художньої практики, щоб обмежити вплив економічної логіки.

Це дослідження показує, що відповідні організаційні заходи не є розробленими. Навпаки, практика управління людськими ресурсами в театрах є дуже персоналізованою, тому театральні виконавці повинні знайти своєрідні способи подолання напруги між художньою та економічною логікою. Вчені стверджують, що існує центральний парадокс у творчому виробництві, який зумовлений необхідністю керувати і продавати. Управління мистецтвом, маючи вирішальне значення для інших галузей суспільства, потребує розвитку спеціальних знань [5].

Професор державного управління та міських досліджень Грегорі Б. Льюіс разом з науковим співробітником з політичних досліджень Державного університету штату Джорджія Ендрю Янгом проаналізували розуміння державних асигнувань у мистецтво. Вони поставили питання щодо бажання громадян або політиків мати більший вплив на державні витрати стосовно мистецтва [7].

Грегорі Б. Льюіс та Ендрю Янг, використовуючи 24 роки державних законодавчих асигнувань, застосували аналіз для вивчення державних органів, що проводять державні витрати на мистецтво. Вони

дослідили вплив державних надходжень, доходу на душу населення, політичних уподобань громадянина і соціальний лібералізм, урядовий лібералізм і розділений уряд. Тільки перші три, за їх висновками, мають значні ефекти [7, с. 2]. Нині існують нагороди загальною сумою у 200 000 доларів США щорічно в кожній державі з додатковими коштами, наданими на душу населення, а також через регіональні партнерські угоди та національні служби нагороди. Держави все ще витрачають коштів удвічі більше, незважаючи на значне скорочення бюджетів багатьох країн у галузі фінансування мистецтва з 2001 року. Близько половини штатів США мають незалежні арт-галузі [7, с. 2], решта коштів виділяється на відділи культури, відділи економічного розвитку, державні й освітні установи, а також на офіс губернатора.

Державні установи мистецтв витрачають свої бюджети на такі потреби: надання допомоги професійним мистецьким організаціям; надання грантів художникам [7, с. 2]; виділення коштів на аматорську та громадську діяльність; надання коштів на найбільші виробничі організації. Мистецтва також існують завдяки підтримці політичних виборчих округів. Державне управління професійним та аматорським мистецтвами здійснюється різноманітними виборчими округами, великими чи маленькими, міськими або сільськими. Полярність між цими групами може підірвати популярність підтримки нових ініціатив у галузі культури, за винятком тих, які сприймаються як політика, що спрямована на розвиток системи розподілу і вигідна усім [7, с. 2].

Налагоджені мистецькі організації успішно лобіюють державні уряди безпосередньо для позицій власного фінансування. Державна політика відображає ідеологію та переконання громадян держави у широкому колі галузей (наприклад, співвідношення в президентському голосуванні штатів, місцеві податкові зусилля, витрати на соціальне забезпечення та освіту) [7, с. 3].

Ще один показник, який впливає на розвиток професійного та аматорського мистецтв в системі державного управління, за твердженням американських вчених, – це освіта. Саме освіта, але не дохід, впливає на підтримку витрат на мистецтво. Освіта як індикатор смаку до мистецтва. Низька значущість та видимість державних витрат на мистецтво свідчить про те, що політика цінності, а не змісту може визначати витрати [7, с. 6]. Опоненти розвитку професійного та аматорського мистецтв за кордоном надали такі аргументи:

1) витрати на мистецтво є розкішшю, марною витратою грошей;

2) не уряд, а приватний ринок повинен вирішити, наскільки цінні твори мистецтва;

3) індивідуальний смак представників бюрократії не є показником обов'язковості фінансування певних видів мистецтва [7, с. 6].

Державні надходження до мистецтва від державного бюджету показують наявні ресурси уряду. Що менше обмежень на державні витрати, то більше уваги буде приділено тому, що мистецтво – марнотратна розкіш.

Результати досліджень міжнародного рівня показали, що державні надходження на душу населення та дохід на душу населення є найважливішими прогнозуючими факторами витрат на душу населення на мистецтво.

Цікаво те, що освіта має значення більше, ніж дохід на підтримку державних витрат на мистецтво. «Коефіцієнт освіти залишиться, навіть якщо будуть знижуватися доходи на душу населення або проведемо поперечний розріз аналізу без державних витрат. Лібералізм уряду та розділений уряд не мають суттєвого впливу на мистецькі витрати» [7, с. 11]. Ситуація в законодавчому органі держави виявилася не настільки важливою, як очікувалося на початку дослідження американських науковців. Фінансування державного бюджету щодо мистецтва більше залежить від економічних умов і політичних настроїв громадян, ніж від ідеології її законодавців або того, чи поділяється державний уряд [7, с. 12]. Держави на здорових фінансових позиціях з високими доходами, ліберальним населенням витрачають більше коштів на мистецтво. Про це свідчить важливість державних надходжень, оскільки мистецтво є частиною більшого пакету послуг. Витрати на

мистецтво зростають пропорційно до загальних витрат [7, с. 12].

Дослідження іншої американської вченої Патриції Деуей присвячено проблемі переходу управління мистецтвом до культури управління. Існує думка, що управління сучасними мистецтвами засноване на посередництві між внутрішнім художнім виразом і зовнішньою публікою. Основна функція посередництва між художниками і громадськістю існує вже понад 2000 років. Збільшення значення управління мистецтвом як спеціалізованим науковим напрямком і професійним заняттям почалося у другій половині двадцятого століття в Північній Америці і Європі [4].

Поширення і зростання організацій з професійного мистецтва і громадських художніх агентств за останні 35 років створило значний попит на ефективне управління. Управління мистецтвом стало загальноприйнятим як управління професійними некомерційними або громадськими організаціями культури та мистецтва. Однак останнім часом керівники мистецьких об'єднань стали працювати у різних некомерційних організаціях в галузі музики, театру, опери, танцю, музеїв, літератури, мистецтва. З'явилося безліч сервісних організацій, тематичних парків, засобів масової інформації, розвивається промисловість кіно та індустрія звукозапису [4, с. 1].

Таке розширення кола професійних можливостей для менеджерів державного управління мистецтвом відображає розширення сфери організацій та установ, які нині розглядаються як частина великого культурного сектору.

Висновки. Отже, ознайомившись з існуючим міжнародним досвідом у сфері державного управління на основі наукових джерел, автор статті дійшла таких висновків. Останнім часом на міжнародному рівні почався пошук нового способу мислення та запровадження нової практики державного управління мистецтвом, частково для вирішення передбачуваних недоліків державного управління мистецькою сферою. Державне фінансування мистецтва вже більше чверті століття є елементом бюджетної та асигнованої діяльності як на федеральному, так і на державному рівнях у багатьох державах. Державні установи мистецтв витрачають свої бюджети на такі цілі: надання допомоги професійним мистецьким організаціям, надання грантів художникам, фінансування аматорської та громадської діяльності, а також найбільших виробничих організацій.

Мистецтва існують завдяки підтримці політичних виборчих округів та невеликим грантам для багатьох культурних організацій. Державне управління професійним та аматорським мистецтвом здійснюється різноманітними виборчими округами (великими чи маленькими, міськими або сільськими).

Мистецтва субсидуються, оскільки вони є засобом для досягнення мети, а не самоціллю. З цього погляду характерним прикладом сучасних тенденцій у формуванні культурної політики є акцент на потенціал мистецтва та ролі культурного сектора на місцевому ринку і в місцевому економічному розвитку. На міжнародному рівні існує державна фінансова підтримка, яка має свої недоліки. Таким недоліком є політизація мистецтва, коли митці повинні підтримувати певну політичну силу задля отримання фінансування. Тобто митці стають залежними від політиків.

Державне управління сферою професійного і аматорського мистецтв здійснюється за залишковим принципом. Але треба зауважити, що державне фінансування є стабільнішим і більшим, ніж та фінансова підтримка, що пропонується спеціальними фондами.

Список використаної літератури:

1. Aucoin P. New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. Governance: An Internal Journal of Policy, Administration and Institutions. 2012. April. Vol. 25. Issue 2. P. 177–199.
2. Belfiore E. Auditing culture. The subsidised cultural sector in the New Public Management. International Journal of cultural Policy. 2004. Vol. 10. Issue 2. P. 183–202.
3. Cray D., Inglis L. Strategic Decision Making in Arts Organizations. The journal of Arts Management, Law and Society. 2011. Vol. 41. Issue 2. P. 84–102.
4. Dewey P. From Arts Management to Cultural Administration: STP & A Conference Paper. 2003. 15 p.
5. Eikhof D.R., Haunschild A. For art's sake! Artistic and economic logics in crea-

tive production. Journal of Organizational Behavior. 2007. Vol. 28. Issue 5. P. 511–642.
6. Gray A., Jenkins B. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analisis and Management, Volume 15) Emerald Group Publishing Limited. P. 543–572.
7. Lewis Gregory B., Rushton Michael Understanding State Government Appropriations for the Arts: 1976-1999. State & Local Government. 2007. Vol. 39. Issue 2. P. 107–114.
8. Harrison Moore M. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press, 1995. 402 p.
9. Kickert Walter J.M. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American "Managerialism". Public Administration. 1997. Vol.75. Issue 4. P. 731–752.
10. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. Australian Journal of Public Administration. 2007. September. Vol. 66. Issue 3. P. 353–366.
11. Dewey P. From Arts Management to Cultural Administration. International Journal of Arts Management; Montréal. Spring 2004. Vol. 6. Iss.3 P. 13–22.
12. Denhardt Robert B., Denhardt Janet V., Blanc Tara A. Public Administration: An Action Orientation. Boston: Cengage Learning, 2013. 464 p.
13. Segers K., Schramme A., Devrient R. Do Artists Benefit from Arts Policy? The Position of Performing Artists in Flanders (2001-2008). The journal of Arts Management, Law, and Society. 2010. Vol. 40. Issue 1: Arts Management a Sociological Inguiry. P. 58–75.
14. Wilkerson M. Using the Arts to Pay for the Arts: A Proposed New Public Funding Model. The journal of Arts Management, Law, and Society. 2012. Vol. 42. Issue 3: Creating a Vision for the Future of Arts and Culture. P. 103–115.
15. Wyszomirski M. From Public Support for the Arts to Cultural Policy. Review of Policy Research. 2004. Vol. 21. Issue 4. P. 469–484.

Лебедева Н. А. Международный опыт управления профессиональным и аматорским искусствами в системе государственного управления

В статье рассматривается международный опыт управления профессиональным и аматорским искусствами в системе государственного управления. На основе анализа англоязычных источников зарубежных исследователей сделан вывод о необходимости целенаправленного государственного финансирования культурной сферы.

Ключевые слова: *государственное управление, профессиональное, аматорское искусство.*

Lebiedieva N. International experience of management of professional and amateur art in the system of public administration

The article is dedicated to the international experience in managing of professional and amateur art in the public administration system. Based on the analysis of the foreign researchers' English-speaking sources, a conclusion about the purposeful state financing expediency of the cultural sphere was made.

Key words: *public, state, administration, professional, amateur art.*

УДК 35.01:351.84

В. І. Николаєва
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри соціології управління
Донецького державного університету управління

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ СУСПІЛЬНИХ СЕКТОРІВ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу встановлення ефективної взаємодії державного і недержавного секторів через організацію різних видів партнерства в управлінні системою соціальної роботи. Розглянуто особливості досягнення партнерства на різних структурних рівнях: державному, регіональному, місцевому. Основний акцент зроблено на оптимальних умовах, складниках і проблемах, що виникають у процесі запровадження міжсекторального співробітництва у наданні соціальних послуг.

Ключові слова: *соціальна політика, система соціальної роботи, партнерство, державні та недержавні сектори, міжсекторальне співробітництво.*

Постановка проблеми. Концептуальні перетворення стосовно співпраці державного та недержавного секторів в розробці, реалізації та моніторингу державної політики, яка перебуває в інтересах суспільного блага, є однією з головних характеристик сучасного українського суспільства.

Трансформаційні процеси, кризовий стан економіки в українському суспільстві зумовили необхідність появи нових соціальних інститутів (передусім, недержавних), уповноважених реалізувати соціальну політику і соціальну роботу, які відповідають потребам і вимогам суспільства, соціальним запитам різних категорій населення.

Основними суб'єктами надання послуг у системі соціальної роботи в Україні є центральні державні органи влади, державні заклади, місцеві органи самоврядування, неурядові організації. Водночас більшість українських громадських організацій не сприймаються державою як рівноправний партнер у наданні соціальних послуг. Це зумовлено тим, що остаточно не поділено відповідальність між структурами влади і недержавними організаціями (далі – НДО), а також відсутністю механізмів соціального замовлення з боку державних організацій. Закон України «Про соціальні послуги» містить положення про ліцензування громадських організацій, які надають соціальні послуги, проте не прописано чіткої процедури, умов та критеріїв здійснення, що стримує розвиток ринку цих послуг та їх різноманітність.

Система соціальної роботи, що існує, не відповідає сучасним потребам різних верств населення і ґрунтується на підвалинах державної монополії надання соціальних послуг, великої кількості пільгових категорій, нерівного доступу до послуг соціальної сфери (особливо у сільській місцевості).

Досі залишається декілька невирішених питань, які постають перед державними структурами і організаціями громадянського суспільства. До них належать такі:

– забезпечення доступності послуг для різних цільових груп, незалежно від пріоритетів міжнародних донорів;

– запобігання дублювання соціальних послуг різними організаціями;

– налагодження ефективної взаємодії НДО, державних, релігійних організацій, профспілок на міському рівні;

– організація доступу до юридичної, психологічної, соціальної та інших видів допомоги поза проектами НДО для представників незахищених верств населення.

Головними партнерами державних організацій у вирішенні гострих проблем є соціально орієнтовані громадські організації, яким властиві такі риси:

© Николаєва В. І., 2018

– поєднання надання послуг і репрезентативних функцій;

– ефективне визначення потреб, сподівань та очікувань людей;

– гнучкість у досягненні цілей, адаптованість до потреб та пріоритетів клієнтів та організацій – бенефіціарів;

– потенціал (насамперед, людський);

– активізація партнерів і організація діяльності, спрямованої на місцеву громаду;

– здатність отримувати ресурси, які є недоступними чи важко доступними для місцевої адміністрації або інших партнерів, задля реалізації завдань;

– гнучкість у підрахунках витрат на діяльність [1].

Отже, проблема побудови партнерства між різними організаціями у сфері надання послуг вітчизняної системи соціальної роботи цільовим групам залишається однією із актуальних у соціальній політиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Змістовний аналіз вивчення наукових праць і публікацій, у яких через призму різних галузей науки досліджувалася вітчизняна система соціальної роботи та її напрямків, дозволив виокремити таких учених, як С. Бандур, О. Безпалько, І. Бех, Н. Болотіна, Н. Борецька, К. Ващенко, Н. Власенко, І. Гнибіденко, С. Горбунова-Рубан, А. Гриненко, Д. Дема, К. Дубич, О. Іванова, І. Звєрєва, А. Колот, Т. Косова, М. Кравченко, І. Курило, В. Мандибура, О. Новікова, О. Петроє, О. Піщулін, О. Палій, П. Пилипенко, С. Романенко, Т. Семигіна, Л. Сідєльнік, С. Трухан, С. Харченко, Н. Ярош. Осмисленню широкого спектра соціальних проблем, питань соціальної політики та надання соціальних послуг сприяли роботи таких вітчизняних науковців, як В. Гошовської, М. Кравченко, Е. Лібанової, О. Макарової, О. Палій, В. Скуратівського. Тему недержавних організацій і соціального розвитку також висвітлювали Ю. Горемикіна, А. Гуріна, Н. Диденко, Н. Драгомирецька, І. Матвієнко, С. Матяж, С. Москаленко, Н. Піроженко, П. Ситнік, В. Трощинський, І. Розпутенко.

Мета статті – висвітлення та аналіз питань взаємодії державних і недержавних організацій на основі дієвих механізмів управління в системі соціальної роботи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система соціальної роботи є однією із головних складових частин організаційної структури сучасної соціальної політики.

Практичним інструментом реалізації соціальної політики є соціальна робота, яка сформувалась в українському суспільстві як професійно-суспільна діяльність. Стратегія системи соціальної роботи передбачає модернізацію та оптимізацію системи соціальних послуг, запровадження інноваційних підходів до надання різних видів соціальної допомоги уразливим категоріям населення (до яких після подій 2014 р. додалися категорії внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО та членів їх сімей); дотримання принципів адресності, доступності, індивідуального підходу, активізації власного потенціалу, рівних можливостей тощо.

Слід зауважити, що діяльність суб'єктів соціальної роботи в Україні посідає значне місце в структурі соціального управління, яке є важливою умовою нормального функціонування та розвитку демократичного суспільства. Система соціальної роботи в Україні перебуває у стадії трансформаційних змін і вдосконалення з метою побудови ефективної структури, виконання функцій відповідно до завдань, розробки нових напрямків діяльності на різних рівнях.

Організаційна структура інститутів соціального захисту населення характеризується як усталений, упорядкований зв'язок і взаємодія органів соціальної роботи та його суб'єктів, що забезпечують загальні умови здійснення і раціональної організації системи допомоги та підтримки груп і осіб, які опинилися в складній життєвій ситуації відповідно до їх потреб і ресурсів [2].

Підкреслюючи провідну роль державної системи соціальної роботи в Україні, слід зазначити, що останніми роками вона зазнає перетворень, найважливіше з них – це збільшення кількості різних громадських організацій, зростання їхньої активності та впливу на усі сфери життя суспільства.

Доцільним вважаємо виокремлення низки причин, що зумовлюють процес становлення недержавних організацій у соціальній сфері України:

– криза системи соціального захисту;

– зростання недовіри до існуючих державних інституцій та закладів;

– неможливість виконання державою взятих на себе зобов'язань у сфері соціального захисту;

– прагнення людей реалізувати свої інтереси та задовольнити наявні потреби;

– намагання знайти інших людей, що мають аналогічні проблеми [3].

Необхідно констатувати, що в Україні сформувалися три сектори, які характерні для будь-якого демократичного суспільства, яким притаманні відповідні сфери діяльності, технології роботи, організаційні структури, системи управління, ресурсні та нормативні бази тощо. Це державний, комерційний та недержавний сектори.

Під державно-громадським міжсекторальним співробітництвом (партнерством) щодо надання соціальних послуг розуміють визначену нормативно-правовим актом відповідну систему співробітництва, яка базується на зобов'язаннях, які мають юридичну силу, неформально досягнутих угодах, робочих відносинах співробітництва, планах дій, узгоджених низкою організацій. У рамках партнерства укладаються угоди щодо визначення політики і завдань програми надання соціальних послуг, розподілу відповідальності, ресурсів, ризиків і прибутків на визначений період часу. Партнерство між державними та недержавними організаціями у системі соціальної роботи опікується досить різноманітним спектром угод про співпрацю, які формально закріплені у правових документах. Партнерство може також існувати між самими НДО без залучення держави, здебільшого на регіональному та місцевому рівнях [4].

Наступним кроком може стати співробітництво різних сил у суспільстві, що реалізується в рамках партнерських відносин між владою, бізнесом та громадськістю, засноване на демократичних принципах. Відсутність ефективних механізмів соціальної взаємодії, їх декларативність або непрацездатність призводять до того, що деякі програми соціальних реформ залишаються нереалізованими. На жаль, через відсутність дієвих механізмів управління посилюється тенденція до розбалансування підсистем зароджуваного українського громадянського суспільства [5].

Одним із перших, хто детально охарактеризував типи механізмів соціального партнерства, був дослідник В. Якимець [6]. До них належать конкурсні, організаційні та процедурні (табл. 1).

Передусім, як стверджує Л. Абрамов, багато механізмів соціального партнерства є комбінованими: спочатку проводиться конкурс, за результатами якого реалізуються процедури обговорення проблем і підписання угод, що призводить до створення державно-приватних партнерств.

Таблиця 1

Характеристика механізмів соціального партнерства

№	Тип механізму	Характеристика	Приклади
1.	Конкурсні	Ці механізми передбачають взаємодію влади, яка є грантодавцем, лише з тими суб'єктами, які виграли конкурс на основі чітко позначених цілей проекту, етапів та методів його реалізації, наявного досвіду.	Механізми соціального замовлення, соціального гранту, тендеру, конкурсу на отримання кредиту, конкурсу соціальних проектів, громадських ініціатив, авторських варіативних програм тощо.
2.	Організаційні	Влада спільно з НДО та бізнесом утворює нову організаційну структуру (як правило, юридичну особу), якій делегується частина функцій вирішення соціально значущих завдань.	Громадська палата при губернаторі, центри громадських об'єднань, об'єднання соціального партнерства, палати соціального бізнесу тощо.
3.	Процедурні	Зацікавлені сторони встановлюють правила (процедури) співпраці, необхідні для вирішення спільних завдань партнерів, які формуються в ході спільного обговорення (з використанням інформаційної підтримки ЗМІ).	Громадські слухання, форуми громадян, круглі столи та конференції, координаційні ради, ярмарки соціальних проектів, телефон довіри, інтерактивне спілкування з регіональними та муніципальними лідерами за допомогою технічних засобів тощо

Однак для того, щоб це партнерство склалося, необхідне розуміння місцевою владою того, що НДО – це реальні учасники соціально-економічного розвитку міста або району, а також лідери громадських організацій мають усвідомити свою місію, навчитися співпрацювати один з одним, відчути колективну відповідальність за успішність розвитку територіальної громади [7].

Партнерство може бути досягнуто на державному, регіональному або місцевому рівні. Місцеве партнерство має більше можливостей для досягнення успіху, його простіше реалізовувати. Місцеві неурядові організації мають повнішу інформацію про характер соціальних проблем, вони ближчі до людей і їх потреб і можуть бути гнучкішими у створенні системи соціальної роботи на індивідуальному рівні. Одним із результативних прикладів ефективного партнерства є громадська рада як дорадчо-консультативний орган і механізм державного управління соціальною сферою на регіональному рівні, що дає можливість забезпечити врахування громадської думки під час формування та реалізації державної соціальної політики, здійснення моніторингових заходів, пов'язаних із оцінкою ефективності дій органів публічної влади у задоволенні потреб населення в соціальних послугах.

Крім того, можна виділити такий складний вид партнерства, в основі якого є укладення контрактів між державою і неурядовими організаціями відповідно до яких НДО отримують права і обов'язки щодо виконання певних робіт або послуг, які зазвичай входять в компетенцію держави. Центральний або місцевий орган влади надає фінансову допомогу правонаступнику (громадській організації) в якості субсидії або в якості винагороди за угодою (договором). У якості альтернативи держава може надати приміщення або будь-яку іншу допомогу в натуральній формі.

Окремо, на нашу думку, слід звернути увагу на певні типи відносин між державними і недержавними організаціями:

– залежність НДО, які реалізують підготовлені державні програми і отримують державне фінансування, від уряду (залежність від грошей, ідей і ресурсів);

– суперництво, де немає вихідних точок і немає бажання з обох боків досягти угоди і згоди;

– конструктивні відносини, які виникають у деяких ліберальних демократіях (як наголошують зарубіжні фахівці). Сформовано партнерство для вирішення спільно узгоджених проблем поєднано з енергійною, але конструктивною дискусією з питань, з яких виникають розбіжності [8].

Державний сектор має безліч засобів задля побудови конструктивних партнерських відносин з неурядовими організаціями. До цих засобів належать такі: заохочення, партнерство, кооперація, контроль тощо. Можна виокремити основні політичні інструменти імплементації соціального партнерства: управління, регулювання та стимулювання неурядових організацій, співробітництво, участь у процесі розробки політики, публічне висвітлення інформації, координація діяльності неурядових організацій тощо.

Водночас самі НДО здатні сприяти розвитку партнерства у такі способи: лобіювання власних інтересів і пропозицій у державних установах, залучення громадян до реалізації соціальних державних програм, розроблення сумісних програм з органами місцевого самоврядування, вплив на регіональну та місцеву політику розвитку національних і міжнародних організацій, допомога урядам і донорам у розробці ефективної стратегії розвитку шляхом укріплення інститутів підготовки кадрів і підвищення потенціалу у сфері управління [9].

Більшість недержавних організацій створюються для вирішення тих проблем, які повинні вирішувати державні та муніципальні органи (турбота про малозабезпечених, хворих), тобто вони здійснюють таку діяльність, яку неможливо здійснювати на комерційній, ринковій основі. У певних випадках третій сектор діє успішніше та економніше, ніж державні установи. Тому органам державної влади вигідніше передавати окремі повноваження і ресурси громадській організації (ГО) на основі соціального контракту, аніж створювати додаткові структури. Співпраця держави та органів місцевого

самоврядування з громадськими організаціями є вагомим фактором підвищення ефективності використання ресурсів, що виділяються на соціальну сферу [10].

Варто зауважити, що в Україні фінансова підтримка організацій громадянського суспільства (далі – ОГС) спрямована у двох напрямках: на забезпечення діяльності, зокрема утримання, та на виконання (реалізацію) програм (проектів, заходів). Фінансова підтримка розподіляється на конкурсних засадах. Проте фінансова підтримка у першому випадку доступна, як правило, лише для окремих видів ОГС, наприклад, для громадських об'єднань ветеранів, інвалідів, фізкультурно-спортивних товариств, національних творчих спілок.

У контексті таких показників держава через брак фінансових джерел та людських ресурсів співпрацює з громадськими організаціями, які отримують фінансову підтримку з боку міжнародних фондів. Слід зазначити, що існує низка перепон, які виникають у НДО на шляху вироблення партнерських відносин з державними структурами. До них належать такі: недостатня мережа соціального інформування, що звужує поінформованість щодо діяльності громадських організацій у вирішенні соціальних проблем і не сприяє обміну досвідом роботи; низький рівень участі населення у громадських організаціях; брак кваліфікованих фахівців тощо.

Зауважмо, що більшість успішних проектів із надання соціальних послуг громадськими організаціями реалізується самостійно без залучення держави. Вирішенням може стати залучення фінансових ресурсів міжнародних фондів, які підтримують громадські організації у реалізації державних програм; створення регіональних координаційних рад з представників громадських організацій з метою регулярного моніторингу рівня ефективності державних програм [9].

Важливою проблемою несформованості співробітництва між державним і недержавним секторами є низький рівень спроможності ОГС надавати соціальні послуги, ОГС лише нарощують свій потенціал надавачів соціальних послуг. Партнерство можна розглядати як один із найвищих проявів співпраці. І саме у сфері співпраці громадських організацій та місцевих органів влади виникло поняття «міжсекторне партнерство».

До основних складників міжсекторного партнерства належать такі: соціальна проблема, інтереси партнерів, можливості та сильні сторони партнерів, зусилля партнерів, які взаємодоповнюють один одного, правила взаємодії та взаємоконтролю, наявність проекту як способу взаємоорганізації сторін, правове підґрунтя для партнерства.

Міжсекторне партнерство ґрунтується на двосторонній зацікавленості взаємодіючих сторін у пошуку шляхів вирішення соціальних проблем, об'єднанні зусиль, визначенні можливостей, ресурсів кожної сторони та рівня контролю й врахування інтересів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, плідна співпраця з недержавними громадськими організаціями на державному, регіональному, місцевому рівнях, соціальне партнерство та соціальне замовлення в усіх сферах соціальної роботи, конкурентне середовище між державою і приватними структурами сприятиме створенню та розвитку ринку соціальних послуг, покращенню якості соціального обслуговування громадян шляхом запровадження багатьох сучасних та ефективних технологій, які використовують неприбуткові організації, і скорочуватиме витрати на виробництво соціальних послуг, що надасть можливість споживачам самостійно обирати заклад і форми отримання соціальних послуг. Підвищиться також ефективність розподілу централізованих і нецентралізованих фінансових ресурсів між установами соціального захисту населення внаслідок визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, їх видах та обсягах.

Подальше вивчення механізмів управління міжсекторного співробітництва на основі конкретних прикладів та поширення досвіду дозволить підготувати науково обґрунтовану базу для їх імплементації в систему соціальної політики та соціальної роботи, а також розробити комплексні концептуальні моделі партнерства.

Список використаної літератури:
1. Горєлов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню. URL: http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm.
2. Головатий М.Ф., Лукашевич М.П., Дмитренко Г.А. Управлінські аспекти соціальної роботи: курс лекцій. К.: МАУП, 2004. 364 с.
3. Розвиток соціальної роботи в незалежній Українській державі. URL: http://www.info-library.com.ua/books-text-5145.html.
4. Положительный опыт предоставления социальных услуг в странах Юго-Восточной Европы / ред. И. Фулц, М. Трейси. М.: Междунар. организация труда, 2008. 124 с.
5. Абрамов Л. Соціальне партнерство в громаді. URL: http://www.lacenter.org.ua/2013-09-10-08-52-50/64-2013-09-10-08-51-24/1135-2012-07-30-09-51-47.html.
6. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство. Деньги и благотворительность. Февраль 1997. №1 (13)
7. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Центр місцевої активності для розвитку громад. Кіровоград: ІСКМ, 2012. 144 с.
8. Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf.
9. Драгомирецька Н.М., Піроженко Н.В., Матвєєнко І.В. Державно-громадянське партнерство у сфері соціального розвитку: навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 290 с.
10. Дубич К.В. Партнерство державного та недержавного суспільних секторів як ефективний механізм управління у сфері надання соціальних послуг у країнах Євросоюзу. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 117–128.

Николаева В. И. Взаимодействие государственных и негосударственных общественных секторов как эффективный механизм управления системой социальной работы в Украине

Статья посвящена анализу установления эффективного взаимодействия государственного и негосударственного секторов через организацию различных видов партнерства в управлении системой социальной работы. Рассмотрены особенности достижения партнерства на различных структурных уровнях: государственном, региональном, местном. Основной акцент сделан на оптимальных условиях, составляющих элементах и возникающих проблемах в процессе установления межсекторального сотрудничества в предоставлении социальных услуг.

Ключевые слова: *социальная политика, система социальной работы, партнерство, государственные и негосударственные секторы, межсекторальное сотрудничество.*

Nykolaieva V. The interaction between public and non-governmental social sectors as an effective management mechanism in the social work system in Ukraine

The article is devoted to the analysis of the establishment of effective interaction between the public and non-governmental sectors through the organization of various types of partnership in the management of the social work system. It considered the peculiarities of partnership achievement at different structural levels: state, regional, local. The main emphasis is on optimal conditions, constituent and emerging problems in the process of establishing inter-sectoral cooperation in the provision of social services.

Key words: *social policy, system of social work, partnership, public and non-governmental sectors, cross-sectoral cooperation.*

УДК 351:504.05

Азад Енвер огли Омаров
кандидат наук із державного управління, докторант
Навчально-наукового-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто досвід закордонних країн у сфері гарантування екологічної безпеки, аналізується сучасний стан екологічної безпеки в розвинених країнах світу. У зв'язку із цим пропонується вивчення науково обґрунтованих принципів екологічної безпеки у світі та впровадження управлінських механізмів їх реалізації в українській державі. Показано, що поєднання різних методів екологічного регулювання дозволяє державам проводити комплексну екологічну політику, яка охоплює всі рівні та сфери природокористування. Вивчення і більш широке використання в Україні іноземного досвіду із проведення політики екологічної безпеки дозволить підвищити ефективність державної екологічної політики та сприятиме сталому розвитку української держави.

Ключові слова: *досвід закордонних країн, екологічна безпека, екологічна політика, моніторинг.*

Постановка проблеми. Розвиток і ускладнення технологічного процесу виробництва, еволюція технічних засобів та способів діяльності людини становлять загрозу безпеці навколишнього середовища. Із середини XX ст. світова громадськість почала усвідомлювати небезпеку цієї загрози, у локальних правових системах виникають галузі права, що стали прообразом сучасного екологічного права.

Вирішення питань екологічної безпеки в межах окремо взятої держави може мати тільки локальний успіх, адже негативний вплив на навколишнє середовище не може бути обмежений чіткими рамками державних кордонів. Будь-який вплив людини на природу має масштабний характер, що виходить за межі конкретної нації або держави.

Загальні закономірності та тенденції під час аналізу та вивчення проблем міжнародної екологічної безпеки як відбиті в нормативних актах міждержавних структур і утворень, так і дублюються на рівні локальної правової системи. Навіть більше, екологічна безпека визнається світовим співтовариством як частина єдиної системи міжнародної безпеки. Практично кожна держава має власну програму національної безпеки, в якій окреме місце має екологічна безпека.

© Азад Енвер огли Омаров, 2018

Основною ознакою, що визначає важливість екологічної безпеки, є транскордонний характер екологічних загроз, які в сучасному світі поступово стають чинником впливу окремих держав на світову політику. Більшість країн розглядають загрозу екологічній безпеці нарівні з військовою й іншими загрозами національній безпеці.

Екологічна безпека є сьогодні надзвичайно актуальною проблемою, від вирішення якої залежить збереження навколишнього середовища, придатного для існування людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку української держави численні теоретичні дослідження й узагальнення українських та закордонних учених вказують на актуальні проблеми стосовно державного гарантування екологічної безпеки. Дослідження світового досвіду формування та реалізації державної екологічної політики проводили: П. Гаман [1], Л. Горбач [2], Д. Зеркалов [4], О. Колєнов [5], В. Микитенко [6], А. Омаров [7], Т. Пічкур [8], Є. Романчікова [9], К. Трима [10], П. Фесянов [12]. Однак аналіз праць вчених свідчить про недостатню наукову обґрунтованість напрямів забезпечення екологічного моніторингу безпеки екологічної політики України в умовах глобальних

викликів, стратегічних напрямів реалізації екологічної політики держави в регіонах та містах, шляхів реалізації поставлених завдань, визначених для їх виконання термінів і ресурсів. Тому на сучасному етапі більшість питань у даній сфері вирішуються органами державного управління без комплексного урахування особливостей їхньої діяльності в особливих умовах.

Мета статті полягає в дослідженні сучасного стану екологічної безпеки в інших країнах світу, визначенні аспектів для переймання політичного досвіду гарантування екологічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах у нашій країні постає необхідність у досить підвищеній увазі до екологічних проблем. Україна постійно стикається з різними проблемами, які стосуються негативних змін її природного фонду.

Екологічна безпека – це одна зі складових частин національної безпеки, сукупність природних, соціальних, технічних та інших умов, що забезпечують якість та безпечність життя.

Прагнення до екологічної безпеки завжди було одним із провідних мотивів людської діяльності. Безпека в екологічній сфері розуміється як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави від потенційних або реальних загроз, що створюються наслідками антропогенного та техногенного впливу на природу, а також від стихійних лих і катастроф.

Загрозу екологічній безпеці може становити діяльність фізичних і юридичних осіб в Україні й інших державах, пов'язана з навмисним або ненавмисним впливом на навколишнє середовище, а також небезпечними природними процесами та явищами.

Останнім часом загроза для безпеки та комфортного існування людини зумовлена несприятливим станом навколишнього середовища. Передусім йдеться про ризик для здоров'я. Зараз вже не викликає сумніву, що забруднення навколишнього середовища здатне викликати низку екологічно зумовлених захворювань і загалом призводить до скорочення середньої тривалості життя людей під впливом екологічно несприятливих чинників. Саме очікувана середня тривалість життя людей є основним критерієм екологічної безпеки.

З 80-х рр. XX ст. Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) почала розробленння та здійснення міжнародних програм зі зменшення загрози екологічній безпеці. Були визначені основні завдання розвитку системи міжнародного права в цій сфері, сформовані принципи вирішення проблем екологічної безпеки. Ключовим чинником на даному етапі розвитку у сфері екологічної безпеки стало усвідомлення світовою спільнотою того, що шкода, завдана екології, може стати глобальною загрозою для існування людства загалом.

Проблема екологічної безпеки держави зумовлена розширенням діапазону небезпек, пов'язаних зі входженням цих держав в поле підвищеного техногенного та соціально-екологічного ризику в сучасних цивілізованих демократичних державах, поряд із прогресивними зрушеннями в гарантуванні безпеки індивіда.

У всьому світі, зокрема й у багатьох промислово розвинених країнах, розширюються зони господарської, економічної діяльності, що випадають зі сфери, регульованої правовими нормами та законами. Це означає підвищення рівня небезпеки, екологічних загроз у регіональному, а потім і в глобальному масштабі як для держави, так і для окремих громадян. Діапазон екологічних небезпек зростає не тільки через техногенні чинники, а й через соціальні або ж політичні зміни. Ефективність цих змін вимірюється не тільки в темпах реформ, рівні економічних досягнень і політичної, інформаційної відкритості, а й у підтримці національної безпеки та її екологічного складника. Все це потребує відповідного теоретичного осмислення й аналізу станів екологічної безпеки на національному рівні.

Проведений аналіз світового досвіду показує, що основними тенденціями в розвитку відносин людини та навколишнього середовища в розвинених країнах є використання правового підходу, науково обґрунтованої взаємодії, формування «екологічної свідомості» населення, суспільного природоохоронного руху, збереження або повернення державної власності на природні ресурси [3].

У багатьох країнах світу щодо розв'язання проблем державного регулювання екологічної безпеки на регіональному рівні накопичений значний досвід, а саме: створені ефективні організаційні структури та дієвий механізм правового регулювання гарантування екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів. Відомі методи управління, які існують нині в Японії, Сполучених Штатах Америки (далі – США), у деяких країнах Західної Європи, є здобутком багаторічних пошуків, спроб і помилок [11].

У Республіці Польща, як і в інших країнах, щорічно відбувається збільшення обсягів комунальних відходів – утворюється майже 300 кг таких відходів на душу населення. Хоча це становить всього 50% кількості комунальних відходів, що утворюються в розвинених країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), ситуація в Республіці Польща насторожує та потребує вжиття спеціальних заходів з управління комунальними та побутовими відходами відповідно до вимог законів від 11 травня 2001 р. про упаковки та відходи від упаковок, про обіцянки підприємців у сфері управління відходами, про продуктову оплату та депозитну оплату. Польські фахівці роз'яснюють, що продуктові та депозитні плати є відносно новим інструментом охорони навколишнього середовища. Основним положенням цього закону є запровадження обов'язку забезпечення підприємцем (виробником) перероблення або рециклінгу відходів таких продуктів.

В екологічній політиці серед цілей поліпшення ситуації в галузі управління відходами на період до 2010 р. були позначені як пріоритетні правові цілі. Це повне введення в дію правових вимог, що містяться в законі про відходи та конкретизують його розпорядження; ратифікація міжнародних конвенцій про управління відходами та застосування національного законодавства відповідно до цих конвенцій.

Крім того, 2020 р. заплановано завершити створення системи знешкодження небезпечних відходів. Серед дій особливо варто відзначити створення системи демонтажу та перероблення старих автомобілів, інформаційних систем, програм знешкодження відходів тощо.

У Данії «навколишнє середовище» стало незалежною сферою діяльності, в якій завдання вирішуються Міністерством навколишнього середовища, регіональними (на рівні округу) та міською владою. Останні два зі згаданих органів виконавчої влади несуть відповідальність за «щоденне» управління навколишнім середовищем. Окружні органи управління країни (регіональні влади) здійснюють функції планування, контролю та розроблення напрямів діяльності в регіональному масштабі, а муніципалітети – на міському рівні. Данія зменшує повноваження королівських органів на місцях в області охорони навколишнього середовища на користь самоврядування.

Регіональна влада розробляє плани з контролю якості води в системах водопостачання, озерах, водотоках, плани з використання водозбірної території, розміщення екологічно брудних підприємств. Муніципалітети планують розміщення водоочисних споруд, систем водопостачання, скидання й утилізацію всіх видів відходів, зокрема й пов'язаних із підвищеною небезпекою.

Основна частина державних витрат йде на будівництво й експлуатацію різних очисних споруд. Міська влада найбільш близька до екологічних проблем, місцеві комуни вважаються важливим чинником у справі гнучкого й обґрунтованого управління навколишнім середовищем у містах та інших населених пунктах. Основна частина державних витрат йде на будівництво й експлуатацію різних очисних споруд. Основним джерелом природоохоронного фінансування в комунально-міському секторі є податки та платежі природокористувачів.

В Японії парламент є вищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави. З ухваленням сучасного законодавства про охорону навколишнього середовища в Японії створені спеціальні державні структури. Функціонує два види органів – консультативні (дорадчі) і виконавчо-розпорядчі. Охорона навколишнього середовища виділилася в самостійний напрям державної політики, перетворившись на невід'ємну частину регулювання економіки країни. До струк-

тури уряду Японії, серед іншого, входять Міністерство сільського, лісового та рибного господарства, Комісія з урегулювання екологічних конфліктів, Управління в справах державних земель, Управління в справах навколишнього середовища. Головним виконавчо-розпорядчим органом у галузі охорони навколишнього середовища в Японії є створене 1971 р. Агентство з охорони навколишнього середовища, до завдань якого належать:

– розроблення екологічної політики;

– розроблення і координація програм з охорони навколишнього середовища;

– розроблення екологічних стандартів;

– координація в галузі надання технічної і фінансової допомоги регіонам і місцевим органам;

– забезпечення виконання законодавства про навколишнє середовище.

Варто зазначити головну роль Японії в області охорони навколишнього середовища. Оперативне державне екологічне управління, що складається зі сукупності організаційних форм (організацій, установ, органів). Державні органи Японії, за законом чи іншим актом регулювання суспільних відносин, здійснюють функції контролю, екологічного нормування, моніторингу правил експлуатації природних ресурсів, експертизи якості товарів за екологічними ознаками, оцінювання впливу господарських проектів на навколишнє середовище, спрямовані на заохочення або змушування природокористувачів до природоохоронної діяльності.

У наш час у країнах Центральної та Східної Європи широко застосовуються економічні інструменти гарантування екологічної безпеки. Найпоширенішим інструментом є штрафи за недотримання норм. Платежі за викиди запроваджуються разом із системою дозволів і мають два рівня в структурі. Даний метод «дозвіл – платежі за викиди – плата за недотримання нормативів» використовується для контролю над забрудненням повітря і води, збором і утилізацією відходів у Чеській Республіці, Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині тощо.

У Німеччині, Данії, Нідерландах і низці інших країн функціонує такий ринковий інструмент екологічного регулювання, як торгівля правами, тобто дозволами на забруднення. Оскільки фірми мають різні рівні граничних витрат зі скорочення забруднення навколишнього середовища, то між ними об'єктивно виникають умови для подібного роду торгівлі. Порівнюючи водночас розміри граничних витрат зі зниження забруднення з ринковою ціною дозволів, фірми самостійно ухвалюють рішення про доцільність купівлі (продажу) таких дозволів та їхню кількість. Якщо граничні витрати на зниження забруднення навколишнього середовища для фірми перевищують ринкову ціну дозволів, їй вигідніше купити додаткові дозволи на забруднення, а не знижувати обсяги викидів. І навпаки, коли ціна дозволу вище граничних витрат на зниження забруднення, фірми будуть продавати дозволи на забруднення.

Реалізація державної політики екологічної безпеки неможлива без:

– розроблення та впровадження в практику господарювання методів економічного стимулювання, до яких належать прямі та непрямі субсидії приватним фірмам, регіональним і місцевим органам влади;

– позик і кредитів за низькими відсотками, гарантій за банківськими позиками;

– надання режиму прискореної амортизації очисного обладнання й іншої екотехніки;

– пільгової ставки за непрямими податками на продаж екотехніки або звільнення її від оподаткування;

– податкових пільг на доходи від природоохоронних програм приватним підприємствам;

– пільгових тарифів фірмам на очистку стоків на муніципальних централізованих водоочисних спорудах.

Із практики закордонних країн для української держави актуальним питанням є розроблення та впровадження механізму екологічного страхування. Об'єктом страхування повинен стати ризик забруднення навколишнього середовища, а суб'єкти господарювання зобов'язані сплачувати страхові платежі залежно від ступеня їхньої екологічної небезпеки. Акумулюючись у спеціальних страхових фондах, такі платежі створять основу для гарантованого відшкодування збитків,

завданих навколишньому середовищу і реципієнтам.

За своїм характером страхування ризику забруднення навколишнього середовища може бути добровільним або обов'язковим. Обов'язковому страхуванню мають підлягати найбільш екологічно небезпечні суб'єкти господарювання. Всі інші природокористувачі можуть здійснювати добровільне екологічне страхування або створювати власний резервний фонд для компенсації екологічних збитків у разі аварійних викидів забруднюючих речовин.

Для гармонійного включення екологічного страхування господарської діяльності в систему екологічного регулювання необхідно створити банк даних всіх суб'єктів господарювання України залежно від їхньої галузевої приналежності й екологічного ризику, встановити межі відповідальності та розробити методики визначення ставок страхових платежів, визначити організацію власника страхових платежів (державну або приватну), здійснювати контроль за екологічною діяльністю природокористувачів.

Процес страхування винагороджує тих, хто мінімізує майбутні ризики та суспільні витрати, зменшуючи витрати суспільства на екологічну безпеку. У результаті, ринкові механізми стають інструментом державного регулювання й управління ризиком із можливістю значного зменшення шкоди від забруднення навколишнього середовища.

Сучасний рівень розробленості екологічної концепції безпеки суспільства потребує комплексного підходу на новій міждисциплінарній основі, яка передбачає єдність теоретичних досліджень і потреб практики, загальногуманістичну сутність філософії, права, економічної теорії, соціології, політології, психології, географії, екології й інших наук, що є єдиною внутрішньою іманентною основою таких уявлень. Наука тільки починає усвідомлювати всю глобальність даної проблеми як із загальногуманістичних, так і з теоретико-правових позицій, що, безумовно, впливає і на реальну практику.

Висновки і пропозиції. Отже, досвід закордонних країн щодо гарантування екологічної безпеки передбачає подальший соціально-економічний, екологічний і демографічний розвиток регіонів кожної із країн світу, належний стан навколишнього середовища й екологічної безпеки, а також необхідні умови для життя та діяльності населення.

Очевидно, що в іноземних країнах накопичений значний досвід використання адміністративно-правових та економічних інструментів регулювання природокористування й охорони навколишнього середовища, що передбачає поєднання різноманітних методів екологічного регулювання та дозволяє державам проводити комплексну екологічну політику, що охоплює всі рівні та сфери природокористування.

Вивчення і більш широке використання в нашій країні закордонного досвіду стосовно проведення політики екологічної безпеки дозволить підвищити ефективність державної екологічної політики, знизити рівень несприятливого впливу на навколишнє середовище та сприятиме сталому розвитку української держави.

Список використаної літератури:

1. Гаман П. Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 1. С. 195–202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_1_32.
2. Горбач Л. Екологічна політика держави: сучасна парадигма, реалії і перспективи. Науковий вісн. Буковин. держ. фінанс.-екон. ун-ту. Економічні науки. 2014. Вип. 27. С. 293–298. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvbdfa_2014_27_46.
3. Драган О. Аналіз зарубіжного досвіду інвестиційно інноваційного забезпечення державної екологічної політики. Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. 2011. № 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc _gum/ Nrzd/2011_2/7.pdf.
4. Зеркалов Д. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль. К.: КНТ; Дакор; Основа, 2007. 412 с.
5. Колєнов О. Особливості формування та реалізації державної екологічної політики. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 1. С. 155–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_1_19.

6. Микитенко В., Демешок О., Худолей В. Політика забезпечення екологічної рівноваги та сталого людського розвитку в регіональних економічних системах України. Формування ринкових відносин в Україні. 2012. № 12. С. 215–225. URL: http:// nbuv.gov.ua/ UJRN/frvu_2012_12_50.
7. Омаров А. Громадський контроль забезпечення екологічної безпеки держави: досвід зарубіжних країн. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2 (57). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/5/02.pdf.
8. Пічкур Т., Висоцька Т. Пріоритети державної політики у забезпеченні екологічної безпеки. Збірник наук. пр. Держ. екон.-технол. ун-ту транспорту. Серія «Транспортні системи і технології». 2013. Вип. 22. С. 189–193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Znpdetut_ tsit_2013_22_31.
9. Романчікова Є. Глобалізація, довкілля та екологічна політик. Економічний часопис XXI. 2013. № 5/6 (1). С. 11–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ ecchado_2013_5-6(1)__4.
10. Трима К. Особливості діяльності українських екологічних організацій в умовах глобалізації. Грані. 2009. № 6 (68). С. 147–151.
11. Фесянов П. Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу. Вісник Національної академії державного управління. 2013. С. 142–150. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-20.pdf.
12. Фесянов П. Роль неурядових екологічних організацій у регулюванні екологічної безпеки в Україні та світі. Збірник наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. Вип. 2. С. 136–145. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/znpnadu_2011_2_15.

Омаров А. Э. Опыт зарубежных стран в сфере обеспечения экологической безопасности государства

В статье рассмотрен опыт зарубежных стран в сфере обеспечения экологической безопасности, анализируется современное состояние экологической безопасности в развитых странах мира. В связи с этим предлагается изучение научно обоснованных принципов экологической безопасности в мире и внедрение управленческих механизмов их реализации в украинском государстве. Показано, что сочетание различных методов экологического регулирования позволяет государствам проводить комплексную экологическую политику, которая охватывает все уровни и сферы природопользования. Изучение и более широкое использование в Украине зарубежного опыта по проведению политики экологической безопасности позволит повысить эффективность государственной экологической политики и будет способствовать устойчивому развитию украинского государства.

Ключевые слова: *опыт зарубежных стран, экологическая безопасность, экологическая политика, мониторинг.*

Omarov A. Experience of foreign countries in providing state environmental safety

The article considers the experience of foreign countries in the sphere of environmental safety, analyzes the current state of environmental safety in advanced countries of the world. In this connection, it is proposed to study the world scientifically sound principles of environmental safety and introduce management mechanisms for their implementation in the Ukrainian state. It is shown that a combination of various methods of environmental regulation allows states to pursue a comprehensive environmental policy that covers all levels and areas of nature management. A study and wider use of foreign experience in implementing environmental safety policies in Ukraine will improve the effectiveness of the state environmental policy and contribute to the sustainable development of the Ukrainian state.

Key words: *experience of foreign countries, environmental safety, environmental policy, monitoring.*

УДК 334.021.1:631.115.8:334.735

С. М. Приліпко
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

СПЕЦИФІКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ОБСЛУГОВУЮЧИХ КООПЕРАТИВІВ

Недосконалість державної підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів як учасників аграрного ринку є актуальною проблемою сьогодення. У статті розглядаються проблеми розвитку обслуговуючих кооперативів, а також обґрунтовується необхідність їх підтримки органами публічної влади на державному і регіональному рівнях.

Запропоновано інфологічну модель сучасної системи сільськогосподарської кооперації. Окреслено завдання державної підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Виокремлено переваги системи кредитної та споживчої кооперації. Визначено стан та наведені показники ефективності роботи суб'єктів обслуговуючої кооперації в сільській місцевості. Сформульовано пріоритетні напрями державної підтримки кооперативів.

Ключові слова: *публічне управління, механізми державного управління, сільськогосподарська обслуговуюча кооперація, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, кооперативний рух.*

Постановка проблеми. Узагальнення досліджень щодо публічного управління розвитком сфери сільського господарства на кооперативних засадах дає підстави стверджувати, що цей процес наразі не набув системного характеру. Зазначена проблема поєднує питання державного регулювання розвитку сільськогосподарського сектора та процесів кооперації в ньому. Тому дослідження в даному напрямі зазвичай зосереджено на розгляді одного із цих аспектів.

Невирішені частини проблеми. За умов посиленої уваги міжнародної спільноти до питань функціонування реальних секторів економіки та подальшої інтеграції національної економіки України до європейського економічного пр остору питання дослідження специфіки формування публічного управління у сфері розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів потребує окремого, поглибленого дослідження на основі комплексного підходу. Зазначене зумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

© Приліпко С. М., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика й ідеї кооперації, зокрема сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, були предметом дослідження багатьох вчених. Варто виділити праці В. Апопія [4], А. Арсьонова [5], М. Ванівського [13], С. Скибінського [13], В. Зіновчука [7], М. Крутько [8], К. Кучерявої [9], М. Маліка [10], І. Томича [15]. Питання державної підтримки та механізмів державного впливу на розвиток кооперативного руху на сільських територіях стали об'єктом дослідження таких науковців, як: Ф. Горбонос [6], Н. Павленчик [6], В. Русан [14], О. Собкевич [14], Г. Фінашина [18], А. Юрченко [14] та ін.

Однак,питання детального наукового обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій щодо публічного управління у сфері розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації на даний час залишаються малодослідженими та потребують наукового підходу до їх вивчення.

Мета статті – визначення механізмів і управлінських основ розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій на державному рівні.

Зважаючи на мету статті, головним завданням дослідження є визначення проблем розвитку обслуговуючих кооперативів, які функціонують у сільській місцевості, та розроблення пріоритетних напрямів державної фінансової підтримки в забезпеченні їх постійного розвитку.

Об'єктом дослідження є принципи публічного управління у сфері розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій в Україні.

Теоретичною та методологічною основою дослідження слугували основні положення й розроблення вітчизняних вчених і закордонний досвід із проблем кооперації, теорії та практики управління, особисті оцінки автора. Було використано монографічний, абстрактний і логічний, економіко-статистичний методи досліджень.

Виклад основного матеріалу. За умов сьогодення активність на продовольчому ринку України спонукає дрібних сільськогосподарських товаровиробників кооперуватися й об'єднуватися.

Сільськогосподарська кооперація існує в декількох формах: виробничій та обслуговуючій. Виробнича кооперація в Україні трапляється дуже рідко і не є об'єктом нашого дослідження. Сучасна аграрна політика держави сприяє розвитку саме обслуговуючої кооперації, яка здатна допомогти малим товаровиробникам стати конкурентоспроможними.

В інших країнах масштаби розвитку кооперації досить значні. Поширені такі форми кооперації, як постачальницько-збутова, кредитна та сервісна [4, с. 2]. За кордоном є також маркетингові кооперативи.

Згідно зі ст. 5. Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» «Види сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів» [1] є такі сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи: переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі й інші. До переробних сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів належать кооперативи, які здійснюють переробку сільськогосподарської сировини, що виробляється членами таких кооперативів. Заготівельно-збутові сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи здійснюють, зокрема, заготівлю, зберігання, передпродажне оброблення та продаж продукції, виробленої членами таких кооперативів, надають їм маркетингові послуги. Постачальницькі сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи утворюються з метою закупівлі та постачання членам таких кооперативів засобів виробництва, матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів її перероблення, виготовлення сировини, матеріалів і постачання їх членам кооперативу [1]. У разі поєднання кількох видів діяльності виникають багатофункціональні обслуговуючі кооперативи. Такі кооперативи досить часто створюють малі сільськогосподарські виробники, поєднуючи водночас надання послуг з обробітку землі, ремонту техніки й обладнання, заготівлю, перероблення, збут, складське зберігання, логістику сировини і продукції для своїх членів. Крім того, обслуговуючі кооперативи надають своїм членам інші різноманітні послуги, зокрема технологічні, меліоративні, будівельні, з ветеринарного обслуговування тварин, бухгалтерського обліку й аудиту, менеджменту, науково-консультаційного обслуговування тощо.

За даними Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2017 р. в Україні налічувалося 993 одиниці сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Цими кооперативами об'єднано 24,8 тис. осіб, створено на селі 1 636 робочих місць, сплачено податків і зборів на суму 13 981,6 тис. грн. [12].

Сучасна система сільськогосподарської кооперації, що регулюється Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію» № 5495–VI від 20 листопада 2012 р. [1], охоплює (рис. 1):

- усі види сільськогосподарських кооперативів першого і наступних рівнів;
- спеціалізовані асоціації (союзи) сільськогосподарських кооперативів;
- ревізійні союзи сільськогосподарських кооперативів, до яких входять усі сільськогосподарські кооперативи та їх спеціалізовані союзи;
- саморегульовані організації ревізійних спілок сільськогосподарських кооперативів.

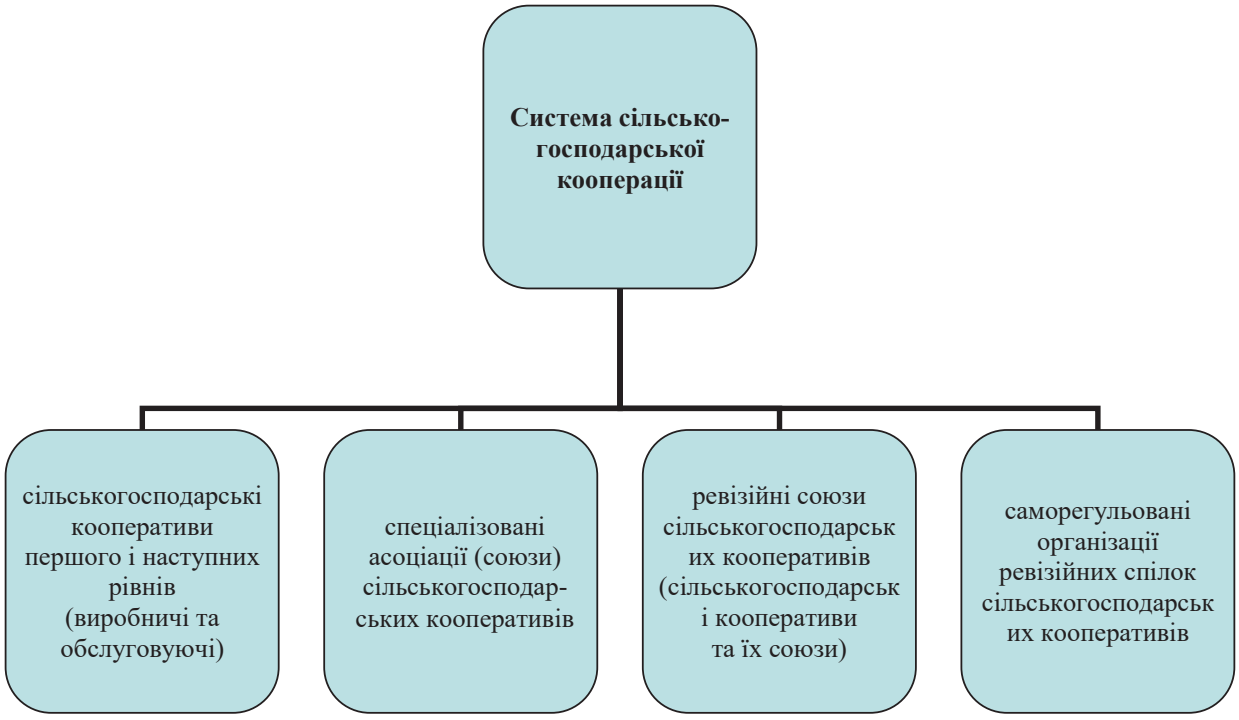


Рис. 1. Інфологічна модель сучасної системи сільськогосподарської кооперації

Джерело: побудовано автором на основі Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [1]

За інтенсивного розвитку даного процесу у сфері сільського господарства створюється багаторівнева система, що виходить за її межі і проникає в інші галузі – перероблення, торгівлі, виробничого сервісу, поставок ресурсів для сільгоспвиробників. Як будь-який бізнес-проект, кооператив потребує від кожного учасника готовності вкладатися в майбутній успіх, зокрема робити фінансові інвестиції у формі пайових внесків.

Об'єднуючися в обслуговуючі кооперативи, сільськогосподарські товаровиробники зберігають свої юридичні права та господарську самостійність. Тим самим вони передають в одну зі сфер спільного ведення лише частину своєї діяльності, насамперед операції на ринках [6, с. 35].

Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація наближається до ринків «досконалої» конкуренції. На таких ринках багато сільськогосподарських виробників, але з невеликими обсягами виробництва порівняно з розміром ринку загалом [9, с. 34]. За таких умов жоден із постачальників продукції не може впливати на рівень ринкової ціни й інші умови угод, що ставить сільгоспвиробників у вкрай невигідне становище.

Проблема полягає в тому, що на ринку сільськогосподарські виробники стикаються з консолідованими секторами переробної промисловості, оптової торгівлі, фінансів тощо. Тим самим незалежні сільськогосподарські виробники передають свої ринкові завдання створеним ними обслуговуючим кооперативам, що дозволяє збільшити так звану ринкову силу, тобто здатність впливати на ціни й інші умови угод зі своїми комерційними партнерами.

У сільському господарстві є два типи ринків: вхідні – ринки ресурсів і послуг для сільського господарства, вихідні – ринки сільськогосподарської продукції [10, с. 46]. Сьогодні обслуговуюча кооперація забезпечує збут сільськогосподарської продукції на ринку. Організації системи збуту особливо потребують особисті підсобні господарства, їм також необхідна допомога в придбанні кормів, наданні послуг із ветеринарного нагляду, з перероблення сільськогосподарської продукції. Всі ці функції бере на себе обслуговуюча кооперація.

Вирішуючи окремі економічні проблеми, обслуговуюча кооперація також сприяє чіткому функціонуванню сільськогосподарських ринків, дисциплінує постачальників сільськогосподарської продукції,

сприяє підвищенню її якості [13, с. 171]. Багаторівнева мережа сільськогосподарської обслуговуючої кооперації є ознакою розвиненої аграрної структури.

Сектор особистого підсобного господарства – це не цілком реалізована сила й ефективне сімейне господарювання, що опирається на зовнішню систему підтримки. В інших країнах її забезпечують обслуговуючі кооперативи та держава. Прагнучи перемогти бідність у своїх країнах, вони підтримують програму сільськогосподарських кооперативів, надають реальні економічні можливості домогосподарствам із невеликим рівнем доходів.

Актуальність вирішення проблем, пов'язаних із функціонуванням сільгоспвиробників, зумовлена:

– необхідністю підвищення ефективності діяльності сільськогосподарських підприємницьких структур;

– збільшенням фінансової підтримки й інвестицій у галузь за обмежених можливостей регіональних бюджетів.

Розвиток обслуговуючої кооперації може поєднуватися із кредитною та споживчою видами кооперації. Зараз зростає важливість сільськогосподарської кредитної кооперації як найважливішого джерела фінансового самозабезпечення і взаємодопомоги [14]. Кредитна кооперація розглядається як система об'єднань (товариств, спілок) дрібних товаровиробників та інших осіб, які мають спільний інтерес у створенні грошових фондів із власних коштів для задоволення потреб в отриманні невеликих кредитів [19]. Вона сприяє вирішенню багатьох фінансових і соціально-економічних проблем, маючи певний набір пропонованих послуг фінансово-кредитного характеру, а саме: сприяє формуванню і стимулюванню підприємництва, розвитку нових принципів формування доходів, здійснює перетворення соціальних відносин на селі і всього способу виробництва в сільському господарстві, а також підвищує фінансову стійкість і рівень платоспроможності фермерів та інших дрібних підприємців і, звичайно ж, сприяє пожвавленню і підвищенню фінансової активності населення і соціально-економічному розвитку регіону шляхом мобілізації заощаджень місцевого населення (рис. 2).

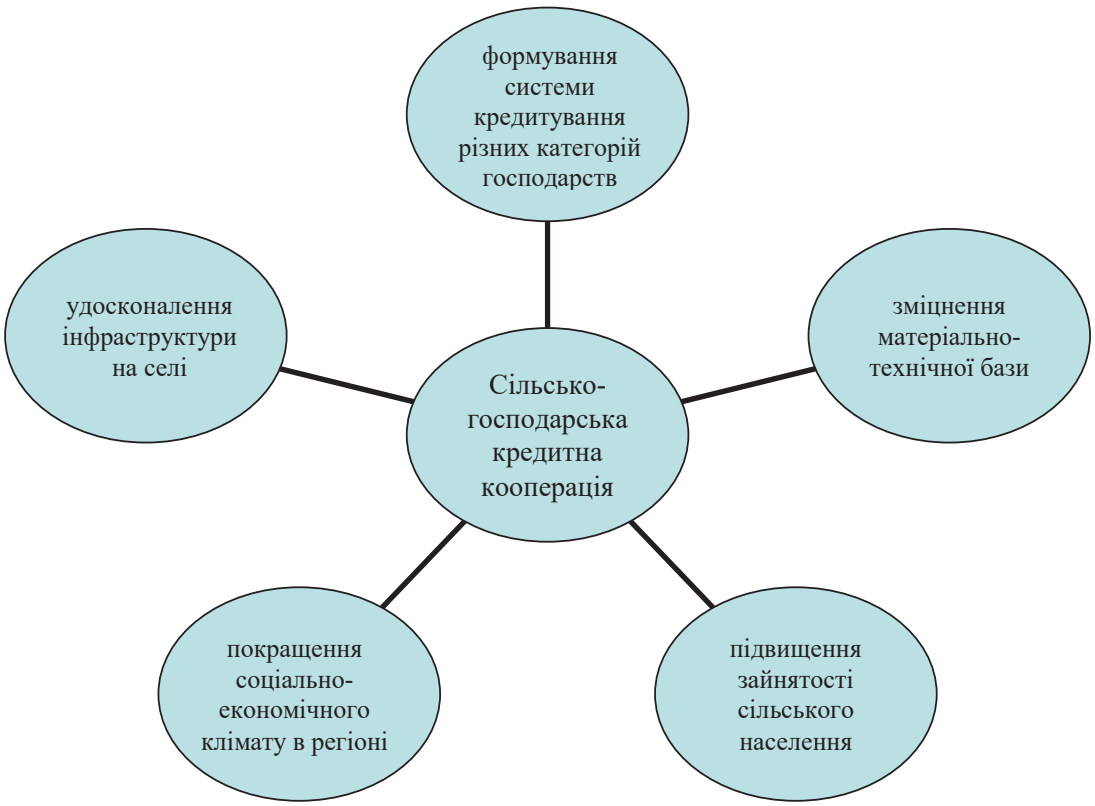


Рис. 2. Ефективність впровадження сільськогосподарської кредитної кооперації

Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження

Споживча кооперація – це добровільне об'єднання громадян для спільного ведення господарської діяльності з метою поліпшення свого економічного та соціального стану. Вона здійснює торговельну, заготівельну, виробничу й іншу діяльність, не заборонену чинним законодавством України, сприяє соціальному і культурному розвитку села, народних промислів і ремесел, бере участь у міжнародному кооперативному русі [2].

Згідно з Концепцією, що затверджена Міністерством аграрної політики та продовольства України, розвиток системи обслуговуючої кооперації в Україні йде шляхом формування багаторівневої і відкритої системи [5]. Як показує практика, система сільськогосподарської обслуговуючої кооперації найбільш швидкими темпами розвивається там, де підтримується державою в межах регіональних програм. Основною формою державної підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів є субсидування частини витрат з обслуговування короткострокових і інвестиційних кредитів. Недостатня ефективність роботи сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів пов'язана як із низьким рівнем державної підтримки, так і з відсутністю зацікавленості самих сільськогосподарських товаровиробників у створенні кооперативів.

За даними Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, станом на 1 січня 2017 р. в Україні (без урахування Криму та тимчасово окупованих територій) функціонували 1 097 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, активи яких перевищували 10 млн. грн. [16; 17]. Більшість обслуговуючих кооперативів об'єднують малих товаровиробників, які представлені фермерськими й особистими селянськими господарствами.

Розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації є одним із пріоритетних напрямів фінансової підтримки малих форм господарювання на селі. На частку особистих підсобних господарств (далі – ОПГ) і селянських фермерських господарств (далі – СФГ) припадає майже 59% всієї сільськогосподарської продукції, тобто найбільшу кількість всієї продукції агропромислового комплексу виробляють саме малі форми господарювання. Тому підвищена увага з боку органів публічної влади має приділятися саме розвитку малих форм господарювання.

Загалом по Україні за 2014 р. кооперативами закуплено і реалізовано відповідно 3,7 тис. т молока і 1,3 тис. т м'яса, надано послуг на 28,7 млн. грн. Трохи більше молока і м'яса від СФГ і ОПГ було реалізовано через кооперативи і в найактивніші для них 2015 і 2016 рр. – це 4–5 тис. т молока і 2–4 тис. т м'яса, надано послуг на суми від 43,8 до 56,4 млн. грн. [17]. Факти засвідчують, що частка реалізації сільгосппродукції малими формами господарювання через кооперативи в усі роки не настільки висока: заготівля молока – трохи більше 12%, м'яса – приблизно 3%. 2016 р. малими формами господарювання реалізовано 33,8 тис. т молока, 30,6 тис. т м'яса, зокрема через кооперативи – 3,6 тис. т молока і 1,3 тис. т м'яса. Кооперативами надано послуг на суму 62,9 млн. грн. [11; 17].

Динаміку розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації нами досліджено на прикладі Черкаської області, оскільки остання має позитивну тенденцію до впровадження інноваційних форм ведення бізнесу, зокрема в сільськогосподарській сфері. У Черкаській області в період із 2008 по 2011 рр. створено 27 кооперативів, 2012 р. – ще 7. Всього на 1 січня 2013 р. в області зареєстровано 74 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативи, серед них 26 – постачальницько-збутових і переробних та 8 – молочарських. Станом на 1 березня 2014 р. в Черкаській області офіційно було зареєстровано 45 кооперативів, зокрема 14 – із заготівлі молока. Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи із заготівлі молока успішно продовжують працювати в 13 районах області, із заготівлі м'яса – у 7 районах. Фактично ж на Черкащині здійснюють діяльність не більше 35 обслуговуючих кооперативів. Ними закуплено в населення та СФГ і реалізовано за 2 місяці 2014 р. 100 т молока, 43 т м'яса в живій вазі, надано послуг на 590 тис. грн. [17].

Станом на 1 січня 2015 р. на Черкащині створено 63 кооперативи, які за видами діяльності поділяються на: багатофункціональні – 25, заготівельно-збутові – 8,

переробні – 1 та молочарські – 29 [11] (таблиця 1).

Варто звернути увагу на те, що протягом 2015–2017 рр. у Черкаській області додатково створено 51 сільськогосподарський обслуговуючий кооператив. Серед них: 7 – із сушін¬ня фруктів, 3 – з вирощування плодово-ягідних культур і 41 – із кролів¬ництва. Одним із вагомих чинників вирішення проблеми розвитку кооперативного руху є реалізація в Черкаській області грантового проекту Європейського Союзу (далі – ЄС) «Створення регіонального навчально-практичного Центру для розвитку багатофункціональних кооперативів» у межах програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку України». Функціонування Центру розвитку спрямовується на:

- методичну та консультативну підтримку діючих і потенційних членів кооперативів;
- навчання та стажування діючих та потенційних членів кооперативів із передачі ефективних методів господарювання й управлінських навичок;
- матеріальну підтримку діючих кооперативів, які планують диверсифікувати свою діяльність, та ініціативних груп, що планують створити нові види кооперативів, шляхом передачі їм у користування обладнання, селекційного матеріалу тощо;
- поширення кращого вітчизняного та закордонного досвіду функціонування, нові можливості для розвитку кооперативного руху шляхом проведення спеціалізованих семінарів, науково-практичних конференцій тощо;
- об'єднання та консолідація сил і кооперативів області для створення належних умов для підвищення добробуту сільського населення та розвитку сприятливих можливостей сільських громад.

Крім того, варто зазначити, що органи публічної влади також сприяють розвитку кооперації та беруть участь у співфінансуванні проектів на регіональному рівні. Кооперативи отримали значну безповоротну допомогу з бюджету обласної ради через реалізацію цільової програми підтримки розвитку сільськогосподарських

Таблиця 1

Інформація щодо створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у Черкаській області станом на 1 січня 2015 р., од.

Райони	Кількість сільськогосподарських кооперативів				
	Всього створено	у тому числі			
		багато-функціональні	заготівельно-збутові	переробні	молочарські
Городищенський	1	1			
Драбівський	0				
Жашківський	4	2			2
Звенигородський	2	1			1
Золотоніський	4	1			3
Кам'янський	4	2		1	1
Канівський	6		5		1
Катеринопільський	2	1			1
Корсунь-Шевченківський	4	3			1
Лисянський	5	5			
Маньківський	1				1
Монастирищенський	8	2			6
Смілянський	4	3	1		
Тальнівський	2		1		1
Уманський	3	2			1
Христинівський	3				3
Черкаський	3	2	1		
Чигиринський	2				2
Чорнобаївський	2				2
Шполянський	3				3
Всього	63	25	8	1	29

Джерело: складено автором за [11]

обслуговуючих кооперативів на період до 2020 р. [11], виконання якої координується Управлінням агропромислового розвитку Черкаської обласної держадміністрації. На нашу думку, співпраця органів публічної влади із грантовими проектами дасть можливість додатково залучати кошти в розвиток сільських територій регіону, створювати нові робочі місця, підвищувати рівень доходів сімей – членів кооперативу, покращити якість і асортимент продукції місцевого виробництва, поліпшити соціально-економічну ситуацію в області.

Висновки і пропозиції. Недостатній рівень розвитку кооперативного сегмента в сільському господарстві призводить до скорочення чисельності осіб, самозайнятих в особистих селянських господарствах, відпливу працездатного населення сільської місцевості, особливо молодих спеціалістів, руйнування об'єктів інфраструктури тощо. Серед причин поглиблення проблем розвитку сільського господарства: недостатнє бюджетне фінансування, низька участь держави в регулюванні аграрного ринку та його нерозвинена інфраструктура.

Вирішення зазначеного питання можливе за умови підтримки розвитку мережі сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів як важливого соціально-економічного чинника підвищення ефективності аграрного виробництва на обласному, регіональному і районному рівнях, а також шляхом залучення інвестицій, що сприятиме активному розвитку сільських територій і підвищенню рівня й якості життя сільського населення загалом.

Отже, роль публічного управління в підтримці сільськогосподарської обслуговуючої кооперації має стати вирішальною з метою підтримки малих виробників, що представлені більшістю фермерських і особистих селянських господарств. Зокрема, розвитку кооперації сприятимуть державні і регіональні цільові інвестиції, пільгове кредитування аграріїв, гнучке оподаткування їхньої діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України № 5495–VI від 20 листопада 2012 р., ред. від 19 січня 2013 р. Відомості Верховної Ради України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80.
2. Про споживчу кооперацію: Закон України № 5462–VI (5462–17) від 16 жовтня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80.
3. Про створення Українського державного фонду підтримки фермерських господарств: постанова Кабінету Міністрів України № 478 (478–2004-п) від 14 квітня 2004 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/83-91-%D1%80.
4. Апопій В. Розвиток кооперативної торгівлі в умовах глобалізації товарних ринків та інтернаціоналізації торгового капіталу. ДВ Вісті. 2011. № 6. С. 1–4.
5. Арсьонова А. Теоретичні підходи формування досвіду кооперативного руху. URL: http://www.rusnauka.com/16_ADEN_2011/ Economics/3_88120.doc.htm.
6. Горбонос Ф., Павленчик Н. Реструктуризація економічного простору сільської територіальної одиниці як підґрунтя розвитку кооперації. Кооперативні читання: зб. матеріалів Всеукраїнської наук.-практ. конф., 4–6 квітня 2013 р. Житомир: Вид-во Житомир. нац. агроекол. ун-ту, 2013. С. 35–41. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2646/1/Cooperative_2013_35-41.pdf.
7. Зіновчук В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник БУМіБ. 2014. № 3 (27). Т. 2. URL: http://www.znau.edu.ua/ visnik/2014_1_2/index.htm.
8. Крутько М. Стан та етапи розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка. 2014. Вип. 149. С. 202–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2014_149_31.
9. Кучерява К. Кооперація в аграрному секторі України як об'єкт державного регулювання. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. № 2 (46). С. 34–43.
10. Малік М. Проблемні питання розвитку кооперації та інтеграційних відносин в АПК. Економіка АПК. 2010. № 3. С. 45–49.
11. Програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у Черкаській області на період до 2020 р.: рішення Черкаської обласної ради № 39–4/VI від 24 квітня 2015 р. URL: http://oblradack.gov.ua/ostanni-rishennya-

sesyi/3320-xxxix-sesya-oblasnoyi-radi-visklikannya.html.
12. Витрати і ресурси домогосподарств України: статистичний збірник / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/17/Arch_vrd_zb.htm.
13. Скибінський С., Ванівський М. Передумови ефективної маркетингової діяльності підприємств споживчої кооперації. Споживча кооперація України: історичний досвід, сучасний розвиток, стратегічні орієнтири: зб. наук. доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф., 12 жовтня 2010 р. Львів: Львівська комерційна академія, 2010. С. 170–175.
14. Собкевич О., Русан В., Юрченко А. Щодо першочергових напрямів підтримки розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні: аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/817.
15. Томич І. Розвиток сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів – магістральний шлях для АПК України. URL: http://agroconf.org/content/ivan-tomich-rozvitok-silskogospo-darskih_obslugovuyuchih-kooperativiv-magistralniy-shlyah.
16. Офіційний сайт Українського державного фонду підтримки фермерських господарств. Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: http://udf.gov.ua.
17. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: http//www.minagro.gov.ua.
18. Фінашина Г. Економічна оцінка досконалості механізму сільськогосподарської кооперації. Вісник Харківського НАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки». 2011. № 5. URL: http://archive.nbuv.gov.ua.
19. Марочко В. Кредитна кооперація в Україні. Енциклопедія історії України. Т. 5 / за ред. В. Смолія та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: Наукова думка, 2008. 568 с.

Прилипко С. М. Специфика публичного управления в сфере развития сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов

Несовершенство государственной поддержки сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов как участников аграрного рынка является актуальной проблемой современности. В статье рассматриваются проблемы развития обслуживающих кооперативов, а также обосновывается необходимость их поддержки органами публичной власти на государственном и региональном уровнях.

Предложена инфологическая модель современной системы сельскохозяйственной кооперации. Определены задачи государственной поддержки сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов. Выделены преимущества системы кредитной и потребительской кооперации. Определено состояние и приведены показатели эффективности работы субъектов обслуживающей кооперации в сельской местности. Сформулированы приоритетные направления государственной поддержки кооперативов.

Ключевые слова: *публичное управление, механизмы государственного управления, сельскохозяйственная обслуживающая кооперация, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив, кооперативное движение.*

Prylipko S. The specifics of public administration in the sphere of development the agricultural service cooperatives

The imperfection of state support for agricultural service cooperatives, as participants of agrarian market, is an actual problem of the present. The problems of development of service cooperatives, and also the necessity of their support by public authorities at the state and regional levels, are considered in the article.

The infological model of the modern system of agricultural cooperation is proposed. The tasks of state support of agricultural service cooperatives are determined. The advantages of the cooperative credit and consumer systems are established. The state and the indicators of the efficiency of work of service cooperatives in rural areas are determined. The priority directions of state support of cooperatives are formulated.

Key words: *public administration, mechanisms of public administration, agricultural service cooperation, agricultural service cooperative, cooperate movement.*

УДК 353.1:005.2

І. А. Сенча
кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

С. А. Сенча
аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
тимчасово виконуючий обов'язки начальника
управління комунікацій та інформаційної політики
Одеської обласної державної адміністрації

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

Статтю присвячено актуальним питанням оцінювання ефективності регіональних цільових програм. Проаналізовано нормативні документи, що регламентують процес розроблення регіональних цільових програм в аспекті визначення результативних показників. Запропоновано рекомендації щодо формування системи результативних показників регіональних цільових програм, висвітлено досвід формування системи оцінювання Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018–2020 роки.

Ключові слова: *регіональна цільова програма, розвиток громадянського суспільства, результативні показники, оцінка ефективності програми.*

Постановка проблеми. Розвиток громадянського суспільства є однією з важливіших умов становлення України як держави з високим рівнем демократичних цінностей та консолідації суспільства, оскільки саме рівновага між громадянським суспільством і державою забезпечує реальну участь громадян у суспільному і політичному житті країни та є важливим чинником її стабільного демократичного розвитку. Стратегічні орієнтири для здійснення системної державної підтримки розвитку громадянського суспільства визначено Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженою Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні».

Реалізація Стратегії на регіональному та місцевому рівнях передбачає розроблення обласними державними адміністраціями регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства та забезпечення їх затвердження [9], обов'язковою складовою частиною таких програм, за [3], є результативні показники, які характеризують перебіг реалізації, ступінь досягнення мети та виконання завдань програм. Зазначені результативні показники мають бути орієнтовані на досягнення стратегічних показників результативності, визначених у стратегічних документах держави, або щонайменше не суперечити їм. Проте на теперішній час в Україні немає жодного загальнодержавного програмного та прогнозного документа, крім власне Стратегії, який би певним чином конкретизував цілі, завдання та заходи, а також відповідні показники їхньої результативності в аспекті створення умов для подальшого розвитку громадянського суспільства й активізації участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України.

Варто також зазначити, що наказом Міністерства фінансів України від 27 липня

© Сенча І. А., Сенча С. А., 2018

2011 р. № 945 затверджено Примірний перелік результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів [6], але серед запропонованих бюджетних програм завдання, які відповідали би програмі сприяння розвитку громадянського суспільства, відсутні.

Внаслідок такої ситуації до багатьох проблем, з якими стикаються органи державної виконавчої влади в регіонах під час планування й організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС), додаються значні труднощі, пов'язані з розробленням відповідних регіональних цільових програм, зокрема в частині результативних показників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні основи і проблеми практичного впровадження програмно-цільового методу висвітлюються в багатьох працях вітчизняних та іноземних науковців. Зокрема, методології програмно-цільового методу присвячено праці таких вчених, як: О. Голинська, В. Гордієнко, В. Реутов, Р.Й. Зоді, Ф. Хайєк, Р. Хакет, Р. Харрод та ін. Проблеми запровадження програмно-цільового методу досліджувалися відомими українськими вченими та практиками, серед яких: О. Амоша, С. Буковинський, Ц. Огонь, І. Чугунов та ін.; окремі аспекти оцінювання ефективності та результативності бюджетних програм вивчалися О. Бобровською, Р. Рудницькою, О. Чемерис та ін.; А. Михальчук досліджено особливості застосування в Україні досвіду окремих країн, що впроваджували систему програмно-цільового планування бюджету; О. Чемерис запропоновано практичні рекомендації щодо формування системи показників оцінювання ефективності державних цільових програм; Б. Сіленковим виявлено низку недоліків даного методу планування на регіональному рівні в Україні й окреслено шляхи вирішення наявних проблем за умови підвищення ефективності стратегічного планування на регіональному рівні; Л. Сідельниковою та Н. Костіною виявлено ризики впровадження програмно-цільового бюджетування в Україні.

Незважаючи на значний інтерес науковців до зазначеної проблематики, питанням практичного застосування програмно-цільового методу під час розроблення регіональних цільових програм не приділяється достатньої уваги, зокрема, проблема формування системи оцінювання ефективності цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства залишається малодослідженою.

Мета статті – розроблення практичних рекомендацій щодо формування системи оцінювання ефективності регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Порядок розроблення регіональних цільових програм в Україні визначено в Методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджених наказом Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367. У зазначеному документі результативні показники програми мають визначатися розробниками програми, характеризувати результати її виконання та підтверджуватися результатами державних статистичних спостережень, бухгалтерською та іншою звітністю. Також результативні показники мають бути представленими за такими групами: показники продукту, які використовуються для оцінки досягнення цілей програми; показники витрат, які визначають обсяги і структуру ресурсів для забезпечення виконання програми; показники ефективності, що визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту; показники якості, які відображають якість виробленого продукту й оцінюють його за результатами досягнення мети або виконання завдання [5]. Показники продукту прямо пов'язані із цілями програми, за умови чіткого визначення цілей і відповідних заходів щодо їх досягнення розроблення показників цієї групи не викликає труднощів. Аналогічна ситуація і з другою групою: визначаються ресурси, необхідні для реалізації заходів програми, та розраховуються показники, що відображають витрати цих ресурсів. Показники третьої групи розраховуються за показниками першої і другої груп. Отже, досить складним завданням

є розроблення показників четвертої групи, які мають відображати якість продукту програми.

Вимоги до розроблення результативних показників регіональних цільових програм конкретизовано в Загальних вимогах до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 р. № 1536 (зі змінами, внесеними наказом Мінфіну від 15 червня 2015 р. №553). Зв'язок між цільовими і бюджетними програмами пояснюється так: цільова програма розробляється для досягнення відповідної мети і виконання завдань, визначених у стратегічному документі, термін дії цільової програми – кілька років; бюджетна програма розробляється на один рік, її мета відповідає одному або кільком завданням цільової програми, тобто, якщо головний розпорядник бюджетних коштів є виконавцем певної цільової програми, то він має забезпечити виконання завдань такої програми в межах відповідної бюджетної програми [2]. Отже, результативні показники відповідних цільової і бюджетної програм мають бути ідентичними.

Аналіз зазначеного документа свідчить, що результативні показники бюджетної програми мають:

– характеризувати ступінь і динаміку досягнення мети програми та виконання її завдань, результати діяльності в межах програми, відповідність створеного продукту встановленим стандартам (нормативам);

– визначати загальну потребу в продукті програми, загальний обсяг робіт, які необхідно виконати в межах програми, загальні обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми;

– відповідати показникам поточного стану та наявних потреб економіки і суспільства, показникам офіційної статистичної і фінансової звітності й обліку (статистичного, управлінського та бухгалтерського), а також показникам, що визначені прогнозними і програмними документами щодо соціально-економічного розвитку;

– надавати можливість їх використання для оцінювання ефекту, який отримує економіка та суспільство, впливу на соціально-економічний розвиток, якості створеного продукту та рівня задоволеності потреб цільових груп, а також економності використання бюджетних коштів.

Щодо четвертої групи показників, то конкретизовано, що показники якості, зокрема, повинні характеризувати відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), якість створеного продукту, рівень задоволення користувачів державних послуг і рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право, а також висвітлювати послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми [3].

Як бачимо, фактично чотири групи показників оцінюють програму в таких аспектах: актуальності, яка розуміється як відповідність мети і очікуваних результатів програми визначеним пріоритетним потребам цільових груп споживачів її результатів (заінтересованих сторін) та/або спрямованості на вирішення визначених проблем; здійсненності – дотримання логічного взаємозв'язку між основними структурними елементами програми (метою, завданнями, заходами й очікуваними результатами) та забезпечення виконання заходів необхідними ресурсами; ефективності – досягнення мети програми в сенсі отримання бажаного ефекту; результативності – внесок конкретних результатів програми в досягнення цілей та їхня суспільна корисність (рис. 1).

Підґрунтям для визначення системи результативних показників слугують результати аналізу: стратегічних прогнозних і програмних документів; встановлених нормативів і стандартів у конкретній галузі; проблем галузі або території, потреб цільових груп; вимог офіційної звітності й обліку.

На жаль, розробники регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства не можуть використати більшість джерел із вищезазначених. В основних сучасних стратегічних документах, що визначають цілі та пріоритети

Рис. 1. Логічний взаємозв'язок між аспектами оцінювання регіональних цільових програм і результативними показниками

соціально-економічного розвитку України, прогнози, певні нормативи або стандарти, індикатори тощо стосовно розвитку громадянського суспільства не визначено. Так, вони відсутні серед стратегічних індикаторів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [10]. У переліку індикаторів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. виявлено один індикатор, який стосується громадянського суспільства, а саме «кількість громадських об'єднань, у тому числі асоціацій та інших партнерів, що беруть участь у консультаціях під час підготовки стратегій регіонального розвитку», хоча серед завдань, виконання яких необхідне для досягнення цілі 3 «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку», зазначаються такі:

– збільшення ролі громадських об'єднань у формуванні пріоритетних напрямів розвитку регіонів, їх реалізації та здійсненні контролю за реалізацією;

– визначення інституційного механізму управління процесом взаємодії органів виконавчої влади та громадських об'єднань для забезпечення їх участі у формуванні, упровадженні та здійсненні контролю за реалізацією пріоритетних напрямів розвитку регіонів;

– підтримка організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню громадян до процесу міжрегіонального співробітництва і міжрегіонального обміну [4].

Ця ситуація повторюється в більшості регіональних стратегій і програм соціаль-

но-економічного розвитку. Так, наприклад, Стратегією економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 р. у межах стратегічного пріоритету D «Підвищення якості управління регіональним розвитком» визначено стратегічну ціль D.3 «Забезпечення суспільно-політичної злагоди в регіоні» та операційну ціль D.3.2 «Розвиток громадянського суспільства», а також відповідні завдання: активне впровадження інструментів демократії участі; сприяння участі громадськості в реалізації політики розвитку територій; розвиток соціального діалогу між найманими працівниками, їх представниками (профспілками), роботодавцями та органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; сприяння діяльності громадських рад при органах влади; підтримка законної діяльності громадських об'єднань та громадських формувань з охорони порядку [8]. Проте жодного відповідного індикатора або показника, крім зазначеного в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., не вказано.

Вищезазначене характерно для більшості регіонів України, отже, розробникам регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства під час визначення результативних показників можна спиратися тільки на результати аналізу проблемного поля в галузі розвитку громадянського суспільства на окремій території та потреб цільових груп. Тому вважаємо за доцільне застосування в цій діяльності логіко-системного підходу – аналітичного й управлінського інструмента, який зараз використовується в тій чи іншій формі більшістю односторонніх і багатосторонніх міжнародних організацій фінансової допомоги, багатьма європейськими урядовими організаціями, а також рекомендований Європейською комісією як обов'язковий для використання метод розроблення проектів із надання зовнішньої допомоги.

Відповідно до Керівництва проектним циклом, розробленого Європейською комісією, для визначення ієрархії цілей будується деревоподібна схема цілей, яка являє собою стислий опис бажаної майбутньої ситуації. Зазначена схема засновується на аналізі реальної проблемної ситуації та потреб заінтересованих сторін, результати якого подаються також у вигляді деревоподібної схеми – дерева проблем. Отже, ситуація дерева проблем перетворюється на рішення, які представляються як позитивні досягнення, а потенційні цілі базуються суто на чітко визначених пріоритетних проблемах [1, с. 84]. Для кожної із цілей і кожного завдання/заходу і результату формуються індикатори їх досягнення та виконання, а також відповідні джерела перевірки – тобто джерела, за якими можна перевірити значення індикаторів. Відповідну логічну схему, адаптовану нами для використання в процесі розроблення Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеської області на 2018–2020 рр., представлено на рисунку 2.

Приклад застосування зазначеної логічної схеми під час розроблення Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018–2020 рр. надано в таблиці 1. Для побудови логічної схеми було використано результати аналізу проблемного поля та сформовано ієрархічні структури проблем і цілей, які докладно викладено в [7; 11]. Повний перелік результативних показників представлено в [7].

Зауважимо, що запропоновані показники можуть використовуватися також для відстеження динаміки змін у стані розвитку громадянського суспільства, а показники продукту можуть бути перетворені на показники якості, що значно підвищує їхню інформативність. Наприклад, такий показник, як «кількість ІГС, представники яких взяли участь у навчанні/тренінгах», для отримання більш якісного оцінювання доцільно сформулювати так: «частка ІГС, представники яких взяли участь у навчанні/тренінгах, у загальній кількості ІГС області», проте варто зазначити, що вимірювання показників продукту в натуральному виразі є вимогою наказу Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 р. № 1536 (зі змінами, внесеними наказом Мінфіну від 15 червня 2015 р. № 553).

Висновки і пропозиції. Під час встановлення результативних показників регіональних цільових програм розробни-

Рисунок 2. Узгодженість структурних елементів програми та нормативних груп результативних показників

Таблиця 1

Результативні показники Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеської області на 2018–2020 рр. (фрагмент)

Структурні елементи програми	Показники
Загальна мета Створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Одеській області та налагодження дієвої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади на засадах партнерства.	*Показники якості:* – частка діючих (активних) ІГС у загальній кількості ІГС області; – частка населення, залучена до роботи в громадських організаціях, у загальній кількості населення області; – частка спільних акцій (заходів), проведених органами публічної влади й ІГС у межах співпраці, у загальній кількості акцій (заходів), проведених ІГС в області.
Конкретна мета 1 Стимулювати співпрацю ІГС і органів публічної влади на засадах партнерства щодо актуалізації та вирішення суспільно значущих проблем територіального розвитку.	*Показники якості:* – частка ІГС, що брали участь у конкурсах програм (проектів, заходів), у загальній кількості ІГС області; – частка громадян, охоплених заходами в межах проектів, розроблених ІГС, у загальній кількості населення області; – частка позабюджетних коштів, залучених для реалізації програм (проектів, заходів), розроблених ІГС та спрямованих на вирішення суспільно значущих проблем області, у загальному бюджеті таких програм (проектів, заходів).
Результат 1.1 Забезпечено відбір на конкурсній основі та реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка коштом обласного бюджету.	*Показники продукту:* – кількість програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, що подано на конкурс; – кількість програм (проектів, заходів), розроблених ІГС і визнаних переможцями конкурсу; – кількість програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, що реалізовано/реалізуються за результатами конкурсного відбору.

Закінчення таблиці 1

Завдання 1.1 Провести конкурс із визначення програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка коштом обласного бюджету.	*Показники затрат і ефективності:* – обсяг витрат на проведення конкурсу; – видатки на реалізацію одного проекту/програми/заходу, розробленого ІГС (у середньому).
Результат 1.2 Створено умови для здобуття представниками ІГС знань, вмінь і компетенцій, необхідних для участі ІГС у конкурсах проектів (програм), зокрема і в конкурсах, які проводяться міжнародними організаціями фінансової допомоги.	*Показники продукту:* – кількість проектів, розроблених ІГС, що подано для участі в конкурсах (окрім конкурсу проектів, для реалізації яких надається фінансова підтримка з обласного бюджету); – кількість ІГС, представники яких взяли участь у навчанні/тренінгах; – кількість представників ІГС, що взяли участь у навчанні/тренінгах.
Завдання 1.2 Провести навчально-методичні семінари та тренінги для представників ІГС із питань розроблення проектів для участі в конкурсах проектів.	*Показники затрат і ефективності:* – обсяг витрат на проведення навчально-методичних семінарів/тренінгів; – видатки на підготовку 1 особи із числа представників ІГС (у середньому).

ки також повинні заздалегідь визначати джерела, з яких можна отримати інформацію, яка підтверджує значення цих показників. З огляду на те, що офіційної статистичної звітності або будь-яких офіційних прогнозних документів щодо стану розвитку громадянського суспільства в Україні на теперішній час немає, майже єдиним джерелом підтвердження інформації для більшості результативних показників залишаються різноманітні соціальні дослідження, які мають здійснюватися силами структурних підрозділів органів виконавчої влади за сферами діяльності. Проте є ризик недостатньо професійного проведення таких досліджень або оброблення їхніх результатів, а також проявів певного суб'єктивізму у висновках до них.

Отже, на нашу думку, перспективними напрямами подальших досліджень є вдосконалення підходів щодо формування примірного переліку результативних показників регіональних цільових програм, їхніх прогнозних значень і звітності за групами таких показників, зокрема, програм, спрямованих на розвиток громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Керівництво з управління проектним циклом / Європейська комісія – Europe AID. URL: http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm.
2. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навчальний посібник / за заг. ред. І. Щербини; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». 3-тє видання, виправлене та доповнене . К., 2012. 100 с.
3. Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 р. № 1536: наказ Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 р. № 553. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0771-15.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 з поточною редакцією від 12 січня 2018 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367. URL: http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/printable_article?art_id=92217.
6. Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: наказ Міністерства фінансів України від 27 липня 2011 р. № 945. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=358818&cat_id=355989.
7. Про затвердження Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській об-

ласті на 2018–2020 рр.: проект рішення Одеської обласної ради. URL: https://oda.odessa.gov.ua/img/item/0/122.pdf.
8. Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 р.: рішення Одеської обласної ради від 21 грудня 2015 р. № 32–VII. URL: https://oda.odessa.gov.ua/odeska_oblast_ta_oda/sotsialno-ekonomichnyi_ta_kulturnyi_rozvytok/stratehiia_ekonomichnoho_ta_sotsialnoho_rozvytku_oblasti_do_2020_roku.html?=print.
9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
11. Сенча С. Сучасні тенденції і проблеми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. Іжа. Вип. 3 (71). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 110–118.

Сенча И. А., Сенча С. А. Методический поход к оцениванию эффективности региональных целевых программ

В статье рассматриваются актуальные вопросы оценивания эффективности региональных целевых программ. Проанализированы основные нормативные документы, регламентирующие процесс разработки региональных целевых программ в аспекте определения результативных показателей. Предложены рекомендации для формирования системы результативных показателей региональных целевых программ, представлен опыт формирования системы оценивания для Региональной целевой программы содействия развитию гражданского общества в Одесской области на 2018–2020 годы.

Ключевые слова: *региональная целевая программа, развитие гражданского общества, результативные показатели, оценка эффективности программы.*

Sencha I., Sencha S. Methodical approach to evaluating the regional target programs effectiveness

The article is dedicated to the current issues of evaluation of the regional target programs effectiveness. The normative documents regulating the process of regional target programs development in the aspect of determining the effective indicators are analyzed. Recommendations on the formation of a system of effective indicators of regional target programs were proposed, the experience of forming a system for evaluating the Regional target program for promoting the civil society development in the Odesa oblast for 2018–2020 is highlighted.

Key words: *regional target program, civil society development, effective indicators, evaluation of program effectiveness.*

УДК 351.777.81

І. М. Солоннікова
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗМІЩЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ РЕКЛАМИ ЯК ЕЛЕМЕНТА БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті досліджено законодавчо встановлені правила розміщення та подальшого використання зовнішньої реклами. Виявлено позитивний та негативний вплив реклами на споживача товарів чи послуг. Розглянуто порушення законодавчо встановлених принципів рекламної діяльності, зокрема розміщення та використання: недобросовісної, недостовірної, неетичної реклами. Запропоновано механізм адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері розміщення та використання зовнішньої реклами.

Ключові слова: *державне регулювання, зовнішня реклама, благоустрій населених пунктів, предмет реклами, контроль у сфері рекламної діяльності.*

Постановка проблеми. У нинішніх умовах господарювання реклама має не тільки суто інформативний характер, але й активно застосовується суб'єктами підприємницької діяльності як один із найпоширеніших і найефективніших методів ведення конкурентної боротьби. Насиченість інформаційного простору різноманітною як за змістом, так і за формою інформацією змушує конкурентів вдаватися до якомога більш креативних, а іноді й агресивних засобів рекламування. У гонитві за попитом споживачів рекламодавці нерідко порушують принципи чесної та добросовісної конкуренції: застосовують недостовірну, необ'єктивну порівняльну рекламу, вдаються до дискредитації конкурентів [1].

Але недобросовісна реклама шкодить не тільки діловій репутації підприємця, вона негативно впливає на зовнішній вигляд території населеного пункту, суттєво спотворюючи його, а іноді й створючи небезпечні ситуації, зокрема в разі порушення правил розміщення рекламоносіїв на автомобільних шляхах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процеси створення та надання реклами досліджували такі науковці, як: З. Антонова, Ю. Громенко, Р. Мокшанцева, І. Окландер, Я. Тереляк, Т. Тишка, А. Толкачев, Л. Хромов. Багато вчених присвятили свої праці питанню правового регулювання рекламної діяльності та її впорядкуванню. Так, А. Стрельников обґрунтував новий підхід до визначення вини юридичної особи за порушення законодавства про рекламу. Запропоновано оригінальну класифікацію наявних видів реклами, її обмеження, правовідносин, що становлять об'єкт порушень законодавства про рекламу, недобросовісної реклами [2]. Л. Микитенко досліджував державний контроль як складник адміністративно-правового регулювання рекламної діяльності. Охарактеризовано діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють такий контроль, визначено їхню систему, контрольні повноваження у сфері рекламної діяльності [3].

А. Черемнова дослідила правове регулювання комерційної реклами в Україні. Значну увагу приділила державному регулюванню і саморегулюванню реклами, недобросовісній рекламі та санкціям за порушення рекламного законодавства [4]. О. Шишка та Л. Мамчур розглянули питання правового регулювання реклами в цивілістичному аспекті [5; 6].

Г. Ульянова у своєму дослідженні приділила увагу захисту авторських прав у правовідносинах, що виникають у зв'язку з рекламою [7]. О. Лисенко присвятив працю правовому захисту суспільства від шкідливої інформації, зокрема способам захисту від неналежної реклами; від інформації, що негативно впливає на

© Солоннікова І. М., 2018

суспільну мораль, є проявом дискримінації прав і законних інтересів особи [8].

Г. Гранадзер, К. Луценко та Т. Джига приділили увагу політичній рекламі: як засобу розвитку комунікативного дискурсу [9]; як іміджевій технології в системі комунікації та маркетингу [10]; як методу та технології впливу на масову свідомість [11].

Питанням рекламної діяльності цікавилися багато вчених економістів. А. Швець та О. Підлісна запропонували організаційно-економічний механізм проведення рекламних кампаній підприємств [12], зокрема у сфері туризму [13].

Але науковцями в галузі державного управління питання регулювання рекламної діяльності досліджувалося дуже рідко, так, можна виділити праці А. Гринько-Гузевської (нею досліджено процедурні питання державного управління в частині адміністративної процедури надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами та надання послуг у сфері реклами органами державної влади [14]), Є. Ромат (у роботі якого охарактеризовано систему рекламних комунікацій органів державної влади у взаємозв'язку з іншими засобами маркетингових комунікацій) [15].

Проте дослідження встановлених державою правил розміщення та подальшого використання зовнішньої реклама як елемента благоустрою населених пунктів практично не проводилося. Хоча це питання залишається актуальним, бо зовнішній вигляд території багатьох населених пунктів суттєво псується саме через неправильно розташовану, оформлену зовнішню рекламу.

Мета статті – дослідження особливостей державного регулювання щодо розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населених пунктів. Виявлення сучасних проблем і пошук шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Визначення поняття реклами надає ст. 1 Закону України «Про рекламу» як інформації про особу чи товар, поширеної в будь-якій формі та спосіб і призначеної сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їхній інтерес щодо предмета, що рекламується [16].

У свою чергу, реклама поділяється на внутрішню та зовнішню залежно від її розташування.

Якщо досліджувати рекламу як елемент благоустрою, то потрібно приділити увагу зовнішній рекламі, адже саме вона визначена в абз. 4, п. 1, ст. 21 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Зовнішню рекламу законодавець розуміє як таку, що розміщується на спеціальних тимчасових і стаціонарних конструкціях – рекламоносіях, розташованих на відкритій місцевості, а також на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, на елементах вуличного обладнання, над проїжджою частиною вулиць і доріг (ст. 1 Закону) [16].

Як елемент благоустрою реклама підлягає державному регулюванню, зокрема встановлено цілу низку обмежень щодо її застосування. Наприклад, законодавством заборонено самовільно встановлювати на об'єктах благоустрою об'єкти зовнішньої реклами (абз. 5 п. 1 ст. 16 Закону) [17].

Типові правила благоустрою території населеного пункту зобов'язують підприємства, установи й організації на власних і закріплених за ними територіях здійснювати комплекс робіт, спрямованих на забезпечення та постійне підтримання чистоти і порядку, зелених насаджень, зокрема проводити очищення опор ліній електропередач, стовбурів дерев, парканів, будівель від оголошень, реклам, вивішених у недозволених місцях (п. 2–3 Правил) [18].

Крім того, суб'єкти господарювання зобов'язані забезпечувати належний режим роботи та стежити за технічним станом засобів і обладнання зовнішнього освітлення, вивісок, вітрин, світлової реклами.

З огляду на те, що наразі в Україні активно впроваджується політика енергозбереження, законодавством передбачено, що всі вітрини повинні бути обладнані спеціальною освітлювальною апаратурою, переважно енергозберігаючого характеру.

Принципове значення має використання зовнішньої реклами поруч з об'єктами культурної спадщини. Адже розміщення реклами на пам'ятках місцевого значення, історичних ареалів населених місць здійснюється лише на підставі дозволу,

що видається за участю органів місцевої влади (п. 5 ст. 24 Закону України «Про охорону культурної спадщини») [19].

Доволі жорсткі правила розміщення зовнішньої реклами встановлені відповідно до Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони [20]. На рис. 1 представлена «Схема державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населеного пункту», в якій зазначено: вимоги щодо розміщення зовнішньої реклами в межах смуг відведення; встановлені заборони щодо розташування зовнішньої реклами; наявні обмеження щодо самих предметів реклами; перелік інстанцій, з якими потрібно здійснювати погодження щодо розміщення зовнішньої реклами.

Але схема представлена досить стисло, хоча б стосовно предметів реклами, серед яких ми навели (на рис. 1) – лікарські засоби, засоби медичної техніки, методи профілактики, діагностики, лікування і реабілітації, допінгові речовини; алкогольні напої та тютюнові вироби; зброю; цінні папери; об'єкти будівництва. Щоб проаналізувати хоча б норми законодавства, які регулюють порядок реклами лікарських засобів, медичної техніки, методів профілактики, діагностики, лікування і реабілітації. Проте законодавець дуже детально наводить обмеження, зокрема:

– залежно від наявності рецепта лікаря;

– надання об'єктивної та зрозумілої споживачеві інформації про лікарський засіб, медичний виріб, метод профілактики, діагностики чи реабілітації;

– спростування необхідності консультації з фахівцем у разі застосування рекламованого лікарського засобу чи медичного виробу;

– сприяння враженню щодо обов'язкових наслідків погіршення здоров'я в разі невикористання лікарських засобів, медичних виробів чи послуг, що рекламуються;

– щодо наведення зображень зміни людського тіла або його частин внаслідок хвороби;

– поширення інформації, що сприятиме оманливому враженню споживача стосовно лікарських препаратів як харчових домішок або косметичних засобів;

– надання листів подяки, рекомендацій нібито вдячних пацієнтів (споживачів), які містять розповіді про безумовний позитивний результат від застосування рекламованої лікарської (медичної) продукції тощо.

Суворі обмеження встановлені й стосовно зовнішньої реклами алкогольних напоїв і тютюнових виробів, які залежать від:

– місця розташування реклами. Встановлено заборону на розміщення реклами на зовнішніх і внутрішніх поверхнях транспортних засобів загального користування та метрополітену; у місцях проведення масових заходів освітнього, спортивного, релігійного чи політичного характеру, розважальних заходів; у місцях, призначених для неповнолітніх осіб, зокрема ближче ніж за 300 метрів від території дошкільних, середніх загальноосвітніх та інших навчальних закладів;

– залежно від психологічного сприйняття. Заборонено за допомогою реклами впливати на формування думки щодо паління як необхідного атрибута досягнення успіху в різних сферах суспільного життя; чи як одного із засобів розв'язання особистих проблем. Не повинна реклама створювати враження стосовно алкогольних напоїв чи тютюнових виробів як продукції, що має лікувальні якості, є стимулюючими або заспокійливими засобами.

Але розміщення зовнішньої реклами повинно враховувати й інші чинники. Так реклама може позитивно впливати, зокрема [21]:

– на раціональне використання вільного часу, підвищення комфорту в побуті. Прямо чи опосередковано вона звертає увагу споживача на нові форми продажу товарів і торговельного обслуговування, тим самим полегшуючи домашній побут людей (шляхом реклами нових, більш зручних товарів і послуг), економить час виробника і продавця на просування своєї продукції;

– підвищення якості товарів. Адже сьогодні саме завдяки рекламі споживачи мають можливість порівняти однакові види товарів чи послуг, роблячи свій вибір у бік більш якісних, тим самим стимулюючи виробників приділяти більше уваги підвищенню якості їхньої продукції;

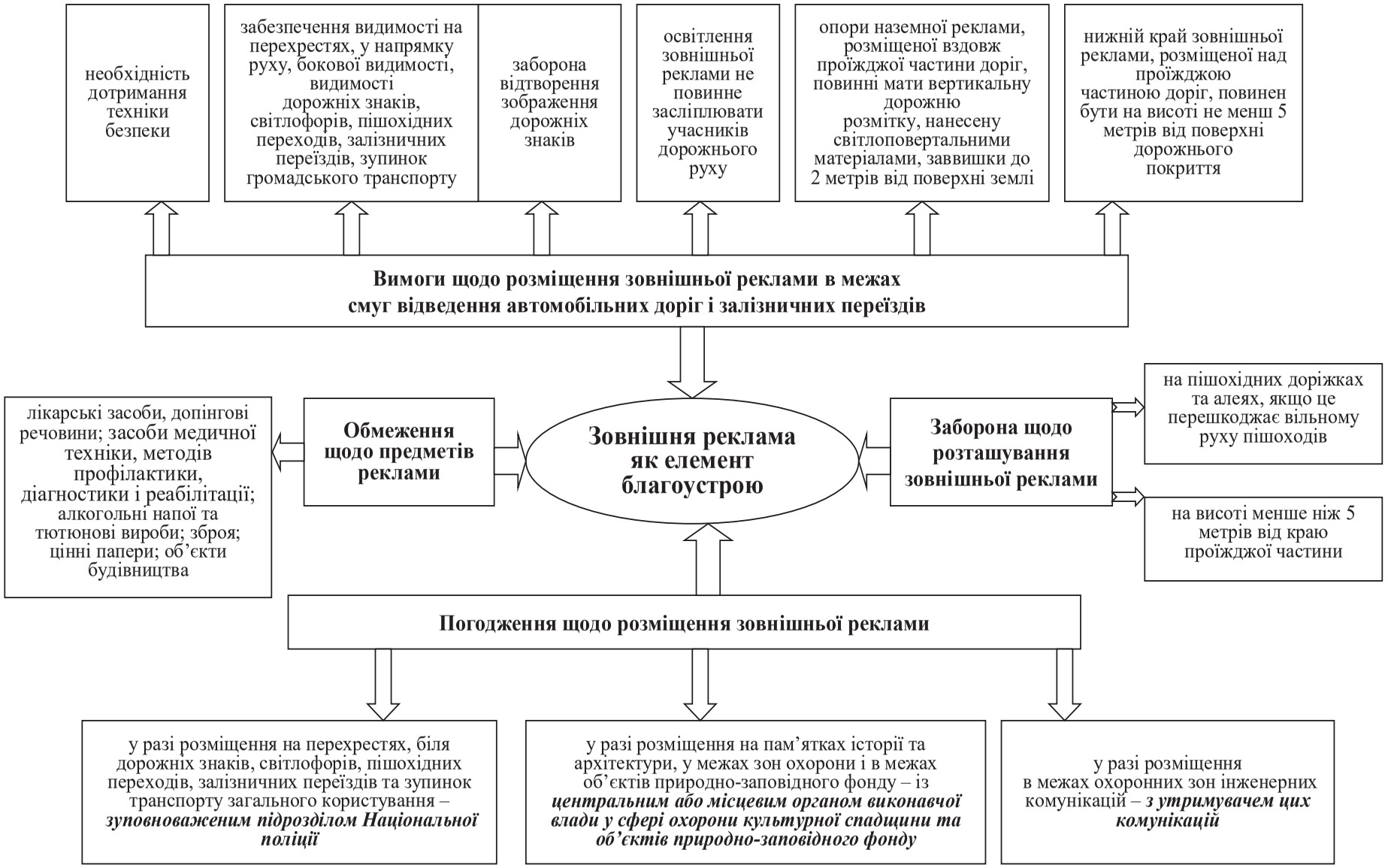


Рис. 1. Схема державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населеного пункту

Побудовано автором на підставі [16; 17]

– стимулювання технічного прогресу. Тим, що реклама звертає увагу на товари, на їхні властивості й особливості використання, вона сприяє впровадженню у виробництво новітніх технічних досягнень (в області сировини, обладнання), надає допомогу вченим у вирішенні нових завдань. Реклама активізує раціоналізаторський рух і впливає на розвиток продуктивних сил;

– створення сприятливого життєвого середовища для людей.

Реклама відіграє велику роль у благоустрої населених пунктів. Адже сьогодні неможливо уявити міські вулиці без вітрин магазинів. Проте вітрини не повинні бути лише прикрасою, їх бажано використовувати в освітньо-виховних цілях, пов'язувати тематику експозицій із досягненнями промисловості;

– участь у підвищенні культурного рівня населення. Реклама підвищує рівень культури населення, сприяючи усуненню застарілих споживчих звичок, формуванню і розвитку нових потреб, впровадження в життя нових товарів. За допомогою реклами можлива пропаганда шкоди паління і зловживання алкогольними напоями, вона розширює знання про раціональне харчування, культуру побуту. Сприяє поширенню основних понять про моду, смак, естетику загалом.

Проте обов'язково варто враховувати, що реклама – могутній засіб впливу і маніпуляції людиною. Вона здатна формувати і змінювати світогляд і поведінку людей, скориставшись найтоншими особливостями людської психології. Частіше вона діє не на логічному рівні, а на емоції та підсвідомість [22, с. 151].

І в такому разі можна говорити про недобросовісну рекламу. У ст. 10 Закону України «Про рекламу» недобросовісною визначається така реклама, що вводить або може ввести в оману її споживачів, завдати шкоди особам, державі чи суспільству внаслідок неточності, недостовірності, двозначності, перебільшення, замовчування, порушення вимог щодо часу, місця і способу поширення [16].

Недобросовісною вважається реклама, що містить некоректні порівняння товару з наявним в обороті товаром, створеним іншими виробниками; ганьбить честь, гідність та ділову репутацію конкурентів; просуває заборонені товари; дискредитує людей, що не користуються рекламованими товарами [23].

Рекламою з порушенням законодавчо встановлених принципів є неетична реклама, тобто така, що містить інформацію, яка порушує загальноприйняті норми гуманності та моралі шляхом вживання образливих слів, образів, порівнянь щодо раси, національності, професії, віку, статі, релігійних, політичних та інших переконань людей. Отже, реклама не повинна: без обґрунтованих причин грати на почутті страху; викликати або провокувати акти насильства; містити елементи дискримінації за расовою, національною і релігійною ознакою, статтю, віковою групою; посилювати комплекси, пов'язані із зовнішньою непривабливістю [24].

Виділяють поняття недостовірної реклами, тобто такої, що містить недостовірні данні, якими можуть бути відомості про офіційне визнання, отримані нагороди, про результати випробувань товару, про правила і терміни проведення лотереї, конкурсу, кількості призів або виграшів. Зазвичай рекламодавці в такому разі вживають слова в найвищому ступені: самий, кращий, перший, єдиний [23].

Зазвичай рекламодавці використовують цілу низку способів маніпуляцій зі свідомістю споживачів товарів чи послуг, зокрема:

– шляхом викривлення інформаційного потоку, опускаючи, спотворюючи, узагальнюючи до невпізнанності інформацію, іноді використовуючи послання на авторитети відомих політиків, науковців, спортсменів, іноді із застосуванням гумору, жартів, метафор;

– шляхом впливу на слабкості людей: викликання почуття провини, жалості до себе чи до оточення; впливаючи на певні потреби споживача та його інтереси; шляхом підсилення амбіцій, віднесенням споживачів товарів чи послуг, які пропонуються для користування, до категорії еліти;

– шляхом зловживання на людських потребах. Всі ми знайомі із загальновідомою Теорією ієрархії потреб А. Маслоу, яка

поділяє пореби на: фізіологічні; безпеки; належності та причетності; у визнанні та самоствердженні; самовираження. Перші два види є первинними та природженими, до них належить пореби в їжі, воді, одязі, повітрі, тобто ті, що має задовольняти людина для підтримання в належному фізичному стані її організму, вони є фізіологічними. І саме сприяючися на зазначене, рекламодавці провокують підсилення людських потреб та інстинктів.

Відбуваються такі маніпуляції шляхом «роботи» із зовнішніми параметрами і внутрішніми (психофізіологічними, загальнолюдськими і культурно-специфічними, особистісними) особливостями того, ким маніпулюють [25].

Але використання недобросовісної реклами може спричинити негативні наслідки, як-от завдавання шкоди особі, державі або суспільству загалом.

Наприклад, шкода, яка завдається окремій особі, може мати як матеріальний, так і моральний характер. Матеріальна може полягати в завданні збитків шляхом поширення неправдивої інформації щодо товарів чи послуг, які пропонує продавець, спричинених зниженням попиту на товари чи послуги, які вона реалізує. Що стосується моральної шкоди, то вона внаслідок неправомірних дій рекламодавця може спотворити честь, гідність та ділову репутацію. Державі може бути завдано шкоду внаслідок поширення державної таємниці, вміщення закликів до розпалювання расової, національної чи релігійної ворожнечі, повалення конституційного ладу [26, с. 98].

Тому принциповим моментом у разі розміщення зовнішньої реклами є дотримання її основних принципів: точності; достовірності; використання форм і засобів, які не завдають споживачеві шкоди; відсутності інформації або зображень, що порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності. У разі ж порушення цих основних принципів йдеться про скоєння протиправного правопорушення, за що особа може бути притягнута до відповідальності. На рис. 2 наведений механізм адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері розміщення зовнішньої реклами, який дозволить мати більш чітке уявлення про принципи, яким має відповідати зовнішня реклама, про суб'єктаів правопорушення, про органи державної виконавчої влади, які повинні здійснювати контрол: за дотриманням правомірності рекламної діяльності, виявляти правопорушення, застосовувати відповідні санкції.

Висновкиі пропозиції. Досліджено законодавчо встановлені правили розміщення та подальшого використання зовнішньої реклами. Розглянуто порушення законодавчо встановлених принципів рекламної діяльності, зокрема розміщення та використання: недобросовісної, недостовірної, неетичної реклами, що може спричинити негативні наслідки, а саме: завдавання шкоди особі, державі або суспільству загалом.

За результатами дослідження представлена «Схема державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населеного пункту», яка дозволить краще зрозуміти: вимоги щодо розміщення зовнішньої реклами в межах смуг відведення; встановлені заборони щодо розташування зовнішньої реклами; наявні обмеження щодо самих предметів реклами; перелік інстанцій, з якими потрібно погоджувати розміщення зовнішньої реклами.

Принциповим моментом у разі розміщення зовнішньої реклами є дотримання її основних принципів: точності, достовірності, використання форм і засобів, які не завдають споживачеві шкоди; відсутності інформації або зображень, що порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності. Запропоновано механізм адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері розміщення та використання зовнішньої реклами, який дозволить більш чітко уявити принципи, яким має відповідати зовнішня реклама, хто є суб'єктами правопорушення, які органи державної виконавчої влади повинні здійснювати контроль: за дотриманням правомірності здійснення рекламної діяльності, виявляти правопорушення, застосовувати відповідні санкції.

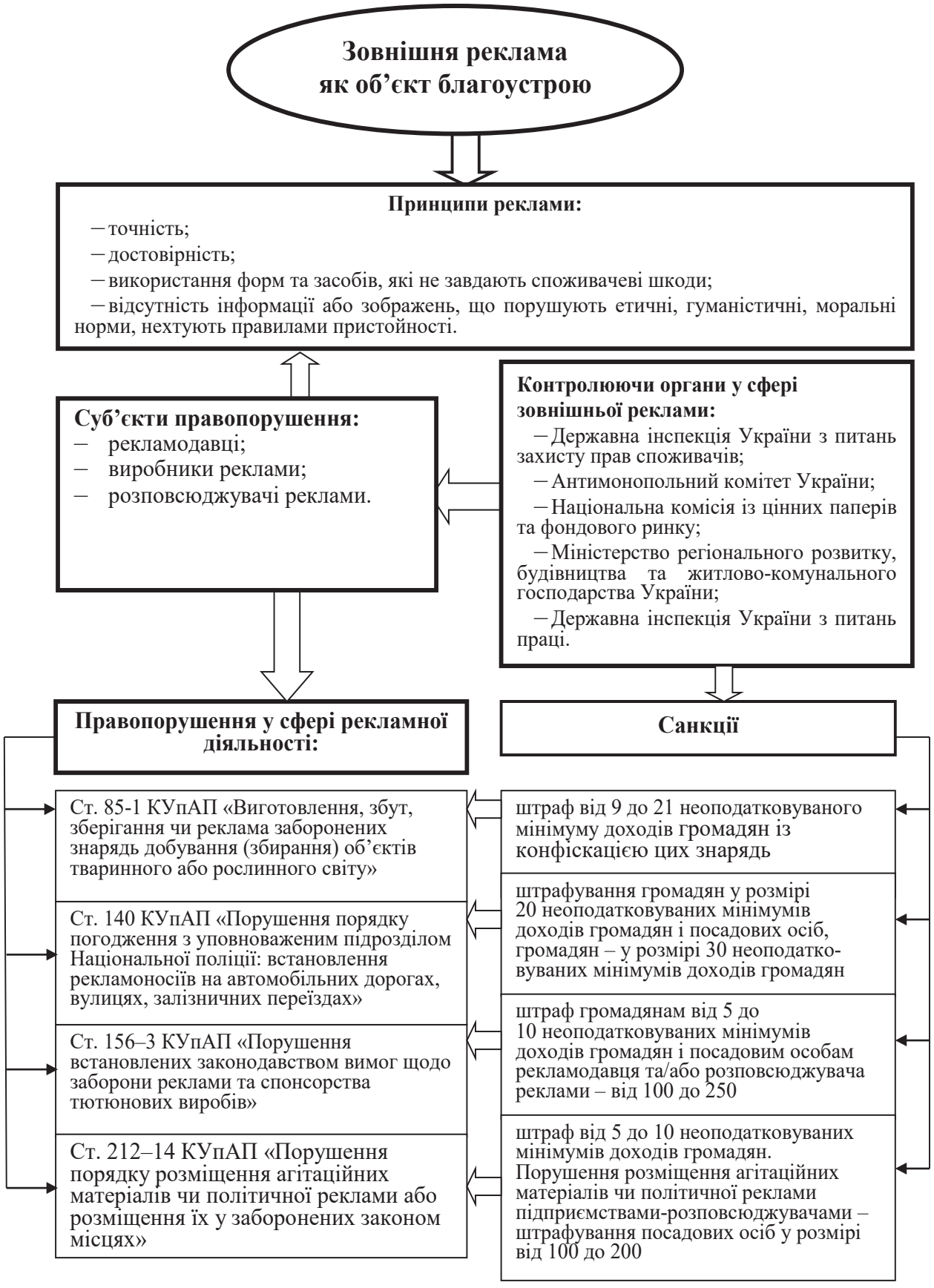


Рис. 2. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері розміщення та використання зовнішньої реклами

Побудовано автором на підставі [16; 27]

Список використаної літератури:

1. Пташник В., Санжарівська-Гурлач Л. Недобросовісна реклама у конкурентній боротьбі: можливі ризики та практичні рекомендації. URL: https://www.legalalliance.com.ua/ukr/publikacii/nedobrosovisna-reklama-u-konkurentnij-borotbi-mozlivi-riziki-ta-prakticni-rekomendacii/.
2. Стрельников А. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Одес. нац. юрид. акад. О., 2004. 18 с.
3. Микитенко Л. Адміністративно-правове регулювання рекламної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2008. 22 с.
4. Черемнова А. Правове регулювання комерційної реклами в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2000. 17 с.
5. Шишка О. Договір на створення та розповсюдження реклами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2005. 19 с.
6. Мамчур Л. Правове регулювання реклами (цивілістичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Л., 2006. 20 с. укр.
7. Ульянова Г. Захист авторських прав у правовідносинах, які виникають у зв'язку з рекламою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; Одес. нац. юрид. акад. О., 2008. 18 с.
8. Лисенко О. Правовий захист суспільства від шкідливої інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 20 с.
9. Гранадзер Г. Політична реклама як засіб розвитку комунікативного дискурсу: автореф. дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.04; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2007. 16 с.
10. Луценко К. Політична реклама як іміджева технологія у системі комунікації та маркетингу: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02; Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2006. 18 с.
11. Джига Т. Методи та технології впливу політичної реклами (на прикладі передвиборної кампанії): автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.03; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2003. 21 с.
12. Швець А. Організаційно-економічний механізм регулювання рекламної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Л., 2011. 20 с.
13. Підлісна О. Організаційно-економічний механізм проведення рекламних кампаній підприємств сфери туризму: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.04; Приватний ВНЗ «Європ. ун-т». К., 2010. 20 с.
14. Гринько-Гузевська А. Рекламна діяльність в Україні: державно-управлінські засади: автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр.: 25.00.01; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2010. 20 с.
15. Ромат Є. Державне управління рекламною діяльністю в Україні (теоретико-методологічний аспект): автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2004. 36 с.
16. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80/print1509692658205495.
17. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2.
18. Про затвердження Типових правил благоустрою території населеного пункту: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 27 листопада 2017 р. № 310. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1529-17.
19. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805–III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14/print.
20. Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони: постанова КМУ від 30 березня 1994 р. № 198. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/198-94-%D0%BF.
21. Хромов Л. Рекламная деятельность: искусство, теория, практика. Петрозаводск: Фолиум, 1994. 230 с. URL: http://htbiblio.yolasite.com/resources/%D0%A5%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B2%20%D0%9B%D0%B5%D0%B2.pdf .
22. Антонова З. Психологічні особливості впливу реклами на споживача. Педагогічний процес: теорія і практика. 2014. Вип. 1. С. 149–153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pptp_2014_1_24.

23. Алексина Т. Деловая этика: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2015. 384 с. Серия «Бакалавр. Академический курс». URL: http://stud.com.ua/19226/etika_ta_estetika/dilova_etika.
24. Толкачев А. Реклама и PR в бизнесе: учебное пособие и настольная книга для специалистов в области рекламы и СО. М.: Эксмо, 2009. 207 с. URL: http://iknigi.net/avtor-andrey-tolkachev/129259-reklama-i-pr-v-biznese-andrey-tolkachev.html.
25. Бутенко Н. Соціальна психологія в рекламі: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2006. 384 с. URL: https://javalibre.com.ua/java-book/book/2911040.
26. Громенко Ю. Форми недобросовісної конкуренції у сфері реклами. Порівняльно-аналітичне право: електронне наукове фахове видання. 2017. № 1. С. 97–100. URL: http://www.pap.in.ua/1_2017/30.pdf.
27. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон від 7 грудня 1984 р. № 8073–X (зі змінами та доповненнями). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809.

Солонникова И. М. Государственное регулирование размещения и использования внешней рекламы как элемента благоустройства населенных пунктов

В статье исследованы законодательно установленные правила размещения и дальнейшего использования внешней рекламы. Выявлено положительное и отрицательное влияние рекламы на потребителя товаров или услуг. Рассмотрены нарушения законодательно установленных принципов рекламной деятельности, в частности, размещение и использование: недобросовестной, недостоверной, неэтичной рекламы. Предложен механизм административно-правового регулирования деятельности в сфере размещения и использования наружной рекламы.

Ключевые слова: *государственное регулирование, внешняя реклама, благоустройство населенных пунктов, предмет рекламы, контроль в сфере рекламной деятельности.*

Solonnikova I. State regulation of placement and use of external advertising as a elements of favority popular items

Legally established rules of placement and further use of outdoor advertising are investigated. The violation of the established principles of advertising activity, in particular the placement and use of: unscrupulous, false, unethical advertising, which may have negative consequences, such as: causing damage to a person, state or society as a whole, is considered.

According to the results of the study, "The scheme of state regulation of the placement and use of outdoor advertising as an element of improvement of the settlement" is presented, which will allow to have a better idea of: the requirements for the placement of outdoor advertising within the strip; in relation to the established ban on the location of outdoor advertising; relative to the existing restrictions on the objects themselves; list of authorities with whom it is necessary to coordinate the placement of outdoor advertising.

The main point in the case of outdoor advertising is compliance with its basic principles: accuracy, authenticity, use of forms and means that do not harm the consumer; lack of information or images that violate ethical, humanistic, moral norms, disregard the rules of decency, otherwise, in the case of violation of these basic principles, the question may be about committing an unlawful offense for which the person may be brought to justice. The mechanism of administrative and legal regulation of activity in the field of placement and use of outdoor advertising is proposed, which will allow to have a clearer idea of what principles external advertising should meet, who are the subjects of the offense, which bodies of state executive power should exercise control over the observance of the lawfulness of advertising activities , detect violations, apply appropriate sanctions.

Key words: *state regulation, outdoor advertising, improvement settlements, subject of advertising, control in field of advertising activities.*

УДК 339.543

А. Г. Уліцький
аспірант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОГО СКЛАДНИКА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням реформування Державної фіскальної служби України. Проаналізовано сучасний стан, тенденції та перспективи розвитку митного напряму в системі органів фіскальної служби. Вказується на необхідність удосконалення державної політики у сфері державної митної справи. Наголошується на важливості посилення правоохоронного напряму діяльності митних органів України шляхом внесення відповідних змін у законодавство держави та зміни підходів у роботі Державної фіскальної служби України.

Ключові слова: *реформування, Державна фіскальна служба України, митні органи, правоохоронний напрям, запобігання та протидія контрабанді, державна митна справа, удосконалення.*

Постановка проблеми. У складних умовах вітчизняної ринкової економіки, зміни вектора зовнішньоторговельних зв'язків, суттєвого погіршення криміногенної ситуації в Україні питання розбудови правоохоронної функції в митному напрямі Державної фіскальної служби України набуло особливого значення. Захист національних інтересів держави неможливий без створення та функціонування потужного єдиного блоку підрозділів митних органів, діяльність яких була б пов'язана суто з виконанням правоохоронних функцій. Необхідно змінити підхід Державної фіскальної служби України із суто фіскального на комплексний, що передбачатиме повноцінну реалізацію захисної функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням засад реалізації державної митної справи присвячено чимало наукових праць. У науковій літературі митну політику та митну справу розглядають, передусім, фахівці галузі права. Так, юридичні питання сучасної митної політики, митного права та митної справи, правовідносин у митній сфері, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил розглядалися в наукових працях: С. Ківалова, Б. Кормича, Є. Додіна, Д. Приймаченка, В. Ченцова, Л. Дорофеєвої, К. Сандровського, Ф. Жоріна, О. Гребельника, О. Дячка, І. Калетніка, В. Бедриківського, А. Бойка, О. Процюка, І. Бондаренка, А. Дубиніної, Т. Корнєвої, О. Ветушенко, О. Суркова, В. Русскова, А. Павлова, Г. Ковалів, В. Кноготкової, З. Буричка, М. Каленського, І. Бондаренко та багатьох інших фахівців.

До правового аспекту митної сфери необхідно віднести і наукові праці фахівців галузі державного управління.

Так, варто погодитися з І. Письменним, який стверджує, що митна служба є частиною державної служби, яка забезпечує виконання певного обсягу функцій у специфічній сфері державного управління. Він також визначає митну службу як професійну діяльність, що пов'язана з реалізацією завдань і функцій держави у сфері здійснення митної справи посадовими особами митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій [1, с. 41–42].

Враховуючи вищезазначене, необхідно згадати й окремі праці сучасних науковців, в яких висвітлено низку аспектів діяльність митної служби України з погляду державного управління: І. Письменного, Н. Стецюк, С. Петруся, І. Бережнюка, М. Каленського, Л. Баязітова, Ю. Кунєва.

Аналізуючи сучасний стан і перспективи розвитку митної служби України, неможливо не використати наукові пра-

© Уліцький А. Г., 2018

ці провідних вчених у галузі державного управління: В. Авер'янова, Н. Нижник, В. Князєва, В. Цвєткова, В. Ребкала, В. Бакуменка, О. Оболенського, С. Серьогіна й інших фахівців.

Проте у зв'язку із суттєвими структурними перетвореннями митних органів України фактично всі вищезгадані науковці розглядають митну службу більше з теоретичного погляду, без урахування сучасних реалій. Так, малодослідженими залишаються питання реформування й удосконалення підрозділів митного напряму в системі Державної фіскальної служби України.

Поза увагою залишилося питання визначення ролі та місця підрозділів Державної фіскальної служби України, які на даний час виконують функції щодо реалізації державної політики у сфері державної митної справи.

Мета статті – висвітлення сучасного стану, тенденцій і перспектив розвитку митного напряму в системі органів фіскальної служби. Надання обґрунтованих пропозицій щодо посилення правоохоронного напряму діяльності митних органів держави шляхом ініціювання внесення відповідних змін у законодавство України та зміни підходів у роботі Державної фіскальної служби України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток митного напряму в системі органів фіскальної служби можливий лише за умови впровадження ефективних інструментів і процедур, застосовуваних у митній справі міжнародним співтовариством, їх розвитку та законодавчо-нормативного забезпечення, створення ефективної системи організації протидії митним правопорушенням, підвищення ефективності системи управління.

Нинішня ситуація потребує кардинального поліпшення діяльності підрозділів митного напряму в системі Державної фіскальної служби України.

Водночас необхідно більш детально розглянути складні обставини, що фактично зупинили розвиток митного напряму в державі.

У грудні 2012 р. відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України створено Міністерство доходів і зборів України [2]. Функції Державної митної служби України, серед яких і боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, перейшли до новоствореного відомства. Підрозділи, які раніше входили до складу Державної митної служби України, фактично в повному складі перейшли на роботу до Департаменту митної справи Міністерство доходів і зборів України.

Водночас вже на початку березня 2014 р. Міністерство доходів і зборів України було ліквідовано згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів». Відповідно до даної постанови, ухвалено рішення про припинення здійснення заходів щодо реорганізації Державної податкової служби та Державної митної служби, що розпочаті відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». Також було відновлено діяльність Державної податкової служби та Державної митної служби [3].

А вже в травні 2014 р. Кабінетом Міністрів України вирішено визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів», та створено Державну фіскальну службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення [4].

Кабінетом Міністрів України затверджено положення про Державну фіскальну службу (далі – ДФС) України, за яким остання є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час

застосування податкового, митного законодавства [5].

Посадові особи, до компетенції яких входили питання боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, з кінця 2012 р. безпосередньо брали участь у реорганізаційних процесах. Постійні зміни установ, умов роботи, керівників всіх рівнів, надзвичайно складна економічна та політична ситуація в Україні. Саме тому зрозуміло, що в таких умовах немає можливості ані контролювати результати роботи, ані впроваджувати нові форми й методи боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, протидії зловживанням у службовій діяльності тощо.

Держава, в якій склалася надзвичайно складна ситуація на початку 2014 р., була вимушена зорієнтувати роботу Державної фіскальної служби України суто на питання наповнення державного бюджету. Всі інші питання були другорядними, це такі напрями, як питання розвитку митного співробітництва, налагодження нових міжнародних зв'язків, сучасне обладнання для підрозділів митного оформлення, навчання співробітників для виявлення сучасних схем та методів контрабандних переміщень тощо.

Чинник підвищення значущості фіскальної функції митних органів в умовах занепаду державної економіки, зростання соціальних потреб населення призвів до необхідності виконання митними органами невиправдано великих планів щодо поповнення державного бюджету України. Це має негативні прояви:

1) не приділяється належна увага пріоритетним напрямам розвитку митної політики всередині України та на міжнародній арені;

2) через надмірне податкове навантаження припиняє роботу багато суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, особливо представників малого та середнього бізнесу, що передусім потребують підтримки держави;

3) вітчизняний товаровиробник втрачає конкурентоспроможність і здатність контролювати споживчий ринок в Україні;

4) збільшуються масштаби ухилення від сплати податків, що, зрештою, призводить до податкової дискримінації та стагнації національної економіки.

Фіскальні інтереси держави, що визначаються пріоритетними на даному етапі розвитку, створюють ризик надання митним органам ознак переважно фіскальних органів, зменшуючи значення реалізації інших завдань і функцій, як-от боротьба з митними правопорушеннями, міжнародне співробітництво тощо [6].

Для усунення проблемних питань Кабінетом Міністрів України було здійснено спробу налагодити й посилити роботу фіскальної служби України в напрямі боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Отже, вирішено створити при Міністерстві фінансів Міжвідомчий цільовий центр із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи і 20 спільних мобільних груп із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи із представників Державної фіскальної служби, Державної прикордонної служби та Національної поліції [7].

На думку як закордонних так і вітчизняних фахівців, об'єктивно такий підрозділ оперативного реагування митній службі потрібен.

Водночас публічного звіту щодо діяльності Міжвідомчого цільового центру із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи до цього часу не надано. Окремі фахівці, як-от екс-голова Державної митної служби України Анатолій Макаренко, вважають, що «<…> у нашій країні митниця повністю втратила майже всі залишки правоохоронних функцій». Що стосується «чорних сотень», то уряд надав їх членам право безперешкодного доступу до всіх зон митного контролю та пунктів пропуску, ухвалення рішень про проведення огляду товарів і транспортних засобів, створення тимчасових зон митного контролю, – тобто поширив права, які, відповідно до Митного кодексу, є виключною компетенцією митних органів і посадових осіб інших правоохоронних і контролюючих органів. Отже, відповідальність розмилась, про викривання стійких схем і каналів незаконного надходження товарів на внутрішній ринок за цей час майже нічого не було чути.

А. Макаренко вважає, що із самого початку не можна покладати на правоохоронний підрозділ завдання з мобілізації збору податків і втручатися в митне оформлення, оскільки це є прямою дорогою до корупції. «Допоки міністерство фінансів разом із ДФС «винаходять велосипед» у вигляді квазіформувань типу «чорної сотні» і намагаються видати це за новації, які нібито наповнять бюджет, достатньо лише політичної волі для приведення структури правоохоронного блоку митних органів у відповідність до структури відповідних інституцій Європейського Союзу, – каже Макаренко. – Треба чітко розмежувати повноваження органів, які ведуть боротьбу з контрабандою, правильно використовувати наявні реальні сили і засоби, за допомогою яких можна суттєво знизити кількість правопорушень» [8].

Важливо зазначити, що державна митна політика – це система принципів і напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та гарантування митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики [9].

Так само не варто забувати, що державна митна справа здійснюється на основі принципів:

1) виключної юрисдикції України на її митній території;

2) виключних повноважень органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи;

3) законності та презумпції невинуватості;

4) єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

5) спрощення законної торгівлі;

6) визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності;

7) додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб;

8) заохочення доброчесності;

9) гласності та прозорості;

10) відповідальності всіх учасників відносин [9].

Народний депутат України Максим Курячий зазначає, що «<…> здійснення митної справи за імперативом наповнення бюджету без виконання функцій митної безпеки призведе і вже призводить до, з одного боку, все більшого корупційного тиску на імпортерів, а з іншого, до випереджаючих темпів зростання цін на імпортні товари. У свою чергу, це призводить до швидкого скорочення обсягів як імпорту, так і зовнішньої торгівлі в цілому, а далі – скорочення обсягів іноземних інвестицій і падіння ВВП. Така модель здійснення митної справи так чи інакше буде змінена найближчим часом або в рамках узгодженого реформування, або внаслідок руйнування системи зовнішньої торгівлі» [10].

Необхідно констатувати, що значна кількість позитивних напрацювань, які були в митній сфері до 2012 р., сьогодні не мають жодного позитивного зрушення.

Так, екс-голова Державної митної служби України Анатолій Макаренко зазначає: «Україні необхідно відтворити нормальну модель митної адміністрації. У світовій практиці їх кілька. Перша – назвемо її американською. Митниця об'єднана із прикордонниками, міграційною службою. Це потужна правоохоронна державна інституція. Така система працює в Сполучених Штатах Америки, Канаді, Австралії. Нам, як воюючій країні, з такими складними кордонами, можливо, варто було б до неї придивитися.

Друга – так звана британська, яку нам намагалися і намагаються нав'язати, коли митниця злита разом із податковою. Але Британія – це острів, де митниця існує 800 років, а повноваження на порядок вище, ніж в Україні. Там абсолютно інші система оподаткування і правова культура. Перенести в Україну британський досвід – це шлях в нікуди.

Третя модель – окрема митна служба підпорядковується безпосередньо уряду. Сьогодні для нас це один з оптимальних варіантів, який дозволив би в можливо короткі терміни відновити інституційну спроможність відомства» [11].

На думку Анатолія Макаренка, митниця зараз переживає один із найдраматичніших епізодів своєї історії. Її намагаються

«реформувати», а насправді далі зруйнувати, люди, які не мають ні найменшого уявлення про митну організацію та митну справу. З іншого боку, відомство має нестійке керівництво, а також напівпаралізовану систему управління [11].

Отже, сьогодні, з огляду на безсистемну роботу Державної фіскальної служби в напрямі протидії контрабанді та митним правопорушенням, актуальність набувають такі вимоги до митного складника нашої держави, які ставилися вищим керівництвом України ще 2003 р.

Так, згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України», передбачалося, що необхідно визначити пріоритетними напрямами подальшого вдосконалення діяльності митної служби України:

– підвищення ролі митних органів у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності України;

– оптимізацію розташування пунктів пропуску через митний кордон України, їх належне облаштування, розвиток митної інфраструктури;

– спрощення митних процедур під час переміщення товарів через митний кордон України з метою гармонізації технологій митного контролю з відповідними технологіями європейських держав;

– посилення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил шляхом застосування сучасних методів організації боротьби з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України, поглиблення співпраці з митними органами іноземних держав і взаємодії із правоохоронними органами України, зокрема й щодо уніфікації статистичних і довідкових баз даних;

– розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з питань митної справи та його гармонізації із законодавством Європейського Союзу;

– розширення застосування інформаційних технологій підтримки, супроводу та забезпечення процесів митного контролю та митного оформлення товарів, автоматизованих систем управління в митних органах, оснащення митних органів сучасними технічними засобами митного контролю;

– удосконалення системи управління митними органами, посилення вимог до професійних та моральних якостей їх працівників [12].

Саме цим Указом передбачалося надання окремим підрозділам митних органів права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду, а також перевірок фінансово-господарської діяльності юридичних осіб із питань додержання митного законодавства та з інших питань, що стосуються митної справи, зокрема й після завершення митного оформлення товарів [12].

Всі ці напрями можна та необхідно максимально розвивати Державній фіскальній службі України під час здійснення своєї діяльності та реформування митного складника.

На даний час актуальним питанням є впровадження Державною фіскальною службою України нового підходу (структурного й організаційного) щодо протидії контрабанді та митним правопорушенням, який:

1) передбачатиме передові форми та методи запобігання, виявлення, розкриття та попередження порушень законодавства з питань державної митної справи;

2) забезпечений необхідними кадровими, матеріально-технічними, інформаційними засобами для виконання поставлених завдань;

3) функціонує в тісній взаємодії із правоохоронними і контролюючими органами України та митними органами інших держав.

До речі, останнім часом Державна фіскальна служба України розробила низку відомчих документів, які спрямовані на вирішення вищезазначених проблем. Так, згідно зі Стратегічними ініціативами розвитку до 2020 р., Державна фіскальна служба України визначила, що митниця та прикордонне співробітництво – наступний напрям розвитку, завданнями якого стануть інтегроване управління кордоном, прискорення проведення митних формальностей, інтеграція України в спільний європейський транзитний простір і оптимізація транзитних процедур, посилення системи управління ризиками та націле-

ного контролю, розбудова правоохоронної функції в митному напрямі [13].

Розбудова правоохоронної функції в митному напрямі, у свою чергу, неможлива без вирішення на законодавчому рівні питання щодо надання права на оперативно-розшукову діяльність підрозділам митного напряму Державної фіскальної служби України, які безпосередньо відповідають за боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил.

На думку К. Антонова та В. Варави, для реалізації повноважень митних органів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності необхідне термінове внесення змін і доповнень до законодавчих актів. Це сприятиме надійному захисту працівників митних органів від злочинних посягань, запобіганню порушенням з їх боку, формуванню кваліфікованого ядра фахівців із правоохоронної діяльності, зокрема в боротьбі з організованою злочинністю, створенню належних умов для оптимального функціонування всієї митної системи [14].

Висновки і пропозиції. Важливим питанням для вдосконалення діяльності митного напряму в Державної фіскальної служби України має стати нагальне впровадження в діяльність митної служби України ефективних інструментів і процедур, застосовуваних у митній справі міжнародним співтовариством. Основні зусилля мають бути зосереджені на протидії таким порушенням, які становлять реальну загрозу економічній безпеці держави. У перспективі всі зазначені заходи створять належні умови для більш прозорої економічної діяльності на національних ринках, сприятимуть усуненню передумов для нелегального імпорту та переорієнтуванню в легальний обіг товарів, що потенційно могли бути об'єктом правопорушень. З огляду на зазначене, найбільш актуальним й нагальним питанням є впровадження Державною фіскальною службою України нового підходу (структурного й організаційного) до протидії контрабанді та митним правопорушенням

Список використаної літератури:

1. Письменний І. Концептуальні засади реформування митної служби України: дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.0. Дніпропетровськ, 2005. 226 с.
2. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012.
3. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 67 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-%D0%BF.
4. Про утворення Державної фіскальної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF/paran6#n6.
5. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF.
6. Любива Ю. Місце та роль фіскальної функції серед інших функцій митних органів. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2009. № 1. С. 94–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2009_1_15.
7. Питання протидії незаконному переміщенню товарів через державний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/371-2016-%D0%BF.
8. Вуєць П. «Чорні сотні» Гройсмана зникли. Прем'єр передумав боротися з корупцією на митниці? Главком: інтернет-видання. URL: https://glavcom.ua/publications/kudi-znikli-chorni-sotni-groysmana-premjer-peredumav-borotisya-z-korupcijeyu-na-mitnici-436552.html.
9. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495–VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.
10. Проект постанови про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України від 19 червня 2015 р. № 2134а // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55669.
11. Москалюк О. Екс-голова митниці Анатолій Макаренко: «Телевізійне «бла-

бла-шоу» про митні реформи на хліб не намажеш і в наряд не одягнеш. Цензор-НЕТ: інтернет-видання. URL: https://ua.censor.net.ua/resonance/441316/eksgolova_mytnytsi_anatoliyi_makarenko_televiziyine_blablashou_pro_mytni_reformy_na_hlib_ne_namajesh.
12. Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України: Указ Президента України від 24 жовтня 2003 р. № 1209/2003 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1209/2003.
13. У ДФС визначено Стратегічні ініціативи розвитку до 2020 р. // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/322784.html.
14. Антонов К., Варнава В. Збільшення правоохоронних повноважень митних органів у контексті розвитку митного та оперативно-розшукового законодавства. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2010. № 1. С. 152–157. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_1(4)__29.

Улицкий А. Г. Проблемные вопросы реформирования таможенной составляющей в системе Государственной фискальной службы Украины

Статья посвящена актуальным вопросам реформирования Государственной фискальной службы Украины. Проанализировано современное состояние, тенденции и перспективы развития таможенного направления в системе органов фискальной службы. Указывается на необходимость усиления правоохранительного направления деятельности таможенных органов Украины путем внесения соответствующих изменений в законодательство государства и смены подходов к работе Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: *реформирование, Государственная фискальная служба Украины, таможенные органы, правоохранительное направление, предупреждение и противодействие контрабанде, государственное таможенное дело, усовершенствование.*

Ulitskyi A. Problematic issues of reforming a customs component in the system of the State Fiscal Service of Ukraine

The article is devoted to the actual issues of reforming the State Fiscal Service of Ukraine. The current state, trends and prospects of development of the customs in the system of the fiscal service bodies have been analyzed. The need to improve the state policy in the field of state customs has been indicated. The need to strengthen law-enforcement activity of customs authorities of Ukraine by introducing appropriate changes to the legislation of Ukraine and changing the approaches in the work of the State fiscal service of Ukraine is emphasized.

Key words: *reforming, State Fiscal Service of Ukraine, customs authorities, law enforcement, smuggling prevention and counteraction, state customs, improvement.*

УДК 351.78;352

В. В. Федорчак
кандидат наук з державного управління, начальник
Головного управління
Державної служби України з надзвичайних ситуацій
в Одеській області

АУТСОРСИНГ ЯК ДІЄВИЙ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ РИЗИКАМ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті здійснено аналіз наукових засад щодо переваг застосування аутсорсингу як дієвого державноуправлінського інструментарію у сфері ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Серед них (переваг) запропоновано виокремлювати такі: перерозподіл ризику, використання позабюджетних фондів, перенесення економічної відповідальності тощо.

Ключові слова: *державне управління, ефективний інструмент, аутсорсинг, ризик, надзвичайна ситуація, безпека.*

Постановка проблеми. Одним із наслідків технічного прогресу в сучасному суспільстві є загострення проблеми забезпечення безпеки населення та розвитку територій. Метою державного управління цивільною безпекою є збереження здоров'я і життя людей, а також підтримка всієї інфраструктури, яка забезпечує необхідний рівень життя. З визначеної таким чином мети державного управління цивільною безпекою випливає, що для її реалізації необхідно забезпечити найбільш ефективними засобами й інструментами оптимальне співвідношення між рівнем життя і рівнем ризику в регіоні (концепція прийнятного ризику). Реалізація цих завдань можлива за допомогою застосування, зокрема, економічного інструментарію, який повинен забезпечити комплексне вирішення питання підтримки певного рівня цивільної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення надзвичаних ситуацій (далі – НС) присвячені наукові роботи С. Андрєєва, В. Андронова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулєшова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченка, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходька, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя, О. Ященка та ін. [1–4].

Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність в обґрунтуванні наукових засад використання аутсорсингу як перспективного державного управлінського інструменту в запобіганні ризикам виникнення НС, що й становить мету статті.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах у контексті проведення в Україні структурно-організаційної й адміністративної реформ завдання та функції низки органів державної влади різних рівнів, у тому числі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України), її територіальних органів та інших структур, задіяних у роботі із запобігання й ліквідації НС, уточнюються й удосконалюються. Учені: С. Домбровська, С. Майстро, А. Ромін, В. Садковий та ін. – уточнюють, що головна мета цього реформування полягає в такому:

1) обмеженні втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, у тому числі усунення державної зарегульованості в означеній сфері;

2) виключенні дублювання функцій і повноважень державних органів виконавчої влади;

3) розвитку системи саморегулівних організацій у сфері економіки;

© Федорчак В. В., 2018

4) організаційному поділі функцій регулювання економічної діяльності, нагляду та контролю, управління державним майном і надання державними організаціями послуг громадянам і юридичним особам;

5) завершенні процесу розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, оптимізації їхньої діяльності [1; 2; 4].

Власне кажучи, передбачається подальший розвиток і практичне втілення в Україні концепції держави ліберального типу. Це означає, що деякі функції й завдання щодо запобігання та ліквідації НС можуть бути передані на контрактній, договірній основі господарюючим суб'єктам та іншим організаціям, що сприяють підвищенню ефективності функціонування системи державного управління в означеній сфері. Актуальність такого управлінського вектору розвитку підтверджується також великою поширеністю ідеї, що отримала назву «аутсорсинг», у світовій практиці державного й корпоративного управління.

Термін «аутсорсинг» є досить широко вживаним, зокрема, в сучасному науковому середовищі та діловому співтоваристві. Аутсорсинг (англ. Outsourcing – out – «поза» + source – «джерело») передбачає надання деяких послуг сторонньою організацією (компанією), що спеціалізується в цій сфері діяльності. Власне кажучи, аутсорсинг – вельми ефективна бізнес-стратегія, коли фірмі (організації, відомству тощо) за договором дозволяється надання різного роду послуг (юридичні, консультативні, фінансово-економічні та ін.), причому для неї цей вид діяльності є пріоритетним або єдиним.

У науковій літературі наводиться кілька десятків визначень цього поняття, які відрізняються певною мірою. Разом із тим сутність аутсорсингу полягає в делегуванні повноважень непрофільним організаціям, але перспективним із позиції забезпечення розвитку певних сфер. Тобто ці функції сторонніми організаціями можуть виконуватися якісніше, оперативніше й ефективніше. Сенс аутсорсингу зводиться до зосередження всіх ресурсів на тому виді діяльності, який є основним для компанії, і передачі інших (допоміжних) функцій надійному та професійному партнеру. «Передоручати іншим те, що вони зроблять простіше й дешевше», – стверджує відомий фахівець з маркетингу Ф. Котлер, цитуючи при цьому лауреата Нобелівської премії в галузі економіки Р. Коуза, який слушно наполягає на тому, що ефективність організації знижується, коли вартість внутрішньої транзакції дорівнює вартості зовнішньої [3; 4].

Науковці виділяють такі види аутсорсингу:

– бізнес-процесів (делегування неосновних функцій);

– виробничий (передачу частини виробничого ланцюжка);

– географічний (перенесення частини бізнесу на тривалий термін у країни з низькими витратами на виробництво) [3; 4].

На думку фахівців The Outsourcing Institute (США), аутсорсинг бізнес-процесів – це ефективний вид оптимізації діяльності підприємств, особливо у сфері фінансів і бухгалтерського обліку, який швидко розвивається. Автори публікацій у журналі Fortune стверджують, що як мінімум 90% сучасних підприємств використовують аутсорсинг хоча б для одного бізнес-процесу. Так, Toyota, Honda, Chrysler делегують стороннім підрядникам реалізацію близько 70% бізнес-процесів. Компанія American Data Processing розраховує з аутсорсингу зарплату більше ніж для 30 млн. чоловік, оборот компанії перевищує $ 7 млрд [5].

Варто відзначити, що аутсорсингом можна назвати використання будь-яких послуг, що надаються сторонньою компанією. Він передбачає передачу на тривалий термін якоїсь (-ось) функції (-ій). При цьому між замовником і постачальником аутсорсингових послуг обов'язково має досягатися консенсус і відбуватися збалансована взаємодія. За найоптимістичнішого сценарію постачальник послуг фактично стає функціональним підрозділом замовника, але залишається при цьому юридично, фінансово й організаційно незалежним.

На підставі вищевикладеного можемо зазначити, що аутсорсинг – поняття, що акумулює в собі багато значень і може стосуватися всіх сфер життєдіяльності. Існує цілий спектр можливих способів і методів, що дають змогу обрати зовнішні шляхи вирішення внутрішніх проблем з

придбання необхідних товарів (послуг) – від спільного використання ресурсів у межах кооперації до відмови від власного бізнес-процесу і придбання послуг з реалізації його в інших організацій.

Державний замовник, зокрема ДСНС України або її територіальні підрозділи, мають право самостійно визначати ступінь і глибину передачі функцій і власності, формуючи цілий спектр контрактних відносин.

На рисунку 1 наведено види можливих взаємовідносин держави з приватним сектором у порядку глибини участі і прав сторін, а саме від державної монополії до вільного ринку, закономірним етапом розвитку яких є аутсорсинг.

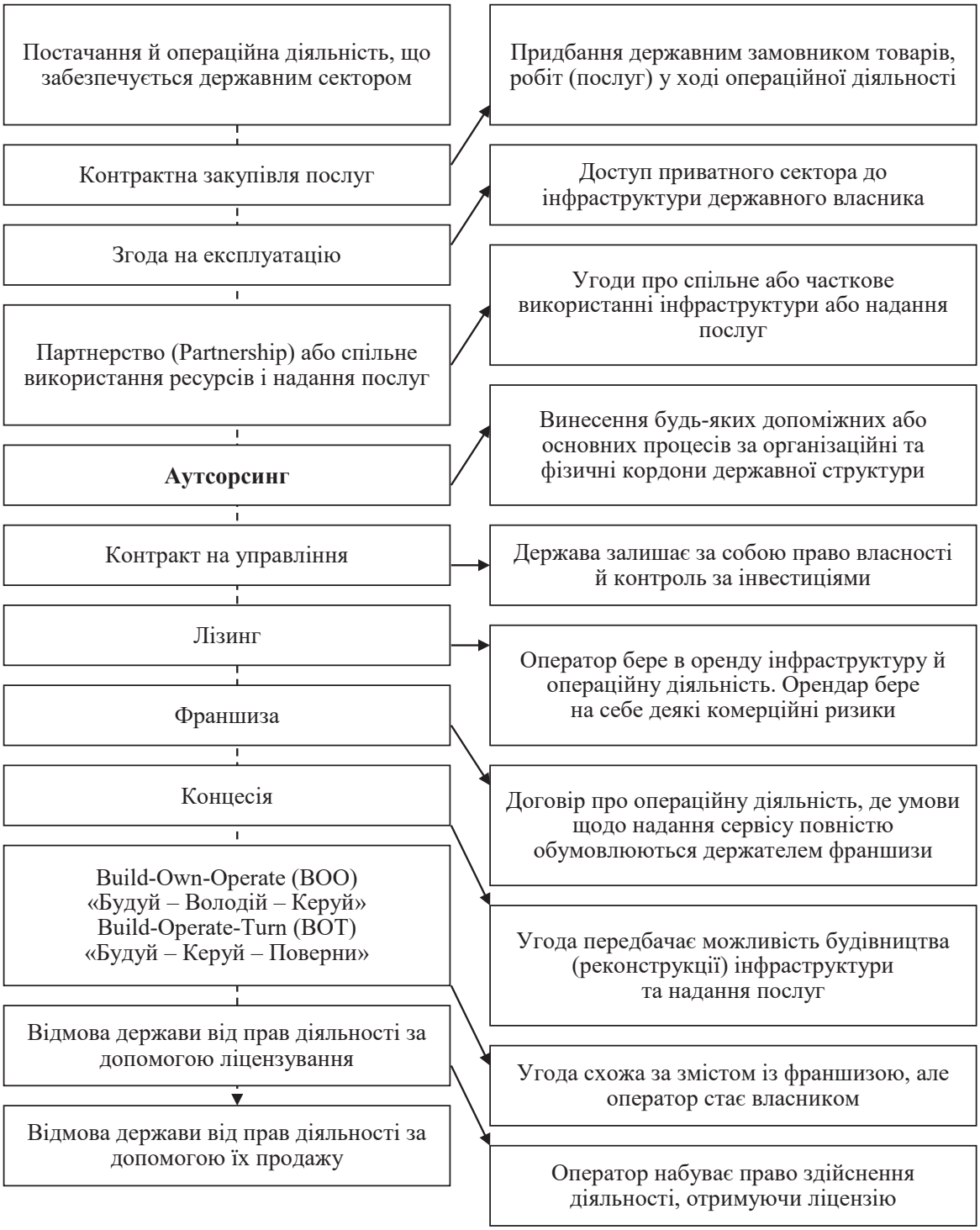


Рис. 1. Форми взаємодії держави і приватного сектора в межах аутсорсингу

Джерело: складено на підставі [1; 4; 5]

Говорячи про переваги використання аутсорсингу на різних рівнях державного управління системою безпеки, у тому числі цивільною, можна відзначити таке:

а) на стратегічному рівні аутсорсинг дає змогу сфокусувати увагу на основному виді діяльності, а також зменшити необхідність залучення значних інвестицій у додаткові фонди, гнучко реагувати на структурні трансформації в державі та зміни ринку (кризи, дефолти, реорганізації, реструктуризації, злиття, поглинання тощо) тощо;

б) тактичні переваги аутсорсингу передбачають відсутність необхідності в розширенні штату організації, скорочення накладних витрат, пов'язаних із передачею функцій (стабільність вартості робочої сили, ґрунтовне навчання співробітників на довготривалій основі, інформаційну підтримку також), а також гарантію професійної та персональної відповідальності аутсорсингової компанії.

Незважаючи на всі переваги аутсорсингу, під час реалізації цієї моделі державного управління діяльністю є певні ризики. До них можна зарахувати такі: витік конфіденційної інформації, нечітке визначення цілей і завдань, різне їх розуміння замовником і виконавцем, неякісний сервіс, недостатня кількість ресурсів, необхідних для реалізації делегованих функцій тощо. Забезпечити зниження вказаних ризиків може правильно укладений контракт і угода про рівень обслуговування, в якій детально мають бути прописані види послуг, умови й час їх виконання та оплати, а також розмірі вид штрафних санкцій.

Ідея аутсорсингу все більше знаходить підтримку в керівництва центральних органів виконавчої влади. У такому консервативному відомстві, як Міноборони України, останніми роками збільшилася кількість розміщення замовлень на виконання обслуговуючих і забезпечувальних функцій сторонніми організаціями на основі аутсорсингу (наприклад, організація харчування військовослужбовців, заправка літаків на аеродромах спільного базування, зберігання запасів матеріальних засобів і їх доставка тощо). При цьому ефективність аутсорсингу підтверджена не тільки теоретичними дослідженнями, а й практичним досвідом, отриманим у ході реалізації військово-промислових проектів і програм.

Висновки і пропозиції. Отже, за кордоном аутсорсинг як схема взаємодії із зовнішніми постачальниками різних послуг давно став визнаним засобом підвищення ефективності роботи організацій і підприємств. Для України аутсорсинг – це порівняно нова організаційна форма взаємодії, до якої багато хто поки ставиться з обережністю. Певні фактори свідчать про початковий етап розвитку ринку аутсорсингу в Україні, які викликані тим, що кількість успішних прикладів співпраці в межах аутсорсингу ще не досягла значної маси.

Зважаючи на сучасні трансформаційні процеси в системі державного управління та переваги аутсорсингу, які дають змогу забезпечити соціально-економічний розвиток, у статті висунута й доведена гіпотеза щодо перспективності використання цього інструментарію у сфері підтримки цивільної безпеки. Застосування аутсорсингу в цій сфері можливе за умови укладення відповідної угоди. З огляду на предмет дослідження конкретизовано, що замовником послуг є, зокрема, ДСНС України або її територіальні підрозділи, які мають право самостійно визначати ступінь і глибину передачі функцій і власності, формуючи цілий спектр контрактних відносин.

Необхідність розвитку аутсорсингу й розширення, отже, підрядної практики ДСНС України зумовлена низкою факторів, а саме:

1) наявністю бюджетних обмежень і необхідністю більш раціонального витрачання матеріально-фінансових ресурсів, виділених для вирішення основних завдань такої державної служби;

2) звільненням посадових осіб від виконання робіт, не властивих їхнім посадовим обов'язкам;

3) економічною неефективністю реалізації окремих специфічних функцій власними силами тощо.

Залучення «зовнішніх» виконавців робіт має, на нашу думку, здійснюватися в кожному конкретному випадку індивідуально на основі аналізу «ефективність – вартість – результативність – ефективність» з урахуванням, безперечно, певних обмежень.

Список використаної літератури:

1. Бєлоусов А.В. Методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 11. С. 131–134.
2. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Колєнов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Харків: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
3. Лукиша Р.Т. Державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків: дис. … докт. з держ. упр.: спец. 25.00.02. Харків, 2017. 227 с.
4. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 2 (7). С. 407–415.
5. Business Process Outsourcing. The Outsourcing Institute. URL: http://outsourcing.com/category/bpo/business-process-outsourcing/.

Федорчак В. В. Аутсорсинг как эффективный государственный управленческий инструментарий предупреждения рисков возникновения чрезвычайных ситуаций

В статье проведен анализ научных основ о преимуществах применения аутсорсинга как эффективного государственно управленческого инструмента в сфере рисков возникновения чрезвычайных ситуаций. Среди них (преимуществ) предложено выделять следующие: перераспределение риска, использование внебюджетных фондов, перенос экономической ответственности и т. п.

Ключевые слова: *государственное управление, эффективный инструмент, аутсорсинг, риск, чрезвычайная ситуация, безопасность.*

Fedorchak V. The outsourcing as an effective public administration instrument of prevention of emergencies risks

The scientific framework concerning the advantages of using outsourcing as an effective state management instrument in the sphere of emergencies risks was analyzed. It was determined to allocate among them the following instruments: risk redistribution, use of extra-budgetary funds, transfer of economic responsibility, etc.

Key words: *public administration, effective instrument, outsourcing, risk, emergency, security.*

УДК 351

Л. І. Ющенко
аспірант кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Чернігівського національного технологічного університету

ОБҐРУНТУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНОГО АПАРАТУ ІННОВАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті здійснено багатоаспектний аналіз інноваційного управління персоналом органів публічної влади як явища, феномена, процесу, діяльності, результату, наслідків для подальшого ефективного й результативного функціонування органу публічної влади як адміністративної організації та соціально-виховної мікросистеми.

Запропоновано інноваційне управління в органі публічної влади як адміністративної організації вважати процесом створення динамічної організаційної структури, покликаної дати можливість її співробітникам ефективно й результативно працювати для досягнення попередньо визначених організаційних цілей.

Уточнено зміст і запропоновано авторські визначення дефініцій: інноваційний процес, інноваційна діяльність, інноваційна мобільність, інноваційне мислення, інноваційна мотивація, інноваційне управління персоналом органу державної влади, впровадження інновацій в управління персоналом органу публічної влади.

Ключові слова: *упровадження інновацій, інноваційна діяльність, інноваційна мобільність, інноваційний процес, інноваційне управління, органи публічної влади, публічне управління та адміністрування.*

Постановка проблеми. Євроінтеграція Української держави та світова практика знаменуються новими підходами в організації й діяльності органів публічної влади на основі досягнень інноваційного управління. При цьому соціальні, наукові, технологічні, інформаційні, психологічні та організаційні новації потребують особливого інноваційного підходу в управлінні, що сприятиме вдосконаленню системи органів публічної влади й можливості передбачення шляхів перспективного розвитку вітчизняної сфери публічного управління. Разом із тим інноваційне управління персоналом є нині визначальним фактором динаміки розвитку органів публічної влади в Україні. Воно сприяє поступальному та прогресивному розвитку органів публічної влади в Україні. Процес удосконалення публічного управління в сучасних умовах державотворення України є складним явищем, яке вимагає обов'язкового врахування багатьох чинників. При цьому самі зміни в системі управління доцільно розглядати з погляду впровадження інновації та інноваційного процесу.

© Ющенко Л. І., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування концепцій інноваційного розвитку в теоретичному плані започатковано ще в минулому столітті завдяки економічним науковим дослідженням Й. Шумпетера (1883–1950 рр.), М. Туган-Барановського (1865–1919 рр.) та М. Кондратьєва (1892–1938 рр.). Проведений нами аналіз свідчить, що в науковій літературі не існує одного усталеного визначення поняття «інновація». Залежно від цілей і предметів досліджень найбільш відомими є теорії, запропоновані науковцями, які тлумачать і розглядають інновації як:

– процес (Б. Твісс, А. Койре, Б. Санта, І.П. Піпінгс, В. Раппопарт, В. С. Кабаков, Г. Гвішіані, В. Макаров);

– систему (М. Лапін, Й. Шумпетер);

– зміну (Ф. Валента, Ю. Яковець, Л. Водачек);

– результат (А. Левінсон, С. Бешелев, Ф. Гурвіг, Д. Соколов, О. Тітов, М. Шабашова).

Аналіз сучасних джерел вітчизняної та зарубіжної науки з державного управління й публічного адміністрування, які ми

використовуємо в дослідженні, показав, що проблема інноваційного управління персоналом органів публічної влади в Україні ще не була предметом окремого комплексного дослідження, оскільки різні аспекти в працях вітчизняних фахівців розглядаються лише фрагментарно.

Метою статті є здійснення багатоаспектного аналізу інноваційного управління персоналом органів публічної влади, надання авторських визначень деяких термінів понятійно-категорійного апарату зазначеної проблематики, виділення ознак і принципів інноватики як науки в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Інновації в широкому значенні розуміються О. Гавриш як прибуткове використання новацій у вигляді нових технологій, видів продукції, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень виробничого, фінансового, комерційного чи іншого характеру [1, с. 18].

На думку О. Пригожина, нововведення зводиться до розвитку технології, техніки управління на стадіях їх зародження, освоєння, дифузії на інших об'єктах [9, с. 23].

М. Хучек зауважує, що в словнику польської мови інновація означає впровадження чогось нового, будь-якої нової речі, новинку, реформу [13, с. 12].

Згідно з офіційним документом, ОЕСР, прийнятим у 1993 році в італійському місті Фраскаті, інновація визначається як кінцевий результат інноваційної діяльності, втілений у вигляді нового чи вдосконаленого продукту, запровадженого на ринку, нового чи вдосконаленого технологічного процесу, використовуваного в практичній діяльності або в новому підході до надання соціальних послуг [4].

У словнику з науково-технічного прогресу інновація ототожнюється з поняттям «нововведення» та означає результат творчої діяльності, спрямований на розроблення, створення й розповсюдження нових видів виробів, технологій, упровадження нових організаційних форм тощо [6, с. 132].

Деякі науковці [1, с. 14] розуміють під поняттям «інновація» використання в тій чи іншій суспільній сфері результатів інтелектуальної діяльності, спрямованих на вдосконалення процесу діяльності чи її результатів.

І. Луциків розуміє інновацію як кінцевий результат упровадження нововведення з метою зміни об'єкта управління та отримання соціального, економічного, науково-технічного, іншого ефекту [5, с. 124–128].

Під інновацією І. Мосійчук розуміє об'єкт, упроваджений у виробництво внаслідок проведеного наукового дослідження чи зробленого відкриття, який якісно відрізняється від попереднього аналога [6, с. 31].

Значний вклад у розроблення проблеми інновацій в Україні вніс В. Гусєв. У його монографії [2] досліджуються теоретико-методологічні засади формування державної інноваційної політики й управлінських механізмів її впровадження. Визначено основні інституціональні чинники формування державної інноваційної політики на загальнодержавному, галузевому, регіональному та міжрегіональному рівнях, а також у секторі малого й середнього підприємництва.

Згідно з енциклопедичним словником з державного управління [3, с. 7], як пише О. Дехтярьова, інноваційна діяльність у широкому розумінні – це доцільне перетворення різних сторін суспільного життя на основі наукового знання з метою отримання соціальних, економічних та інших практичних результатів. Інноваційна діяльність притаманна всім видам людської діяльності.

Автори енциклопедичного словника з теорії управління трактують інновацію як створення, розпорядження й застосування нового засобу чи нововведення, яке задовольняє потреби людини та суспільства й викликає разом із цим соціальні та інші зміни. За цим критерієм науковці розмежовують інновацію еволюційного й революційного видів, радикального та часткового характеру, широкого чи вузького використання. Сутністю інновації є діяльність з пошуку й отримання нових результатів, способів їх створення, усунення рутинних, неефективних умов праці, управлінських структур, форм життєдіяльності [10, с. 134–135].

Таке розуміння поняття «інновація» об'єктивує використання дотичних понять, які є складниками понятійного поля інноваційного управління персоналом органів державної влади. Одним із таких понять

є термін «інноваційний процес», під яким науковці розуміють перетворення нових видів і способів людської життєдіяльності (інновацій) у соціально-культурні норми та зразки, що забезпечують їх інституційне оформлення, інтеграцію й закріплення у сфері духовної та матеріальної культури суспільства.

Інноваційний процес є одним із основних соціокультурних факторів поступального розвитку суспільної практики, збагачення новими пізнавальними, технологічними, естетичними й усіма іншими формами людського досвіду [8, с. 131].

Необхідно зазначити, що основою інноваційного процесу є подвійна природа інновації як, по-перше, безпосереднього досвіду, що формується в межах конкретного виду діяльності, по-друге, нового досвіду, який отримав загальнокультурне визнання; значення як стійко відтворюваного елемента суспільної практики, явища, факту культури.

Саме тому ми поділяємо думку тих науковців, які інноваційний процес розуміють як механізм переведення нововведень зі сфери безпосереднього досвіду у сферу суспільно-історичного досвіду. Причому таке переведення відбувається в різноманітних формах. Так, наприклад, інноваційний процес може актуалізуватись у формі прагматизації нових продуктів духовного виробництва, в результаті якої вони переоформлюються в норми практичної діяльності співробітників органу публічної влади як соціальної мікросистеми чи громадян як членів соціальних макросистем суспільства.

Нове знання, будучи безпосереднім досвідом у межах дослідної роботи, виводиться зі сфери пізнавального процесу та переоформлюється в інноваційний процес у нових схемах не лише технологічної, а й управлінської діяльності. Поряд із прагматизацією та ідеалізацією важливою формою інноваційного процесу є трансляція нововведень у систему культурних норм і зразків, що підлягають відтворенню в процесі їх освоєння новими поколіннями людей.

Очевидно, що використання терміна «інноваційний процес» неможливе без розуміння та застосування поняття «інноваційна діяльність». У дослідженні інноваційну діяльність ми розуміємо як сферу розроблення і практичного освоєння соціальних, технічних, технологічних, організаційних, економічних нововведень, яка включає не лише інноваційні процеси, а й новий підхід до організації інформаційних, консалтингових, соціальних, управлінських та інших видів послуг.

«Інноваційний процес» та «інноваційна діяльність» немислимі без «інноваційної мобільності», під якою ми розуміємо комплексну характеристику інноваційної діяльності, що включає ступінь інтенсивності та своєчасність здійснюваних дій, здатність мобілізувати інтелектуальний потенціал державних службовців органів державної влади.

Основою «інноваційної мобільності» й «інноваційної діяльності» є «інноваційне мислення», тобто стан свідомості державного службовця, зорієнтований на подолання психологічних бар'єрів на шляху до впровадження новацій у професійній діяльності в системі публічного управління.

Аналіз понятійного поля дослідження буде неповним без визначення такого поняття, як «інноваційна мотивація». Його в дослідженні ми розуміємо як поведінку, пов'язану з розробленням і впровадженням нестандартних рішень, спрямованих на зміну системи соціальних відносин на різних рівнях функціонування органу публічної влади як адміністративної організації та соціально-виховної мікросистеми. Інноваційна мотивація стосується усталеної системи інтересів і цінностей людей, соціальних груп, спільнот і передбачає ламання вкорінених поведінкових стереотипів, звичок, традицій, подолання стандартних, консервативних думок і точок зору.

Ми поділяємо думку науковців, які подають інноваційну поведінку у вигляді низки етапів і фаз із притаманними їм логікою, стратегією, тактикою, способом здійснення у щоденній професійній діяльності.

Зокрема, основними з них є такі [6; 8]:

– констатація суб'єктом управління необхідності кардинальних змін в організації;

– виявлення безвихідних ситуацій і суперечностей, що об'єктивно вимагають подолання;

– залучення прихильників інноваційної поведінки серед підлеглих співробітників, які згодні з необхідністю змін.

При цьому важливо зазначити, що чим актуальнішою є проблема, очевиднішою суперечливість, тим більша кількість співробітників згодна з її вирішенням. Це – так звана «пасивна більшість»;

– залучення активних прихильників серед тих, чиї інтереси перебувають згідно з перспективою реконструктивних змін. Як правило, це – професіонали, які вміють і хочуть змінити ситуацію на краще. Це – так звана «активна меншість»;

– нейтралізація опозиції, прихильниками якої є передусім співробітники, чиї інтереси тією чи іншою мірою не відповідають інноваційним змінам в організації;

– пошук і формування організаційних методів досягнення проміжних і кінцевих цілей інноваційних змін;

– мобілізація людського фактору, пошук необхідних ресурсів і приведення в дію процесу впровадження інновації.

Реалізація будь-якої інновації відбувається в межах «інноваційного проекту», під яким ми розуміємо процес цілеспрямованої зміни чи створення нової технічної чи соціально-економічної системи, матеріалізацію, втілення в життя інноваційних ресурсів особистості, організації суспільства.

Важливим для характеристики сутності понятійного поля дослідження є використання поняття «впровадження інновацій в управління персоналом органу публічної влади», під яким ми розуміємо оптимізацію інноваційної діяльності суб'єкта управління щодо управління державними службовцями очолюваного ним органу публічної влади з метою отримання більш високого соціального результату.

Проведений аналіз свідчить про існування кількох видів інновування:

а) соціальних об'єктів;

б) суб'єктів публічного управління, якими є керівник як керівна та підлеглі службовці як керована система;

в) мотивації людської поведінки і ставлення до професійної діяльності, всієї системи соціалізації особистості в державного службовця в органі державної влади зокрема й системі державного управління загалом.

При цьому впровадження інновацій в органі публічної влади як адміністративній організації доцільно, на нашу думку, вважати процесом створення динамічної організаційної структури, покликаної дати можливість її співробітникам ефективно працювати разом для досягнення попередньо визначених організаційних цілей.

Дотичними до цього терміна є поняття «інноватика», під яким ми розуміємо сферу знань про сутність інноваційної діяльності, її організацію та управління інноваційними процесами, які забезпечують трансформацію нових знань у затребувані суспільством нововведення як у функціонування органу державної влади, так і в щоденну професійну діяльність державних службовців.

У зв'язку з цим ми вважаємо, що інноватика становить теоретичну й методологічну основу для формалізованого опису та моделювання керівником органу публічної влади своєї щоденної керівної інноваційної діяльності, її організації й управління нею.

Необхідно зазначити, що інноватика в управлінні персоналом сприяє процесу прогресивного розвитку державних службовців як соціального об'єкта, переходу керованої соціальної системи з одного стабільного стану в інший. Це відрізняється більш високими ключовими показниками їхньої діяльності зокрема та функціонування органу публічної влади загалом.

Під інновацією управління персоналом органу державної влади нами розуміється масштабне застосування й розповсюдження керівником нових знань і результатів творчої діяльності підлеглих державних службовців у процесі щоденного функціонування органу державної влади. При цьому основними ознаками такої інновації є такі:

• новизна:

– радикальна. Її результатом є виникнення нових властивостей соціального об'єкта чи соціальної системи різної масштабності;

– відносна, що проявляється в удосконаленні параметрів об'єкта;

• затребуваність;

• реалізовуваність, тобто відсутність обмежень використання нових знань: ресурсних, професійних, виробничо-технологічних, морально-етичних тощо;

• наявність стійкого ефекту корисності. Його проявами є стабільне покращення ключових параметрів органу державної влади як адміністративної та соціальної

системи загалом, так і суб'єкта й об'єкта управління зокрема.

Предметом інноватики є принципи, закони, закономірності інноваційних процесів у соціальних системах різної масштабності, моделі й методи опису, дослідження, організації й управління інноваційною діяльністю, інноваційною поведінкою, інноваційною активністю державних службовців як суб'єктів та об'єктів управління на всіх ієрархічних рівнях, а саме:

– макрорівень: національна інноваційна система управління персоналом сфери публічного управління та адміністрування;

– мезорівень: галузеві й регіональні інноваційні системи управління персоналом в органах публічної влади;

– мікрорівень: стратегії інноваційного управління персоналом і, як результат, розвитку кожного органу публічної влади як адміністративної організації та соціальної мікросистеми.

Висновки і пропозиції. Отже, окреслене понятійне поле дослідження дає змогу здійснити багатоаспектний аналіз інноваційного управління персоналом органів публічної влади як явища, феномена, процесу, діяльності, результату, наслідків для подальшого ефективного й результативного функціонування органу публічної влади як адміністративної організації та соціально-виховної мікросистеми.

Аналіз сучасних джерел вітчизняної й зарубіжної науки з публічного управління показав, що проблема інноваційного управління персоналом органів публічної влади в Україні ще не була предметом окремого комплексного дослідження, оскільки різні аспекти в працях вітчизняних фахівців розглядаються лише фрагментарно.

Виявлено об'єктивну необхідність постійного оновлення вітчизняної системи публічного управління й адміністрування загалом та органів публічної влади зокрема. Сам процес удосконалення системи публічного управління пов'язаний як із загальними тенденціями прискорення темпів розвитку цивілізації, так із підвищенням ефективності використання інноваційного управління персоналом органів публічної влади в Україні. Аналіз світового досвіду свідчить, що постійне вдосконалення системи публічного управління та влади потребує конструктивного використання ресурсів, особливо кадрових. Саме через управління персоналом, його організацію й мобілізацію підвищується якість публічного управління та адміністрування.

Доведено пріоритетну необхідність дослідити інноваційне управління персоналом і визначити понятійне поле інноваційного управління персоналом, обґрунтувати інноваційність управлінської культури в управлінні персоналом. Це дасть змогу Українській державі й суспільству ліквідувати негативні тенденції та вийти на прогресивний шлях розвитку.

Запропоновано впровадження інновацій в органі публічної влади як адміністративної організації вважати процесом створення динамічної організаційної структури, покликаної надати можливість її співробітникам ефективно й результативно працювати для досягнення попередньо визначених організаційних цілей.

Список використаної літератури:

1. Гавриш О.А. Технології управління персоналом: монографія. Київ: НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського», 2017. 557 с.
2. Гусєв О.В. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2011. 624 с.
3. Дегтярьова І.О. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2014. № 1. С. 5–11.
4. Інновація: сучасна сутність та значимість. URL: http://infomanagement.ru/lekciya/upravlenie_innovatsiyami.
5. Луциків І.В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління в Україні. Економіка і суспільство. 2017. Вип. 12. С. 124–128.
6. Научно-технический прогресс: словарь. Москва: Знание, 2004. 658 с.
7. Мосійчук І.В. Удосконалення системи управління розвитком персоналу в сучасних ринкових умовах. Економіка. Управління. Інновації. 2016. Вип. № 2 (17). С. 27–37.
8. Орлов О.В. Інноваційні процеси в державному управлінні: монографія. Харків: Магістр, 2012. 196 с.

9. Пригожин А.И. Нововведения: стимулы и препятствия: социальные проблемы инноватики. Москва: Наука, 1989. 258 с.
10. Теория управления: социально-технологический подход: Энциклопед. словарь / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева; Акад. наук соц. технологий и мест, самоупр. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Муниципальный мир, 2004. 672 с.
11. Федорчак О.В. Інноваційний механізм державного управління: підходи до формування. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 33. С. 150–157.
12. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні: монографія. Київ: НАДУ, 2005. 251 с.
13. Хучек М. Инновации на предприятиях и их внедрение. Москва: Луч, 1992. 280 с.

Ющенко Л. И. Обоснование понятийно-категориального аппарата инновационного управления персоналом в органах публичной власти

В статье осуществлен многоаспектный анализ инновационного управления персоналом органов публичной власти как явления, феномена, процесса, деятельности, результата, последствий для дальнейшего эффективного и результативного функционирования органа публичной власти как административной организации и социально-воспитательной микросистемы.

Предложено инновационное управление в органе публичной власти как административной организации считать процессом создания динамической организационной структуры, призванной предоставить возможность ее сотрудникам эффективно и результативно работать для достижения заранее определенных организационных целей.

Уточнено содержание и предложены авторские определения дефиниций: инновационный процесс, инновационная деятельность, инновационная мобильность, инновационное мышление, инновационная мотивация, инновационное управление персоналом органа государственной власти, внедрение инноваций в управление персоналом органа публичной власти.

Ключевые слова: *внедрение инноваций, инновационная деятельность, инновационная мобильность, инновационный процесс, инновационное управление, органы публичной власти, публичное управление и администрирование.*

Yushchenko L. Justification of the conceptual notions and categories of innovative personnal management in the public authority

The article deals with the multidimensional analysis of innovative management of the personnel of public authorities as phenomena, process, activity, result, consequences for the further effective and efficient functioning of the public authority as an administrative organization and social-educational microsystem.

The proposed innovation management in the public authority as an administrative organization is considered as a process of creating a dynamic organizational structure designed to enable its employees to work efficiently and effectively to achieve predefined organizational goals.

The content has been clarified and author definitions have been proposed: innovation process, innovation activity, innovative mobility, innovative thinking, innovative motivation, innovation in personnel management of the state authority, introduction of innovations in the management of the personnel of the public authority.

Key words: *introduction of innovations, innovative activity, innovative mobility, innovation process, innovation management, public authorities, public administration and administration.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 321.7:328.124

М. В. Бриль
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ЧЕРЕЗ ЗГУРТОВАНІСТЬ СІЛЬСЬКОЇ ГРОМАДИ

Натепер держава сформувала нову парадигму й пріоритети регіонального розвитку шляхом упровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. За умов запровадження в Україні цієї реформи, активними темпами відбувається процес об'єднання територіальних громад. Декілька сіл, селищ об'єднуються навколо населеного пункту в нову адміністративно-територіальну одиницю, нову об'єднану громаду. Проте добровільне об'єднання громад не позбавляє питання соціально-психологічних настроїв, які панують у громадах після об'єднання. Насамперед це стосується забезпечення згуртованості в новій об'єднаній громаді та конструювання внутрішнього відчуття єдності в її членів, формування її нової ідентичності.

Ключові слова: *локальна ідентичність, сільська громада, адміністративно-територіальний устрій, реформування місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, згуртованість, територіальна організація влади, конструювання єдності.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державна політика на сучасному етапі формується й здійснюється так, щоб уся країна була єдиним українським простором. Регіональні відмінності використовуються як можливість розвитку й не допускають перетворення на проблеми національної єдності та безпеки. Метою реформування адміністративно-територіального устрою України є створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної забезпечити сприятливі умови для життєдіяльності людей та можливості для стійкого соціально-економічного розвитку всіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

Створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) – це не лише зміна територіальних меж. Їх формування – це, насамперед, зміна свідомості громадян. Кожне нововведення завжди викликає елементи спротиву й певний дискомфорт в особистісній сфері. Цим процесам сприяють такі фактори: незрозумілі цілі об'єднання, недооцінювання переваг змін, незалучення громадян до планування, страх перед погіршенням якості життя, надто швидкий або повільний процес об'єднання, невдалий досвід об'єднання інших громад, недовіра до носіїв змін, надто великий тиск тощо. Тому завдання органів місцевого самоврядування, окрім забезпечення соціально-економічного розвитку нової адміністративно-територіальної одиниці, полягає у створенні позитивного соціально-психологічного клімату серед мешканців, сприянні плавному, поступовому сприйняттю нових умов у взаємовідносинах із владою, ідентифікації себе в новоствореній громаді і, що найбільш важливо, створенні згуртованої громади через формування нової локальної ідентичності.

© Бриль М. В., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Проблематиці формування та розвитку локальної ідентичності присвячено чимало робіт вітчизняних і зарубіжних науковців, а саме: Я. Котенка, О. Морозової, М. Розумного, О. Скрипника, А. Ткачука, Е. Сміта та багатьох інших. Аналіз наукової літератури показав, що питання локальної ідентичності не є повністю та комплексно дослідженим. Так, М. Розумний у своїх працях визначає, що «загальною метою політики ідентичності є комунікативна цілісність локальної спільноти, її суб'єктність, здатність формувати й відтворювати спільні уявлення, норми й цінності, приймати спільні рішення й досягати спільних цілей» [4, с. 7-8]. Основними суб'єктами політики ідентичності можуть виступати, насамперед, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, громадські організації, громадські об'єднання й органи самоорганізації населення, місцеві культурні діячі, активісти, регіональні медіа. О. Морозова зазначає, що з метою забезпечення сталості та цілісності реалізації політики локальної ідентичності, а також для формування локальної ідентичності застосовують такі інструменти [2]:

– територіальний маркетинг;
– соціальна політика;
– символьна політика;
– формування/підтримка місцевого патріотизму.

Питання формування локальної ідентичності Я. Котенко розглядає через створення бренду територіальної громади, який є досить складним продуктом і «розроблення якого має здійснюватись відповідними фаховими установами із залучення максимальної кількості активних мешканців громади. Адже бренд має стати «своїм» для громади й бути одним із важливих елементів, що впливає на місцеву ідентичність» [1, с. 37].

А. Ткачук приділяє увагу важливості формування та зміцнення локальної ідентичності як елемента подальшого соціально-економічного розвитку громади: «капітал, який сформований чи розвинений і накопичений людьми, зокрема певний запас здоров'я, знань, звичок, мотивацій, що цілеспрямовано використовується в тій чи іншій сфері суспільного виробництва, сприяє зростанню продуктивності праці і впливає на зростання доходів його власника, а також суспільства загалом. Чинники, які впливають на формування і якість людського капіталу, містять виховання, освіту, охорону здоров'я, науку, особисту безпеку, підприємницький клімат, інформаційне забезпечення праці, а також культуру (як сукупність норм, правил, ритуалів і цінностей)» [1, с. 37].

Аналіз наукової літератури показав, що питання локальної ідентичності не є повністю дослідженим. Тому **мета статті** - дослідити поняття та визначити основні фактори, які впливають на формування локальної ідентичності новостворених об'єднаних територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також формують згуртовані сільські громади.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У кожному українському регіоні є території, насамперед міста, які є більш розвиненими й мають значно кращі умови життя, ніж периферійні сільські райони. Саме тому дуже важливо планувати розвиток таким чином, щоб вирівняти економічну спроможність слабших регіонів. Зокрема важливо організувати таке вирівнювання не через надання додаткових дотацій слабким територіям, а через спонукання до створення на них нових центрів зростання, використовуючи для цього їхні конкурентні переваги. Тобто необхідно забезпечувати єдність держави та розвиток регіонів, виходячи з їхніх конкурентних переваг, можливостей для такого розвитку та конкурування з іншими регіонами, зокрема інших країн, за зовнішні ресурси. Успішними стають ті регіони та громади, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність і поліпшують внутрішні умови, які впливають на інвестиції й підтримують їх. В умовах децентралізації та в результаті бюджетної децентралізації об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для свого роз-

витку. Проте наявності лише фінансових ресурсів недостатньо. Особливою умовою розвитку громади є її відкриття Україні і світові, пошук та активне просування унікальних можливостей громади, які дадуть поштовх для розвитку.

Віддавна Україна та українці поважали свої звичаї та традиції. Кожне окреме село збиралося на толоки, мало свої свята, особливі пам'ятні дати, звичаї, мовні нюанси. Саме тому формування ідентично нової об'єднаної громади без втрати локальних особливостей кожного населеного пункту, який формує об'єднану громаду, є вкрай важливим. Об'єднуючи громади, які в мініатюрі нагадують українські регіони зі своїми специфічними стосунками, культурою, традиціями, сформованими протягом століть, потрібно звернути особливу увагу на формування в її жителів відчуття спільності, приналежності до новоствореної громади. Актуальність місцевої ідентичності зумовлюється також тим, що кожна місцева група, що об'єдналася, має історичну, культурну, соціальну, економічну та політичну специфіку. Ця обставина часто призводить до виникнення конфліктів, що може використовуватися для політичного маніпулювання, а це підвищує соціальну напруженість як у громаді, так і в суспільстві.

Об'єднання громад характеризується становленням нових і зміною старих територіальних спільнот. З огляду на це стверджуємо, що локальна ідентичність набуває особливої значущості в процесах консолідації громади. Водночас сам процес згуртованості громади можна прискорити певними заходами, діями, досягненням визначених цілей, що сприятиме більш ефективній взаємоінтеграції та соціалізації членів громад у новій адміністративно-територіальній одиниці. Крім того, позитивно сформована реальна локальна ідентичність є чинником психологічного здоров'я громади, її самодостатності та життєздатності.

Слово «ідентичність» походить від латинського «identicus», що означає тотожність. У науках про людину поняття «ідентичність» має три головні модальності [5]:

1) психофізіологічна - єдність і спадкоємність фізіологічних і психічних процесів, властивостей організму, завдяки якій він відрізняє свої клітини від чужих, що наочно проявляється в імунології;

2) соціальна – переживання й усвідомлення своєї приналежності до тих чи інших соціальних груп і спільнот. Ідентифікація з певними соціальними спільнотами перетворює людину з біологічної особини в соціального індивіда й особистість, дозволяє йому оцінювати свої соціальні зв'язки й приналежності в термінах «ми» і «вони»;

3) особиста, або самоідентичність (Self-identity) – єдність і спадкоємність життєдіяльності, цілей, мотивів і життєвих установок особистості, яка усвідомлює себе суб'єктом діяльності. Ідентичність індивіда виявляється не стільки в поведінці суб'єкта й реакціях на нього інших людей, скільки в його здатності підтримувати й продовжувати якусь історію власного «я», що зберігає цілісність, незважаючи на зміну окремих її компонентів.

У нашому дослідженні братимемо до уваги поняття соціальної ідентичності, приналежності до соціальних спільнот і територій, а також самоідентичності, усвідомлення значення власного «я». Тобто основою беремо людину з власними потребами, мотиваціями та цілями, ця людина є складовою частиною більшої системи спільних завдань, мети та напрямів розвитку, певної кількості «я», які формують згуртований організм «ми». Уважаємо, що локальна ідентичність – це один із видів територіальної ідентифікації людини з місцевим співтовариством, почуття причетності до подій, які відбуваються на території безпосереднього проживання (села, селища чи міста).

Можемо зробити висновок, що ототожнення себе з місцем проживання для українців є вагомим чинником, який пояснює стійкий емоційний та фізичний зв'язок людини з територіальною громадою, її культурою та традиціями, які сприймаються як свої, тобто прийнятні, зрозумілі [3, с. 8]. У звичайних умовах відчуття «ми» проявляється у формуванні певної системи цінностей і норм поведінки мешканців територіальної громади. Розвинене відчуття «ми» – це готовість кожного члена громади спільно розділяти практики, прийняті в громаді, здійснювати вчинки, які випливають із цінностей, котрі поділяє громада.

У процесі дослідження ми намагались визначити те, з якими відчуттями в сільського населення ідентифікується локальна спільність. Тому під час роботи над розробленням місцевих стратегій розвитку ми проводили опитування серед жителів чотирьох ОТГ. Унаслідок опитування ми визначили, що на запитання анкети: «Що для Вас є визначальним для ототожнення Вас із громадою, у якій Ви проживаєте?», більшість опитуваних ототожнюють себе з [6]:

– малою батьківщиною – місцем народження;

– особливостями ландшафту, природними ресурсами, кліматом;

– економічною спеціалізацією територій і рівнем соціально-економічного розвитку;

– значущими історико-культурними подіями;

– визначними людьми, історичними та сучасними постатями;

– особливими приписуваними чи реальними рисами колективної поведінки.

Для усіх громад, у яких проводилися опитування, проблема конструювання локальної ідентичності, почуття «ми», є надзвичайно важливою. Не менш важливим для винайдення своєї унікальності та локальної ідентичності, а також посилення відчуття «ми» є згуртування людей для розвитку сільської громади. Саме тому важливо планувати заходи щодо забезпечення згуртованості та формування почуття єдності в новій громаді в розрізі Стратегічного плану розвитку об'єднаної територіальної громади, а найефективнішим є проведення заходів, які сприятимуть досягненню операційних цілей Стратегії, націлених на підвищення рівня згуртованості в громаді.

Універсальних правил конструювання згуртованої громади немає, хоч багато лідерів нових ОТГ висловлювали бажання отримати таку готову інструкцію для використання. Є певні елементи конструювання, принципи проектування, найкращі світові практики щодо формування згуртованої сільської громади, але щоб результат був успішним, потрібно створювати свою унікальну згуртовану сільську громаду.

У результаті проведеного опитування встановлено, що ефективними шляхами, які впливають на конструювання згуртованої сільської громади є такі [6]:

– створення місць для спілкування. Традиційні місця розповсюдження та передання інформації (базар, церква, пошта) не відповідають сучасним запитам. Навіть клуби й бібліотеки вже не відповідають сучасним потребам людей. Ми пропонуємо створювати креативні майданчики, враховуючи інтереси та потреби всіх верств населення, вікові, соціальні, статеві та інші особливості мешканців сільської громади. Світовий досвід доводить, що саме місця для спілкування та творчості здатні відтворювати депресивні території;

– формування групи людей (серед активістів різних вікових категорій та соціальних верств) задля обговорення ідей, мрій, планів і підготовки проектів розвитку за різними напрямами;

– самостійне оголошення конкурсів, відстеження оголошень щодо конкурсів різних державних, міжнародних та інших організацій. Ми вважаємо, що однією з необхідних умов формування згуртованості є роз'яснення й пошук різних форм фінансування найкращих проектів: бюджет участі (громадський бюджет), Державний фонд регіонального розвитку, грантова допомога, краудфандинг, спонсорство;

– започаткування різноманітних культурно-масових заходів із залученням активної молоді, креативних мешканців сільської громади. Важливо розширювати види і форми заходів: свята, що мають місцевий колорит, торговельні майданчики, демонстрації досягнень членів громади в різних сферах творчої діяльності (виставки-ярмарки ремісництва, мистецьких витворів, художньої творчості, кулінарних виробів тощо), зустрічі з цікавими людьми (артистами, вченими, журналістами, громадськими діячами), спортивні змагання, конкурси тощо. Не менш важливо використовувати різні методи залучення гостей, туристів з інших міст, країн;

– створення можливостей постійного обміну думками, практиками, навіть просторами. Слід запрошувати нових людей, які бачать все інакше, пропонують інші способи вирішення завдань, залучають нові

види діяльності, змінюють правила, ламають стереотипи. До того ж поїздки мешканців сільської громади в інші місця України чи світу допомагають побачити свої умови проживання чи побуту під іншим кутом;

– стимулювання й заохочення творчих починань членів сільської громади (матеріальні заохочення, нагороди, оприлюднення цікавих ідей і результатів тощо), мотивування людей. Слід шукати тих осіб, які здатні об'єднувати кращий світовий досвід із місцевою самобутністю. Спостереження показують, що такі люди є в кожній сільській громаді, тільки їм потрібно допомогти, їх треба знайти, виокремити та цінувати;

– ініціація створення структур, здатних розширити можливості місцевих жителів, наприклад, через соціальну роботу в громаді. Прикладом можуть бути вуличні комітети;

– заохочення членів громади до обговорень ідей, перспектив розвитку, шляхів розв'язання нагальних проблем та завдань сільської громади. Більшість публічних обговорень зводиться до висловлювань невдоволень, скарг, оголошень, звітів, повідомлень. Слід формулювати теми, які були б цікавими, примушували думати, творити;

– створення таких умов, за яких мешканці сільської громади будуть отримувати максимальне задоволення від життя. Саме така економічна політика має все більше прибічників у світі. За даними вчених різних країн, намагання економічного розвитку на 50% залежить від психологічних чинників;

– створення довіри між членами громади, до місцевої влади. Довіра є ядром згуртованості. Проблема довіри в концептуальному значенні полягає в тому, що цей складний соціальний феномен часто розглядається спрощено, без урахування історичного й культурного контексту. Із таким «статичним» підходом пов'язана й проблема визначення довіри. Проте поняття довіри слід розглядати комплексно. Це й соціальна звичка (за роки радянської влади та незалежності люди звикли не довіряти нікому), і раціональне ставлення до майбутнього. Громадяни розуміють, що всі людські стосунки базуються винятково на взаємній довірі. Без неї будь-яке суспільство приречене на розлад і розпад. Зростання довіри спостерігається в тих громадах, де їхні члени відчувають систему координат, життєві орієнтири, ціннісні орієнтації, беруть безпосередню участь у розбудові громади, з'являються позитивні зміни, де люди бачать результати, де органи самоврядування виконують намічені та обіцяні плани, де життєдіяльність громади прозора й контролюється мешканцями громади. Люди довіряють тим, кого відповідально обрали до органів самоврядування.

Висновки і пропозиції. Чим вищий рівень локальної ідентичності людини, тим більше вона небайдужа до вирішення проблем своєї громади. За таких умов члени громади починають вбачати в громаді, у якій проживають, перспективні та позитивні напрями розвитку. Мешканці починають згуртовуватись навколо традицій щодо тісних (навіть родинних) зв'язків між окремими селами. У висловлюваннях населення сільських громад поступово з'являються такі поняття: «спільні інтереси», «співпраця», «об'єднання зусиль». Проте згуртованість громади, відчуття «ми», усвідомлення унікальності та ідентичності потрібно формувати. І це можливо здійснити через просвітницьку діяльність та поширення інформації про досягнення та кращі практики сільської громади. До того ж будь-яка діяльність, спрямована на просвіту та поінформування, яка може містить індивідуальні обговорення, наради в групах та презентації, меморандуми, звіти, інформаційні бюлетені тощо, повинна ґрунтуватися на взаємній довірі і здійснюватись через активну участь та залучення широкої кількості населення сільської громади. Очевидно, що в деяких ситуаціях не всі зможуть отримати вигоду і «ті, хто програв», можуть мати велику силу для чинення опору. За таких умов є сенс застосовувати тактику переговорів та угод.

Таким чином, забезпечити зростання сільської громади можливо невеликими коштами, якщо громада зможе віднайти свою унікальність та локальну ідентичність. Це може бути об'єкт, історія, тобто загалом потенціал, який здатний стати точкою зростання, що породить збільшення ресурсів, сформує можливості для створення доданої вартості. Спостереження показують, що кожна громада є унікальною. Потрібно тільки віднайти цю унікальність та переформатувати її в розвиток.

Список використаної літератури:

1. Котенко Я., Ткачук А. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 48 с. ; Морозова Е. Локальная идентичность и проблемы ее конструирования. Сборник статей по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции (ИМЭМО РАН , 21–22 октября 2010 г.). URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2011/11002.pdf.
2. Овчиннікова Л. Локальна ідентичність як соціокультурний феномен: чинники формування та відтворення: дис. … канд. соціол. наук: 22.00.04. Харків, 2012. 191 с.
3. Розумний М. Політика ідентичності: основні завдання та механізми реалізації : наукова доповідь. Наукова доповідь Національного інституту стратегічних досліджень. Київ: 2011. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/polyt_ident-e871d.pdf
4. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Ідентичність_(психологія)
5. Оперативні матеріали Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO.

Бриль М. В. Формирование локальной идентичности посредством единения сельских громад

На данном этапе государство сформировало новую парадигму и новые приоритеты регионального развития с помощью проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. В условиях реализации в Украине этой реформы активными темпами происходит процесс объединения территориальных громад. Несколько сел, селений или городов объединяются в новую административно-территориальную единицу, новую объединенную громаду. Однако добровольное объединение громад не снимает вопросы социально-психологических настроений, которые превалируют в громадах после объединения. В первую очередь это касается обеспечения единения внутри новой объединенной громады и конструирования внутреннего чувства единения в ее членов, а также формирования новой идентичности.

Ключевые слова: *локальная идентичность, сельская громада, административно-территориальное устройство, реформирование местного самоуправления, объединенная территориальная громада, единение, территориальная организация власти, конструирование единения.*

Bryl M. Forming local identity through rural communities' cohesion

Currently the state formed a new approach as well as new priorities for regional development by implementing local self-government and territorial set-up reforms. Under this reform amalgamation of communities is going on in Ukraine. A number of villages, settlements and towns are being amalgamated into a new administrative and territorial unit, new amalgamated community. However, voluntary amalgamation of communities does not solve the burning issues of social and psychological origin which prevail in communities after amalgamation. Cohesion within a new amalgamated community, building internal unities among community's members as well as forming ne identity of a newly created amalgamation is of utmost importance.

Key words: *local identity, rural community, administrative and territorial set-up, local self-governance reform, amalgamated territorial community, cohesion, territorial set-up, cohesion constructing.*

УДК 352.07

А. В. Мовчанюк
кандидат економічних наук, старший викладач
кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

ОСНОВНІ ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ

Стаття присвячена актуальним питанням реформування органів місцевого самоврядування з огляду на сучасні підходи до проблеми децентралізації влади. На підставі аналізу визначено переваги децентралізації для розвитку сільських територіальних громад в контексті забезпечення їх самостійності за рахунок збільшення фінансових ресурсів та мобілізації внутрішніх резервів.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, територіальна громада, децентралізація, місцевий бюджет, ресурси.*

Постановка проблеми. В умовах сьогодення на тлі строкатості та різноманітності напрямків діяльності українського політикуму об'єднуючою метою, навіть для найзапекліших опонентів, є напрямок розвитку місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади в Україні. На цьому аспекті реформування Української держави і суспільства робиться акцент усіма політичними партіями країни, він підтримується міжнародними партнерами України.

Європейський вибір розвитку України окреслено реалізацією ратифікованих угод з країнами ЄС, зокрема положень Європейської хартії місцевого самоврядування, основи концепції якої визначають, що місцеве самоврядування спрямовує свою діяльність на реалізацію забезпечення інтересів місцевого населення, здійснення регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ громади. Розвиток держави неможливий без розвитку її регіонів. Основні складники розвитку державності визначаються якістю забезпечення територіальних громад у наданні соціальних послуг населенню та розвитком регіональної економічної системи.

На сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями [3, с. 67].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовне дослідження системи місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги вітчизняних дослідників, адже формування інноваційної системи самоврядування в Україні має забезпечити стабільність на місцях, становлення та розвиток соціально-економічної інфраструктури територіальних громад, залучення громадян до прийняття управлінських рішень в інтересах громади, що загалом сприятиме майбутньому сталому розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому.

Враховуючи багатогранність розбудови місцевого самоврядування України, дослідження проблем та прорахунків цієї системи ведуться в різних напрямах. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, О. Батановим, П. Біленчуком, А. Коваленком, М. Корнієнком, О. Лазором, В. Погорілком, М. Пухтинським, О. Сушинським та іншими вченими; становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В. Заблоцький, І. Козюра, В. Пархоменко та інші; фінансово-економічні складники аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та інших;

© Мовчанюк А. В., 2018

управлінським аспектам присвячені праці В. Авер'янова, П. Ворони, В. Куйбіди, Р. Плюща, П. Покатаєва, В. Толкованова, Ю. Шарова та інших.

Система місцевого самоврядування, що існує на сьогодні в Україні, не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на забезпечення реалізації головних напрямків свого призначення, тобто на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища на ввіреній адміністративній території, надання мешканцям територіальної громади якісних і доступних публічних послуг, сталий розвиток дієздатної, фінансово спроможної громади.

Мета статті полягає у визначенні перспектив успішного реформування системи місцевого самоврядування України та ролі процесів децентралізації в забезпеченні його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Виклики, які постали перед Україною в 2014 році, здебільшого були зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б здатне було ефективно вирішувати питання місцевого значення, забезпечуючи цим належні умови для жителів громади та звільнивши органи центральної влади від функцій, що їм не властиві. Потреба в реформуванні місцевого самоврядування в державі обговорювалася з часу набуття Україною незалежності, проте спроби його здійснити не були успішними. Політична криза, яка загострилась в Україні на початку 2014 року, не просто зробила питання здійснення децентралізації влади бажанням поліпшити публічне управління, а визначила необхідною передумовою виходу та подолання кризового стану. Розуміючи це, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Для виконання поставлених завдань та розв'язання проблем Концепцією окреслено першочергові заходи та шляхи для ефективного функціонування місцевого самоврядування. Для цього необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань, а саме чітко визначити такі складники:

– базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні;

– суб'єкти місцевого самоврядування та функції і завдання, які вони мають реалізовувати;

– скільки потрібно матеріальних, фінансових ресурсів та які організаційні умови необхідні на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування;

– розмежування повноважень між системами органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно – територіального устрою за принципами субсидіарності та на засадах децентралізації влади.

Територіальні громади в Україні є базовими суспільними елементами, проте вони досить подрібнені, здебільшого практично не мають власних можливостей розвитку, спостерігається старіння населення і зменшення його чисельності, перетворення населених пунктів у ранг депресивних [2, с. 218].

З 1991 до 2014 року в Україні відбулося зменшення чисельності сільського населення на 2,5 млн осіб, кількості сіл на 348 одиниць, проте водночас кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Із утворених близько 12 тис. територіальних громад у 6 тис. громад чисельність жителів складає менше 3 тис. осіб, з яких 80 відсотків громад мають менше 1 тис. жителів, а 20 відсотків – менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. На початок 2014 року 70 відсотків територіальних громад України залишались дотаційними, а отже практично не спроможними належно реалізовувати надані їм законом делеговані повноваження [5].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні, обласні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Проблема стабілізації фінансової та економічної системи країни останнім часом стає предметом для гострих фахових дискусій. З метою усунення негативних тенденцій шляхом вжиття урядових заходів передбачено зниження рівня інфляції, скорочення бюджетного дефіциту, стабілізацію обмінного курсу власної грошової одиниці, подолання платіжної кризи, відновлення довіри до банківської системи тощо. Проте всі ці заходи є поверховими, вони не зачіпають глибинних основ економіки, де зароджуються кризові ситуації, а саме від стабілізації та розвитку виробництва залежить фінансова безпека окремого регіону та держави в цілому. Проблема формування місцевих фінансів та міжбюджетних відносин є одним із ключових питань у фінансовій політиці України. Місцева влада часто змушена робити непростий вибір цілей у реалізації делегованих повноважень, на які будуть спрямовані видатки, та методів управління, враховуючи можливість забезпечення власних доходів місцевого бюджету відповідно до стану економічного розвитку території. З огляду на це фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, яка потребує подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Формування та виконання місцевих бюджетів за умов подолання наслідків економічної кризи є досить проблемним завданням, оскільки в сільській місцевості практично відсутня альтернатива розвитку економіки окрім агровиробництва, яке є ключовою галуззю сільських територій, а тому одним із основних бюджетоутворюючих джерел. Нерозвиненими залишаються несільськогосподарські види діяльності. Це посилює кризові тенденції в розвитку сільських територій. Інтенсифікація сільськогосподарського виробництва впливає на вивільнення трудових ресурсів і активізує процеси міграції працездатного сільського населення до міст.

Ключовою реформою сьогодення є децентралізація. ЇЇ розглядають по-різному залежно від зосередження уваги на певних її аспектах та формах (як принцип, метод, властивість державного управління). У контексті реформування органів місцевого самоврядування децентралізація розглядається як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Основні цілі реформування органів місцевого самоврядування – переорієнтація в зворотний бік сільської міграції, боротьба з бідністю, розширення зайнятості населення, забезпечення рівних можливостей і задоволення потреб населення, покращення якості життя, створення можливостей для розвитку особистості та поліпшення стану соціального розвитку. Між міськими і сільськими територіями повинен існувати справедливий баланс бюджетних витрат, капіталовкладень в інфраструктуру зі збільшенням фінансування програм економічного розвитку сільських територій.

Зарубіжний досвід з питань модернізації публічного управління свідчить, що ключовим аспектом у цьому процесі був перегляд взаємовідносин між центральним, регіональним, місцевим рівнями державного управління та місцевим самоврядуванням. Основні принципи, які були покладенні в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, ґрунтувалися на децентралізації, деконцентрації, субсидіарності. У результаті реформування було розвинено регіональне самоврядування, зміцнено позиції місцевого самоврядування, що дозволило ефективно вирішувати питання соціально-економічного розвитку територій. Успішним прикладом процесу демократичного об'єднання громад є впровадження децентралізації влади в Польщі. Після вступу Польщі до ЄС основою стабільного розвитку сільських територій став інтегрований підхід, тобто максимальне наближення місцевої влади до сільської спільноти, підвищення якості управлінських послуг і залучення місцевих жителів

до процесу прийняття рішень щодо розвитку кожної окремої території. На сьогодні в Польщі центральний уряд представлений і функціонує лише на рівні області, будь-яка територія є самоврядною у своїх діях, її права захищаються в судовому порядку, і дія законів про місцеве самоуправління є однаковою для усіх типів місцевого рівня. Головною метою адміністративного реформування в країні стало формування громадянського суспільства, коли кожен громадянин має змогу за своїми можливостями самостійно організовувати своє життя.

Передумовою для початку впровадження реформи децентралізації влади та добровільного об'єднання територіальних громад в Україні стало прийняття у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [7], який мав на меті навчити територіальні громади основним принципам співробітництва та стимулювати їх для подальшого об'єднання. До активної фази впровадження реформування органів місцевого самоврядування перейдено з набранням чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] прийнятим 05.02.2015 року. Це дозволило утворення об'єднаних територіальних громад на законодавчому рівні без внесення змін до Конституції України. Завдяки прийняттю зазначеного Закону лише протягом 2015 року було створено 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), а до кінця 2017 року число сформованих ОТГ збільшилось у 4,2 рази.

Основним мотивуючим чинником у формуванні ОТГ слугує можливість залучити до місцевого бюджету значно більші податкові надходження і збільшити бюджет розвитку територіальної громади.

Відповідно до статей 64, 67 Бюджетного кодексу України склад доходів загального фонду бюджетів ОТГ прирівнюється до бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів, а також ОТГ надається право переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України винятково за умови утворення ОТГ згідно із законом та перспективним планом [1].

ОТГ, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом у 2016–2017 роках, продемонстрували позитивну динаміку зростання доходів їх бюджетів. Так, власні доходи місцевих бюджетів 665 ОТГ за січень – лютий 2018 року, якщо порівняти з аналогічним періодом минулого року, зросли на 63,8 відсотків та склали 2,85 млрд грн.

Ключовим аспектом збільшення дохідної частини місцевих бюджетів ОТГ є зарахування 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, а враховуючи, що основу економіки сільських територій становить сільськогосподарське виробництво, яке здебільшого або й на сто відсотків базується на оренді земельних часток (паїв), сплата податку з виплаченої орендної плати фізичним особам – власникам земельних паїв, частка цього податку в бюджетах сільських ОТГ виросла до 50–80 відсотків.

Завдяки впровадженню фінансової децентралізації рівень дотаційних місцевих бюджетів з 2014 по 2017 рік зменшився на 23,8% [5].

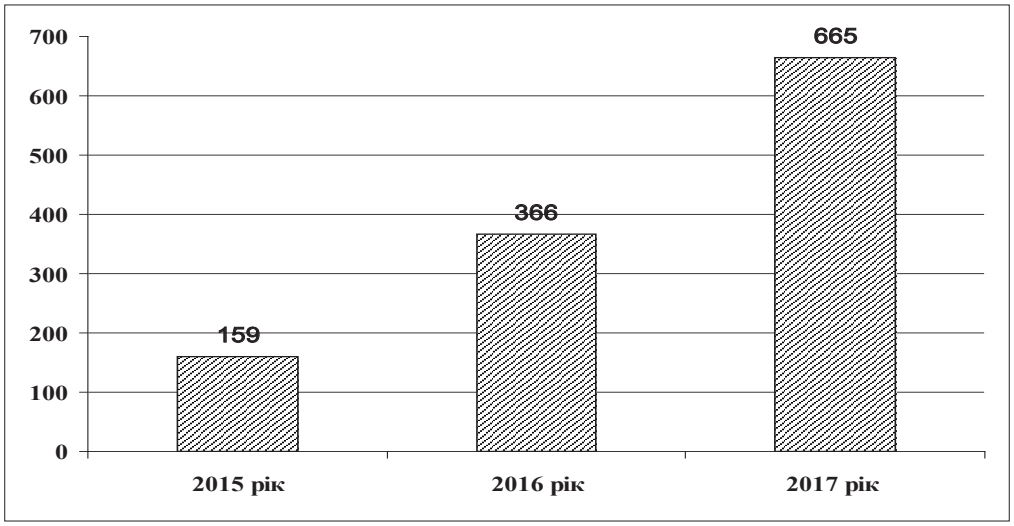


Рис. 1. Динаміка формування ОТГ в Україні протягом 2015–2017 рр.

Основним бюджетним ресурсом місцевих бюджетів сільських, селищних громад є плата за використання землі, тому надання права управління земельними ресурсами поза межами населених пунктів є однією з основних вимог органів місцевого самоврядування на сьогодні.

Протягом останніх трьох років, починаючи з 2014 року, урядовці намагаються вирішити земельні питання та передати нарешті громадам цей важливий для їх розвитку ресурс. Проте законопроекти 7118 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» та 7363 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин», які врегульовують питання щодо передачі повноважень розпорядження землями державної власності, які перебувають за межами населених пунктів, об'єднаним територіальним громадам, зараз іще не прийняті парламентаріями. Варто зазначити, що на сьогодні значне невдоволення викликають управлінські рішення Держгеокадастру щодо розпорядження земельними ресурсами державної власності сільськогосподарського призначення. Адже обласні управління Держгеокадастру під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності часто не враховують такі важливі фактори, як урахування перспективи розвитку прилеглих населених пунктів, аналіз землекористувачів з огляду на їх виробничу діяльність, раціональне використання та охорону орендованих земель, створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян навколишніх сіл. Наразі існує правовий вакуум щодо питань здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель. Такий вид контролю за існуючими нормами законодавчих актів де-юре здійснюють всі без винятку органи місцевого самоврядування, однак навіть у разі виявлення земельних правопорушень посадові особи цих органів не мають реальних повноважень для їх припинення. З огляду на це самоврядний контроль як один із видів контролю пропонується ліквідувати і надати посадовим особам органів місцевого самоврядування повноваження зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Тому зазначеними законопроектами пропонується передати повноваження управління земельними ресурсами на місця зі здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель до відання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, які набудуть цих повноважень після прийняття відповідною радою рішення про виконання контролюючих повноважень, а до передачі їм цих повноважень покласти контроль на місцеві державні адміністрації. Надання цих прав громадам стане значним поштовхом для ефективного продовження реформи децентралізації влади та важливим етапом в об'єднанні територіальних громад.

31 січня 2018 року Уряд прийняв розпорядження, відповідно до якого Держгеокадастр має до кінця 2018 року передати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад за межами населених пунктів. Тобто створенні 665 ОТГ отримають у власне користування (розпорядження) близько 760 тисяч гектарів сільськогосподарських земель.

Загалом земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів, що складає майже 6 відсотків території Європи. У цілому площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн гектарів (70 відсотків території країни), з яких 32,5 млн гектарів – це площа ріллі (Рис. 2).

Реформування земельних відносин і системи землекористування на ринкових засадах докорінно змінило роль і значення управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях. На практиці управління земельними ресурсами вимагає необхідності застосування нових принципів і методів, які б надали можливості для

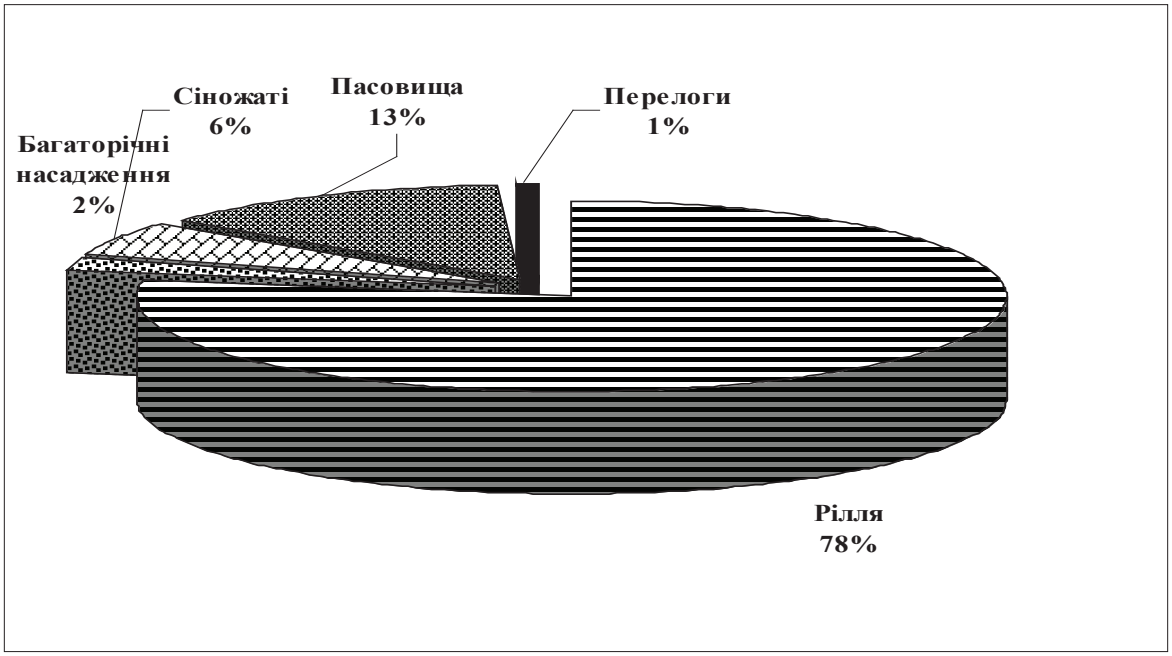


Рис. 2. Структура сільськогосподарських угідь України

створення ефективної системи раціонального землекористування; забезпечували б правові гарантії земельних відносин, надходження коштів до бюджету територіальної громади, залучення інвестиції в її розвиток.

Розширення ресурсної бази, якою місцеві органи влади зможуть розпоряджатись, що насамперед стосується земельних ресурсів, сприятиме втіленню рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

Висновки і пропозиції. Отже, результати дослідження дозволяють зробити висновок, що децентралізація влади відкриває перспективи розширення управлінських повноважень місцевого самоврядування, збільшення фінансових можливостей, зміцнення економічної бази територіальної громади та підвищення добробуту громадян.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
2. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / упоряди. Н.В. Агафонова, І.В. Ворошилова, Ю.В. Данилюк. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
3. Ковбасюк Ю.В. Місцеве самоврядування в Україні:сучасний стан та основні напрями модернізації. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 67.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017 року. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua#main-info.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015, №157-VIII. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
7. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508 VII. Голос України. 2014. № 138. С. 10–11.
8. Тарасенко Т.М. Проблеми децентралізації місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. № 2. С. 277–286.

Мовчанюк А. В. Основные цели реформирования органов местного самоуправления и децентрализации власти

Статья посвящена актуальным вопросам реформирования органов местного самоуправления с учетом современных подходов децентрализации власти. На основании анализа определены преимущества децентрализации для развития сельских территориальных общин в контексте обеспечения их самостоятельности за счет увеличения финансовых ресурсов и мобилизации внутренних резервов.

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, территориальная община, децентрализация, местный бюджет, ресурсы.*

Movchaniuk A. Primary purposes of reformation of organs of local self-government and decentralization of power

The article is devoted to the actual issues of the reform of local self-government, taking into account modern approaches to the consideration of decentralization of power. Implement the analysis of decentralization for the development of rural communities in the context of ensuring their independence through the increase of financial resources and the mobilization of internal reserves.

Key words: *local self-government, territorial community, decentralization, local budget, resources.*

УДК 351:796.011.1:615.825

Р. Р. Сіренко
кандидат наук із фізичного виховання та спорту, доцент,
завідувач кафедри фізичного виховання і спорту
Львівського національного університету імені Івана Франка

ТРАНСФОРМАЦІЯ СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ РИС СТУДЕНТСТВА ЗА УМОВ ФОРМУВАННЯ АКТИВНОЇ УЧАСТІ МОЛОДІ В ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСАХ

Проаналізовано основні тенденції щодо трансформації індивідуального та суспільного мислення українського студентства на сучасному етапі. Досліджено формування соціально-політичних переконань і зміну морально-психологічних характеристик українського студентства. З'ясовано відмінності суспільного світогляду студентської молоді й інших верств населення,незадіяних у вирішенні актуальних проблем соціуму. Обґрунтовано необхідність активізації органів влади у формуванні активної позиції студентської молоді щодо участі в державотворчих процесах.

Ключові слова: *студентська молодь, соціальні аспекти, державотворчі процеси, соціалізація, психологічні особливості, управління, політика, соціум.*

Постановка проблеми. Перехід до приватної власності, ринкової економіки, пріоритет загальнолюдських цінностей, індивідуальна відповідальність за рішення, свобода слова спричиняють трансформацію громадянських переконань, виникають нові форми суспільної відповідальності. Очевидною є криза ідентифікації особистості внаслідок істотних змін у масовій свідомості; категорії, що дозволяють молодій особі віднести себе до певної соціальної групи, втрачають кордони.

Дані процеси відбиваються в громадянській свідомості, яка розглядається як сукупність відображення державної політики, що проявляється на різних рівнях і в різних ситуаціях і містить такий структурний компонент, як громадянський світогляд. В умовах відсутності чітко визначених ціннісних орієнтирів, наявності багатьох громадських об'єднань із полярними поглядами на устрій суспільства, низькою політичною культурою студентської молоді, виникає закономірне питання: на яких переконаннях соціалізується молоде покоління, як дана соціальна група уявляє собі устрій суспільства та в якій формі буде брати участь у житті суспільства?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціально-психологічні особливості становлення державницького типу мислення в студентської молоді вивчені недостатньо, хоча є окремі дослідження проблеми в контексті соціально-гуманітарної політики держави. Державотворчі процеси не мають загальноприйнятого трактування і використовуються в різних значеннях. Наукові дослідження особливостей державницького мислення і його різновидів останнім часом не надто часто спостерігаються. У вітчизняній науці питання державницької позиції молоді досліджувалися загалом у сфері політичної психології, політології, соціології, соціальної філософії та державного управління.

Варто наголосити на тому, що в наукових дослідженнях наведено життєву позицію щодо природи переконань, прихильники якої свідчать про неправомірність ототожнення досліджуваного поняття з поняттями мотиву і настанови (А. Петровський, М. Ярошевський, В. Момов, А. Зосімовський, Е. Рахманов, І. Сисоєн-

© Сіренко Р. Р., 2018

ко, Г. Школьнік). Ця група авторів вважає за доцільне розглядати переконання як особливі знання, судження, думки, які пов'язані із глибоким визнанням і переживанням їхньої істинності, безперечної переконливості молодих людей.

Аналіз наукової літератури дозволяє стверджувати, що проблема сутності студентської молоді та її соціально-психологічних особливостей вивчена недостатньо. У дослідженнях державотворчих процесів головна увага приділяється вивченню громадянських цінностей і особливостей політичної культури. Однак сьогодні немає актуальних досліджень із формування державницької позиції студентської молоді з погляду підходів, що охоплюють досягнення різних соціально-гуманітарних напрямів і враховують соціально-психологічні особливості молоді певного типу, зокрема студентської.

Мета статті полягає в дослідженні соціально-психологічних рис сучасної студентської молоді й обґрунтуванні діяльності управлінських структур у формуванні в даної категорії суспільства позиції активної участі в державотворчих процесах.

Відповідно до поставленої мети мали вирішуватися такі завдання:

1. Проаналізувати основні тенденції щодо трансформації індивідуального та суспільного мислення українського студентства на сучасному етапі.

2. Дослідити формування соціально-політичних переконань і зміну морально-психологічних характеристик українського студентства.

3. З'ясувати відмінності суспільного світогляду студентської молоді й інших верств населення незадіяних в актуальній діяльності соціуму.

4. Обґрунтувати необхідність активізації органів влади у формуванні активної суспільної позиції студентської молоді щодо участі в державотворчих процесах.

Виклад основного матеріалу. Є трактування громадянської позиції людини як різновид суспільної свідомості, що відображає соціально-психологічні умови життя людей. У загальноприйнятій світовій традиції громадянська свідомість розглядається в ширшому контексті, ніж відображення політики, як її суб'єктивний компонент, що має прояв на різних рівнях і в різних ситуаціях [1, с. 17]. Громадянська свідомість є системою теоретичних і повсякденних знань, оцінок, настроїв, почуттів, за допомогою яких відбувається відображення соціальними суб'єктами сфери суспільного життя.

Життєва позиція молодої людини уособлює мету та цінності життя, його соціальні складники, переконання людини, погляди, думки, орієнтації. Це створює для окремої молодої людини загальну картину соціуму, якою вона керується, приймаючи ті, чи інші життєво важливі рішення, здійснюючи ті, чи інші соціально значущі вчинки [3, с. 146]. Життєві орієнтири визначають розуміння світу, суспільства, що визначає соціально-політичні, філософські, релігійні, естетичні та соціально-психологічні орієнтації молодої людини.

Такі ціннісні орієнтації можуть формуватися стихійно, на основі повсякденного досвіду та в результаті взаємодії різних світоглядних базисів, або усвідомлено, за допомогою психологічного осмислення фундаментальних ідей, ідеалів, принципів. У громадянському суспільстві здавна було прагнення виробити обґрунтовану позицію, яка б охоплювала осмислення діяльності на основі моральних орієнтирів. Свідоме прагнення виробити відповідну громадянську позицію мають різні соціальні групи людей, які бачать в ньому основу і програми конкретних дій щодо трансформації суспільства [10, с. 31].

Суб'єктивне бачення із часом перетворюється на обґрунтовану життєву позицію і набуває характеру переконань як одиниці світогляду, покликаної реалізувати певні особистісні цінності. Життєве бачення молодих людей тісно пов'язане із ситуацією дії, охоплює як момент мотиву, так і момент безпосередньої ситуації, частіше функціонує на несвідомому рівні. Життєві переконання і позиція розглядаються як усвідомлена освіта, вона виступає як надбудова, яка забезпечує соціальні переконання [5, с. 6]. Переконання відносять до мотиваційної сфери молодої людини й традиційно визначають як систему мотивів особистості, які спонукають її діяти відповідно до своїх поглядів, принципів і життєвої позиції [7, с. 8].

У студентської молоді важливими є глибинні уявлення особистості про навколишній світ, інших людей і саму себе; це не лише справжнє бачення, а й помилки, фантазії, повсякденні уявлення, моральні рішення. Розглянувши наявні погляди на поняття «громадянська позиція», ми визначили її зміст як переконання молодих особистостей загалом і студентської молоді зокрема щодо громадянського устрою суспільства та місця соціально-політичних спільнот і студентства в ньому.

До соціально-психологічних властивостей особистості, пов'язаних із формуванням громадянської позиції, відносяться самооцінка, мотивація особистості та наявність або відсутність в особи харизматичних якостей. Активна життєва позиція молодої особистості взята як ціле, у свою чергу, охоплює потяг, бажання, інтереси, схильності, ідеали, світогляд, переконання, що є системою домінуючих у молодої людини потреб, мотивів, цілей, інтересів, настанов, які скеровують її соціальну активність [4, с. 55]. Згідно із критерієм спрямованості, розрізняються дві моделі молодої особистості: особистість, яка свідомо орієнтується на благо суспільства, держави, та особистість, яка свідомо орієнтується на задоволення власних амбіцій, особистий успіх; зміст її життєвих цінностей – вона сама, навколо якої будується вся система ціннісних орієнтацій.

В основі рис харизматичної особистості лежить людина, сформована жорстким соціумом. Характерними рисами для цього типу молодої особистості є часткова нетерпимість до влади, сумнів в її правоті, відсутність звички до підпорядкування вищим чинам поряд із нетерпимістю до них. Також будь-яку студентську групу можна класифікувати як добре організовану, самостійну одиницю соціальної структури суспільства, члени якої об'єднані спільною метою, спільною діяльністю, перебувають у безпосередньому особистому контакті й емоційній взаємодії тривалий час.

Важливим чинником, що впливає на встановлення певного типу міжособистісних взаємин серед студентства, є статус конкретного індивіда, і це становище молодої особи в системі міжособистісних відносин визначає її права, обов'язки і привілеї. Статус молодої людини серед студентства не тільки впливає на встановлення відносин підпорядкування, наслідування, управління, не тільки дає уявлення про загальні індивідуальні та соціально-психологічні особливості, а й пов'язаний із наявністю або відсутністю в індивіда особистої думки щодо державотворчих процесів, що відбуваються, власних поглядів на розвиток держави та впливає на формування відповідних переконань і позиції.

Кожна молода людина має характерний спосіб соціальної поведінки стосовно органів державної влади, й ця орієнтація пояснює її міжособистісну поведінку, а соціальне життя дорослої людини безпосередньо зумовлене досвідом її молодості. Залежно від характеру соціально-психологічних потреб у молодості людина в міжособистісних відносинах схильна до прояву недостатньо соціальної поведінки, надсоціальної, або соціальної поведінки. Перший тип формується досвідом недостатньої інтеграції в суспільство, другий – досвідом надмірного включення в нього, а третій – відповідає адекватній інтеграції й є практично ідеальним.

Громадянська позиція визначається як потреба створювати і зберігати стабільні відносини в суспільстві, опираючись на контроль і силу. На емоційному рівні ця потреба визначається як прагнення створювати і зберігати почуття взаємної поваги, спираючися на компетенцію і відповідальність. Поведінка, викликана відповідною громадянською позицією, відноситься до процесу ухвалення рішень людьми, а також стосується сфери сили, впливу й авторитету. Відносячись до когнітивної сфери особистості, менталітет найбільш чітко проявляється в типовій поведінці представників студентства, передусім у стереотипах поведінки й оцінці подій, що відбуваються [11, с. 13].

Реалізація громадянської позиції відбувається в процесі сприйняття і класифікації соціальних явищ на основі виробленого бачення. Соціальне бачення визначає звички, які входять у соціальну позицію, заздалегідь визначаючи поведінку людини в тих чи інших актуальних процесах

суспільства і держави. Соціальне бачення допомагає студентству ухвалювати рішення в типових, або повторюваних ситуаціях і зберігати особисту енергетику, скорочуючи час реагування і прискорюючи процес пізнання. Але водночас стереотипна поведінка перешкоджає новим рішенням, вмінню долати стереотипи, які заважають, є важливою умовою соціальної адаптації студентства.

Стереотипи в студентів часто відповідають афективному поведінковому компоненту міжгрупового антагонізму, вони істотно впливають на позиції особистості, які стосуються багатьох сфер суспільного та державного життя. Громадянська позиція студентської молоді головним чином визначає оригінальний спосіб мислення, своєрідний менталітет, умонастрої тих чи інших студентських груп молодих людей [6, с. 34]. У соціально-психологічному сенсі, активна життєва позиція студентства є формою сприйняття й осмислення дій державної влади. Саме це дозволяє сприймати й оцінювати державотворчі процеси, діяти відповідно до усталених у суспільстві норм і зразків поведінки, водночас адекватно сприймати і розуміти всі категорії суспільства.

Державницьке мислення взаємопов'язане з індивідуально-особистісними особливостями молоді, з особливостями становища студента в академічній групі і навчальному закладі й ідентифікацією молодої людини свого місця в суспільстві. Студентство зазвичай є групою ровесників, тому її представники мають подібні цінності і стандарти поведінки; активна участь індивіда в групі має велике значення для пошуку власної ідентичності та соціалізації молодої особистості. Соціально-психологічні характеристики студентської молоді відображають домінуючі в молодіжному середовищі переконання, а вже вони впливають на вибір певних поглядів, які потім складаються в певний тип державницької позиції.

Особливості й якості молодої особистості, які за своєю природою є соціально-психологічними, формуються в процесі відносин у суспільстві та впливають на виникнення державницького мислення в молодих людей. Активна соціальна позиція базується на досвіді та нормах, які засвоєні в молодості. Якою б великою не була роль студентських груп і безпосереднього міжособистісного спілкування в процесах формування молодої особистості, самі вони не створюють конкретних соціальних переконань і державницького бачення [8, с. 8].

Усі ці й інші змістовні елементи суспільної психології виникають на основі досвіду узагальненого культурними й ідеологічними системами. Соціально-психологічні базиси студентства є не лише похідними від особливостей молодої особистості, але і формуються внаслідок процесу соціалізації. Національна самоповага, почуття патріотизму, ідентифікація себе з державою є первинними характеристиками, з яких потім виникає державницьке мислення студентської молоді та її активна життєва позиція в державотворчих процесах у країні.

Сучасний період соціальних змін в Україні характеризується перебудовою свідомості молодих людей, що веде до перегляду усталених відносин, до пошуку нових моделей взаємодії між людьми. У динаміці соціального життя проглядається тенденція зміни стійких соціальних стереотипів, поширених у нашому суспільстві в попередній період, одночасно відбувається зміна системи цінностей. Ідеологічна переорієнтація сучасного українського суспільства в галузі економіки, політики, соціальній і духовній сферах сприймається представниками різних соціальних груп, зокрема студентством, неоднозначно [2, с. 11].

Молоде покоління бере активну участь у громадсько-політичному житті країни, створюються молодіжні організації, з'являються масові суспільно-політичні рухи за участю молодих людей. Державотворче мислення має охоплювати не тільки принципи, переконання, настанови, орієнтації, фантазії, уявлення, а й механізми, інструменти, способи, засоби реалізації цих ідеалів, переконань, орієнтацій. Також важливими є не надто розвинута глибинність світогляду сучасного студентства і зв'язок державницького типу мислення із соціально-психологічними особливостями студентства.

Самооцінка є важливим регулятором поведінки молодої особистості, впливає на взаємини з оточенням, на ефективність діяльності і подальше розуміння участі в державотворчих процесах. Основним критерієм самооцінки є система особистісних соціально-психологічних якостей студентства [9, с. 23]. Переконання особистості формуються в межах пізнавального процесу мислення і поступово складаються в певний тип поведінки, а самооцінка в міжособистісних відносинах відіграє значну роль у встановленні певного способу поведінки студентської молоді в суспільстві.

Висновки і пропозиції. Соціально-психологічні риси можуть проявлятися в ставленні молодих людей до суспільних подій, явищ, соціальних груп, окремих людей, а також у політичних, економічних, національних, релігійних, культурних та інших взаєминах. У світогляді молоді концентровано виражаються політичні, економічні, соціальні та духовні відносини, в які включені соціальні групи. Переконання в основних сферах суспільства: політичній, економічній, соціальній, духовній засвоюються, або не засвоюються особистістю в процесі її соціалізації. Прийняття цих переконань як власних, якими особистість керується у своїй діяльності взаємопов'язане з індивідуально-особистісними особливостями, з особливостями становища особи в академічній групі та з ідентифікацією особистістю свого місця в сучасному суспільстві.

У межах соціально-психологічних особливостей студентства часто аналізується поняття «менталітет». Менталітет характеризує специфіку буденної свідомості, зазвичай ідеться про такі групи, як етнос, нація, соціальна верства. Сутність менталітету студентської молоді полягає в когнітивній сфері та визначається тими знаннями, якими володіє спільнота, яка навчається. Спільно з відчуттями, знання, здобуті студентством у вищих навчальних закладах, становлять уявлення про навколишній світ, вони є базою студентського менталітету, задаючи разом із домінуючими потребами ієрархію цінностей державотворчого характеру, що характеризує студентську спільноту.

Найпоширенішим поняттям для опису патріотичних особливостей соціально-психологічного типу студентської молоді є поняття «національний характер». Поняття «національний характер» як психологічна категорія не є елементарною сумацією окремих психологічних рис, окремих характерів членів конкретної студентської спільноти, а є специфічним поєднанням і проявом психологічних особливостей, які стали властивими тій чи іншій соціальній спільноті в сучасних історичних і культурних умовах її розвитку. Важливими є соціальні-політичні стереотипи державницького мислення, національна самоповага і почуття патріотизму як емоційна оцінка ставлення молодої особистості до держави та державності.

Список використаної літератури:

1. Доброскок І. Соціалізація магістрів соціальної педагогіки в умовах глобалізації культури суспільства інформаційної доби. Молодь і ринок. 2010. № 9. С. 53–58.
2. Литвинчук О. Соціалізація маргінального індивіда в умовах суспільних трансформацій: соціально-філософський аналіз. Гілея: науковий вісник. 2013. № 72. С. 428–432. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_72_82.pdf.
3. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Магістр, 2012. № 1. 205 с.
4. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. Ефективність державного управління: зб. наук. праць / за заг. ред. В. Загорського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. № 30. С. 212–219.
5. Рижанова А. Соціалізація студентської молоді в умовах інформаційного суспільства. Вісник Харківської державної академії культури. 2009. Вип. 27. С. 200–208. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/hak_2009_27_24.pdf.
6. Рокотянська Л. Соціалізація студентів з особливими освітніми потребами: актуальність проблеми. Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами. 2012. № 9. С. 95–103. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apnvlop_2012_9_12.pdf.

7. Савош Г., Синицин А. Соціалізація маргінальних особистостей у системі закладів вищої освіти України на фоні трансформаційних процесів у суспільстві. Грані. 2013. № 11. С. 80–87. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani_2013_11_17.pdf.
8. Сохан І. Психологічні особливості морально-правової соціалізації студентів: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.05; Ін-т соц. та політ. психології АПН України. К., 2010. 20 с.
9. Чугаєвський В. Соціалізація молоді в процесі розвитку учнівського самоврядування. Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. 2010. Вип. 4. С. 89–97. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Mnf_2010_4_12.pdf.
10. Швець Т. Громадянська соціалізація молоді як соціально-педагогічна проблема. Вісник Харківської державної академії культури. 2009. Вип. 28. С. 204–210. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/hak_2009_28_24.pdf.
11. Шеїна Л. Студентське самоврядування як засіб соціалізації молоді: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.05; Луган. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Луганськ, 2010. 20 с.

Сиренко Р. Р. Трансформация социально-психологических черт студенчества в условиях формирования активного участия молодежи в процессах построения государства

Проанализированы основные тенденции трансформации индивидуального и общественного мышления украинского студенчества на современном этапе. Исследовано формирование социально-политических убеждений и изменение морально-психологических характеристик украинского студенчества. Выяснены различия общественного мировоззрения студенческой молодежи и других слоев населения, незадействованных в решении актуальных проблем социума. Обоснована необходимость активизации органов власти в формировании активного участия студенческой молодежи в процессах построения государства.

Ключевые слова: *студенческая молодежь, социальные аспекты, процессы построения, социализация, психологические особенности, управление, политика, социум.*

Sirenko R. Transformation of social psychological features of students under conditions of formation of active participation of youth in state-building processes

The main tendencies of the transformation of individual and social thinking of Ukrainian students at the present stage are analyzed. The formation of socio-political convictions and the change in the moral and psychological characteristics of Ukrainian students are investigated. The differences of the social outlook of student youth and other groups of the population not involved in solving the pressing problems of social life are revealed. The necessity of activating the authorities in formation of an active social position of student youth concerning participation in state-building processes is substantiated.

Key words: *student youth, social aspects, state-building processes, socialization, psychological peculiarities, management, politics, social life.*

УДК 338.2:351.863

Н. М. Ткачова
доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри правознавства
Київського національного університету культури і мистецтв

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті розглянуто сучасний стан та визначено наявні методичні положення, які розвивають підходи до визначення особливостей державної політики у сфері охорони здоров'я. Запропоновано напрями розроблення стратегій, організаційних структур, процесів ціноутворення та методи оцінки діяльності учасників процесу надання медичної допомоги та визначено практичні заходи з об'єднання всіх учасників процесу надання медичної допомоги.

Ключові слова: *реформування, стратегія розвитку, системи охорони здоров'я, державна політика.*

Постановка проблеми. Особливістю державного управління у сфері охорони здоров'я є розмежування компетенцій органів державної влади. В Україні охорона здоров'я населення забезпечується закладами державної, комунальної та приватної власності. Необхідність впровадження стратегій розвитку, змін в організаційній структурі медичних закладів, розроблення нових підходів до ціноутворення, нових методів оцінки діяльності всіх учасників процесу надання медичної допомоги стикається із проблемами, які пов'язані не з технологіями, не із чинним законодавством, а перебувають у площині управління. Досить наочна потреба ефективності системи державного управління галуззю виявляється достатньо комплексною і складною в декількох аспектах. По-перше, у чіткому визначенні ступеня ефективності державного управління сферою охорони здоров'я взагалі і, по-друге, визнанням того факту, що десятиліття реформування так і не поліпшили ситуації, а здебільшого погіршили її.

Отже, під час державного управління зазначеною сферою необхідно врахувати наявність і недержавних моделей охорони здоров'я. Оцінка конкретних моделей має визначатися комплексом чинників: закладеними в моделі потенційними можливостями і загрозами: наявністю (відсутністю) соціальної рівності за приватної системи охорони здоров'я із прямою формою оплати послуг; способами реалізації моделей; соціально-економічними обставинами, пов'язаними із традиціями охорони здоров'я, готовністю населення до інших моделей охорони здоров'я, наявністю відповідної законодавчої бази, цілями організаторів охорони здоров'я щодо підвищення соціальної рівності, ефективності медичної допомоги .

Головною метою реформ в Україні проголошено розбудову демократичної правової держави, забезпечення її сталого розвитку. Більшість дослідників зазначають необхідність застосування моделі охорони здоров'я, яка заснована на ринковому принципі: потреба – задоволення потреби – прибуток – стимулювання потреби – потреба. Інакше кажучи, сучасна медицина, фармацевтична промисловість і асоційовані галузі економіки як суб'єкти господарювання безпосередньо зацікавлені в збільшенні потреби в медичній допомозі .

Очевидно, що система охорони здоров'я потребує негайної трансформації. Тобто необхідно розробити стратегії, організаційні структури, нові підходи до ціноутворення, нові методи оцінки діяльності учасників процесу надання медичної допомоги, а головне – розробити практичні заходи з об'єднання всіх учасників процесу надання медичної допомоги, а саме: держави, бізнесу, бюджетних та приватних лікувальних закладів тощо.

© Ткачова Н. М., 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державної політики щодо регулювання різних сфер життєдіяльності досліджують учені О. Білорус, О. Бодрук, О. Власюк, Н. Нижник, Г. Ситник, І. Гузенко, В. Шлимко та ін. Але аналіз науково-теоретичних праць показав, що проблема державного управління у сфері охорони здоров'я не була достатньо повно висвітлена. Зазначені аспекти вдосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я потребують більш глибокого дослідження державного управління діяльності у згаданій галузі, зумовлюють наукові пошуки визначення пріоритетних напрямів державної політики саме в цій, надзвичайно важливій для суспільства сфері.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень виявити наявні методичні та практичні підходи до реформування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Розвиток ринкових відносин у сфері охорони здоров'я протягом останніх років вважати стабільним неможливо. Це є наслідком неправильного розуміння та наявності стереотипів щодо впровадження ринкових відносин, відсутності дієвих форм державного управління сферою. Поняттям «менеджмент» у сфері охорони здоров'я оперують рідко, а слово «бізнес» сприймається майже як лайка і є синонімом корупції. Але реалії сьогодення свідчать про необхідність суттєвого оновлення поглядів стосовно державного регулювання у сфері охорони здоров'я громадян.

Відповідно до законодавства України, охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України.

З конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов для забезпечення гідного рівня життя людини, і положень ст. 49 Конституції України, згідно з якими обов'язком держави є забезпечення права громадян на охорону здоров'я, а також державних програм соціального розвитку випливає, що на державу покладаються зобов'язання перед суспільством щодо використання всіх засобів державного управління сферою.

Поруч зі збереженням ставлення до медичної діяльності як до однієї із соціальних функцій держави останнім часом виникли й посилилися тенденції щодо охорони здоров'я громадян як чинника збереження генофонду. Є багато обставин, які свідчать про необхід¬ність зміни пріоритетів стосовно основних напрямів держав¬ного регулювання у сфері охорони здоров'я.

Основними з таких обставин є:

– урізноманітнення форм власності лікувальних установ, де громадянам може надаватися медична допомога;

– віднесення деякої частини послуг, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, до адміністратив¬них (управлінських) послуг;

– необхідність урахування прав, свобод і законних інтересів па¬цієнтів і доцільності для держави за пошуків нових форм і методів державного управління у сфері охорони здоров'я громадян;

– доцільність зміни акцентів у визначенні державного фінансуван¬ня сфери медичної діяльності в Україні тощо.

Зараз більшість країн світу почали переосмислення здоров'я населення з погляду його як економічної категорії, а не тільки як медичної та соціальної. До цього привели оцінки експертів, за даними яких витрати на медичну допомогу у зв'язку із захворюваністю становлять 47,9%, немедичні витрати (втрати доходів у зв'язку із захворюваністю та передчасною смертністю населення) становлять 52,1% [1, с. 53; 21].

Сучасна національна система охорони здоров'я України включає державний, приватний, традиційний і неофіційний сектори та виконує чотири основні функції – надання послуг, формування ресурсів, фінансування і керівництво.

С. Серьогін визначає, що в межах цієї системи повинні надаватися послуги, які швидко реагують на потреби населення і справедливі з фінансового погляду. Водночас остаточна відповідальність за загальне функціонування медичної системи в країні лежить на уряді, але розумне керівництво в районах, муніципальних

округах і окремих медичних установах також дуже важливе [2, с. 35].

Отже, охорона здоров'я – різноманітна, багатогранна і фактично автономна система. Це визначає специфічний характер державного управління в галузі, що випливає із життєво та соціально-економічної значущості охорони здоров'я як провідної, базової сфери суспільства і держави, основи державної соціальної політики.

З. Гладун пропонує своє розуміння державного управління в галузі охорони здоров'я – діяльність, яка має здійснюватися з урахуванням наслідків, які в коротко- і довгостроковій перспективі можуть впливати на стан суспільства загалом, водночас вони нерідко проявляються не одразу, тому потребують кваліфікованих оцінок і визначення ризиків, які можуть виникати внаслідок ухвалення неефективних державно-управлінських рішень [3, с. 79].

Система охорони здоров'я має багаторівневу, розгалужену структуру. Вона має велику кількість різних за потужністю медичних закладів (лікувальні заклади, центри первинної медико-санітарної допомоги, диспансери та ін.), вищі навчальні медичні заклади, науково-дослідні інститути, медичні коледжі, які мають різну кількість фахівців, персоналу, відносяться до різних форм власності і, нарешті, мають різне підпорядкування. До того ж у публічних системах держава несе свою відповідальність за забезпечення охорони здоров'я населення, у приватних системах держава опікується лише деякими проблемами, наприклад, боротьбою з інфекційними хворобами, і бере на себе відповідальність за розроблення загальної політики.

Основний акцент реформування сфери охорони здоров'я необхідно поставити на об'єднанні всіх учасників (держава, бізнес, бюджетні та приватні лікувальні заклади та ін.) навколо процесу надання медичної допомоги як спільної мети. Це, у свою чергу, потребує розроблення відповідних механізмів і критеріїв оцінювання якості медичних послуг, пошуку сучасних форм об'єднання медичних організацій, механізмів державно-управлінського впливу.

У сучасній Європі є багато змішаних систем, які поєднують публічні та приватні елементи. У цьому разі приватний сектор відіграє роль радника в плануванні та розробленні законодавчих актів, однак рішення із цих питань ухвалюють парламент і уряд.

Так, Європейське регіональне бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) у своїй концепції «Здоров'я – 2020: основи європейської політики і стратегії для XXI ст.» зазначає, що необхідно будувати нові системи колективного лідерства на підтримку інноваційних підходів соціальної мобілізації на користь справедливого, сталого та відповідального розвитку системи охорони здоров'я [4].

Там же зазначено, що добре здоров'я людей вигідно всьому суспільству – це неоціненний ресурс. Здоров'я і добробут мають вирішальне значення в житті кожної людини, для кожної сім'ї і всіх спільнот, формуя ключовий чинник соціально-економічного розвитку держави. Відсутність здоров'я, навпаки, веде до втрати життєвого потенціалу, викликає страждання людей і виснаження ресурсів у всіх секторах. Надання можливостей людям контролювати своє здоров'я і його детермінанти сприяє розвитку громад та підвищенню якості життя. Без активної участі самих людей багато можливостей для зміцнення і захисту їхнього здоров'я та підвищення рівня добробуту втрачаються. Чинники, що лежать в основі процвітання і благополуччя суспільства, які визначають здоров'я людей – стратегії, або системні зміни. Водночас громадські органи охорони здоров'я та міністерства охорони здоров'я все частіше повинні бути ініціаторами міжсекторальних взаємодій, використовуючи всі механізми і дії як представники та захисники інтересів здоров'я .

Саме створення стратегічного керівництва системою охорони здоров'я є провідною лінією концепції ВООЗ «Здоров'я – 2020: основи європейської політики і стратегії для XXI ст.». Стратегічне керівництво, згідно з концепцією, передбачає такі напрями діяльності:

– створення та реалізація національних стратегій охорони здоров'я;

– постановка стратегічних завдань і мети в області охорони здоров'я для поліпшення здоров'я країни;

– прагнення до надання високоякісної медичної допомоги;

– забезпечення ефективного використання ключових функцій системи охорони громадського здоров'я.

Стратегічне керівництво створює вектори для розвитку національних систем охорони здоров'я. До них можна віднести формування стимулів і критеріїв для поліпшення показників діяльності, підвищення підзвітності та прозорості, повноцінного залучення користувачів медичних послуг в організаційну структуру та до керівництва системою охороною здоров'я, яка дає змогу об'єднати наявні ресурси та надавачів послуг з їхніми послугами, забезпечити здійснення єдиної політики й досягнення національних цілей в області охорони здоров'я. Цей підхід передбачає перехід від моделі стратегічного керівництва, у центрі якої стоїть держава, до моделі співробітництва, за якою стратегічне керівництво є продуктом спільної діяльності широкого кола суб'єктів, що діють на рівні держави і суспільства: парламенти, міністерства, відомства, організації, комісії, бізнесові структури, громадські об'єднання, засоби масової інформації, громадяни.

Наведені положення зумовлюють необхідність уточнення конкретних змін, яких потребує система охорони здоров'я в Україні.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, має чотири головні вектори перспективного розвитку країни, а саме:

– вектор розвитку – забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями;

– вектор безпеки – забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

– вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я й інших послуг у державному та приватному секторах;

– вектор гордості – забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт [5].

У межах названих векторів «Стратегії – 2020» до пріоритетних реформ належить системне реформування охорони здоров'я. Так, потрібне створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. До основоположних напрямів реформ у цій галузі поруч із підвищенням особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпеченням для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення має стати створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я на рівні розвинутих європейських держав .

Висновки і пропозиції. Згідно з результатами досліджень ВООЗ, присвячених реформам охорони здоров'я в Європі, правове поняття «реформа» визначено як цілеспрямований динамічний і встановлений процес, який зумовлює систематичні структурні зміни, що забезпечують збереження здоров'я, поліпшують рівень та якість життя населення. Процес реформування державного управління сферою охорони здоров'я набуває великого значення для подальшого процесу автономізації закладів охорони здоров'я, запровадження контрактних відносин між постачальниками та споживачами медичних послуг, запровадженням обов'язкового медичного страхування, для якого підготовлене законодавче підґрунтя, з метою об'єднання ресурсів, збільшення прозорості державноуправлінських рішень, передусім щодо розподілу фінансових ресурсів і підвищення якості медичної допомоги.

Список використаної літератури:
1. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
2. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія / за заг. ред. С. Серьогіна. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 194 с. С. 35.
3. Гладун З. Державне управління в галузі охорони здоров'я: монографія. Тернопіль: Укрмедкнига, 1999. 312 с. С. 79.
4. Здоровье – 2020: основы европейской политики и стратегия для XXI в. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від. 12 січня 2015 р. № 5/2015. Офіц. представництво Президента України: URL: http:// www.president.gov.ua/documents/18688.html.
6. Ткачова Н. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. Інвестиції: практика і досвід. 2015. № 8. С. 124–127.

Ткачева Н. Н. Особенности реформирования государственной политики в сфере здравоохранения

В статье рассмотрено современное состояние и определены существующие методические положения, развивающие подходы к определению особенностей государственной политики в сфере здравоохранения. Предложены направления разработки стратегий, организационных структур, процессов ценообразования и методов оценки деятельности участников процесса предоставления медицинской помощи, разработаны предложения по реформированию существующей системы охраны здоровья.

Ключевые слова: *реформирование, стратегия развития, система здравоохранения, государственная политика.*

Tkachova N. Features of reformation of state policy in the sphere of health protection

The article considers the current state and defines the existing methodological provisions which develop approaches to the definition of the features of the state policy in the field of health care. The directions of development of strategies, organizational structures, pricing processes and methods of evaluation of the participants in the process of medical care provision are proposed, and practical measures are taken to unite all participants in the process of medical care provision.

Key words: *reformation, strategy of development, health care system, state policy.*

УДК 35.082

А. І. Неділько
асистент секції державного управління і права
кафедри фінансів та банківської справи
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

Л. О. Лазебна
магістр
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті викладено теоретичні аспекти та основні шляхи здійснення публічної служби з урахуванням світової практики. Відповідно до цього розглянуто моделі організації публічної служби, різновиди публічної влади та рівні, на яких здійснюється публічна служба. На основі аналізу здійснення публічної служби в зарубіжних країнах надано рекомендації щодо подальшого вдосконалення процесу управління в Україні.

Ключові слова: *державна служба, зарубіжний досвід, державна влада, моделі державної служби, континентальна модель, англосаксонська модель.*

Постановка проблеми. Кардинальні зміни у зовнішньому глобалізованому світі початку XXI ст., розвиток інформаційних технологій, трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, незадоволення громадян жорсткими бюрократичними формами державного управління – все це сприяло переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного управління у різних країнах світу. Однією із важливих складових публічного управління є державна служба, тому поряд з питанням реформування публічного управління залишається питання вдосконалення державної служби. Для досягнення ефективного результату необхідно проаналізувати зміни, які були внесені натепер, дослідити їх дієвість та проблеми, які залишилися невирішеним, та лише після цього досліджувати досвід зарубіжних країн. Тому виокремлення необхідних складників є важливим процесом в дослідженні досвіду зарубіжних країн з ефективно розвиненою системою публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у наукові дослідження на тему зарубіжного досвіду здійснення публічної служби зробили такі вітчизняні науковці, як І Василенко, А. Демин, М. Іншин, А. Кірмач, І. Лопушинський, Н. Мельтюхова, А.В. Оболонський, Л. Прокопенко, С. Серьогін, В. Сороко, Х. Дж. Рейні, які в своїх роботах значну увагу приділили питанням практики здійснення публічної служби у зарубіжних країнах.

Метою статті є теоретичне обґрунтування напрямів розвитку публічної служби в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Важливим чинником, який представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а іншого – захист прав, інтересів та свобод фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у їх взаємовідносинах з державою.

© Неділько А. І., Лазебна Л. О., 2018

У більшості європейських країн державна служба розглядається як засіб здійснення державної влади, апарат для вираження волі держави. В основу розвитку державної служби покладено теорії держави, складовою частиною яких стали теорії дихотомії (розподілу) влади Вудро Вільсона і раціональної бюрократії Макса Вебера, що мали значний вплив на створення і функціонування постійної і професійної державної служби в США, Європі та за її межами. Для України цікавою є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної служби і структур громадянського суспільства.

Також для України важливим є дослідження правових засад державної служби за кордоном. На думку науковців, досвід правового регулювання державної служби, формування чиновництва як особливої групи людей, функціонування інших інститутів державної служби дають підстави вести мову про завершеність правового регулювання державної служби в західних країнах, чого не можна сказати відносно вітчизняної державної служби, оскільки сучасне чинне законодавство щодо державної служби в Україні суттєво поступається західному, хоча останніми роками й було внесено значну кількість змін.

Необхідно відзначити, що публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно важливих (публічних) функцій.

Також можемо побачити в наукових публікаціях підхід, відповідно до якого поняття публічної служби включає діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічно значущі, важливі для громадськості завдання та функції [8].

У науці адміністративного права виділяють такі критерії віднесення служби до публічної:

1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які хоча і працюють в органах влади, але за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою;

2) постійність і професійний характер здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень;

3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою [9].

У сучасній науковій літературі описано діючі на практиці моделі державної служби, а також виявлено перспективи їх розвитку.

Модель організації публічної служби – це систематизована множина умов і характеристик публічної служби, що розкриває її організаційно-функціональні особливості.

До принципів реформування правового забезпечення моделі публічної служби необхідно віднести такі:

– принцип переорієнтації державної служби з огляду на урахування безумовного пріоритету людини, забезпечення та захист її прав і свобод;

– принцип адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС та імплементації стандартів Ради Європи та ООН, запозичення позитивного досвіду європейських демократичних держав;

– принцип еволюційного оновлення її моделі;

– принцип стимулювання реформування публічної служби через якісно нові підходи до оцінювання та атестації державних службовців [4, 114].

У законодавстві зарубіжних країн пропонуються різні тлумачення поняття публічної служби. Ідеться не про нюанси термінології, а про обсяг змісту цієї категорії. Сутність розбіжностей полягає в тому, чи слід ототожнювати публічну службу з діяльністю всіх працівників публічної адміністрації, чи відносити до неї діяльність лише окремих її категорій.

Відповідно до досліджень реформування та розвитку державної служби вдосконалення процесу її проходження у світовій практиці характеризується напрямками, визначеними континентальною та англосаксонською моделями.

Визначають такі характерні риси англосаксонської моделі:

1) відсутність конституційного статусу місцевих органів влади. Це пов'язано з особливостями англосаксонської системи права, відповідно до якої місцева влада наділяються повноваженнями за допомогою спеціальних нормативних правових актів, що видаються парламентом;

2) пряме підпорядкування нижчих органів місцевого самоврядування вищим відсутнє. Кожна місцева громада живе за власними звичаями і правилами, але відповідно до загальнодержавних нормативних правових законів;

3) визначальна роль в управлінні місцевими справами належить не лише органу місцевого самоврядування в цілому, а й сформованим депутатами цього органу профільним комітетам і комісіям;

4) робота органів місцевого самоврядування контролюється не територіальними підрозділами держави, а непрямим шляхом, через судову або податкову систему;

5) населення може обирати не лише представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб відповідно до місцевих традицій (наприклад, у США місцеві жителі обирають свого шерифа, муніципального скарбника і деяких інших функціонерів);

6) у взаєминах центральних і місцевих органів влади недотримання або порушення законодавства місцевими органами та посадовими особами карається за результатами судового розгляду вельми жорстко.

Англосаксонська модель складалась у Великобританії. Вона діє також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та Ірландії [3].

На відміну від англосаксонської моделі континентальна модель управління передбачає участь місцевих органів у формуванні загальнодержавної влади. Так, муніципалітети Франції беруть участь у виборах загальнонаціонального Сенату, оскільки їх делегати представляють велику частину колегій, сформованих за принципом вибірників.

Континентальна система місцевого самоврядування забезпечує необхідну для держави централізацію в умовах незрілості у населення політичної та правової культури.

У країнах континентальної правової системи (Франція, Японія, Австрія) види публічних служб вважаються підрозділами єдиної національної публічної служби, які діють на підставі загального правового статусу. У цих країнах склалося загальне поняття публічної служби, що об'єднує загальні принципи організації і функціонування публічної служби та правового становища всіх публічних службовців.

Закони про кожний вид публічної служби конкретизують загальні принципи і правила, підкреслюють специфіку діяльності службовців у певній сфері.

Залежно від сфери чи галузі управління вирізняють цивільну, військову, дипломатичну, поліцейську та інші види служби.

Провідною гілкою серед цих видів найчастіше визнається цивільна служба, а військова служба на перше місце за своїм значенням виходить лише в період воєнних режимів. У всіх країнах цивільна служба формувалася з самого початку як невійськова, а потім – як не мілітаризована, тому вона відокремлена від військової, поліцейської, пожежної та інших видів служб.

До цивільної служби належить діяльність кадрових постійних працівників центральних управлінських органів держави. Оскільки працівники дипломатичних і консульських служб мають особливий правовий статус, законодавство щодо цивільних службовців на них не поширюється. Інститут цивільної служби зазвичай регулює роботу внутрішнього апарату держави, а цивільними службовцями визнаються штатні працівники міністерств і центральних відомств.

Так, у Великій Британії цивільними службовцями визнаються особи, які найняті міністерствами на підставі цивільно-правових договорів, і платня яким видається з коштів, що квотуються парламентом. Також багато категорій службовців отримують свої посади, уклавши договори з адміністрацією.

Закріпленню обов'язків і прав публічних службовців приділяється особлива увага в адміністративному праві зарубіжних держав. З одного боку, службовець як громадянин володіє загальногромадянськими правами й обов'язками, а з іншого

– як працівник публічної адміністрації він наділяється правами й обов'язками, пов'язаними з його службовим становищем.

Головними обов'язками публічних службовців є такі:

– сумлінно виконувати службові функції;

– не розголошувати відомості, що стали йому доступними у зв'язку зі службовою діяльністю (професійне утримання);

– забезпечувати доступ заінтересованих осіб до відкритих документів;

– гідно поводитись поза межами служби [1].

О. Волох [2 с. 253] зазначає, що зарубіжні вчені виділяють п'ять основних різновидів публічної влади та рівнів, на яких здійснюється публічна служба:

1) міжнародна публічна влада міжнародної спільноти суверенних держав (ООН) або держав одного регіону (ЄС);

2) публічна влада держави, державна влада (коли органи державної влади є представниками усього державного співтовариства);

3) політична влада територіальної автономії;

4) політична недержавна влада муніципальних утворень;

5) елементи публічної влади в діяльності громадських об'єднань.

Для системи державного управління нашої країни нагальними є питання формування інституту публічної служби, визначення її сутності та структури.

Для розуміння особливостей інституту публічної служби корисним є звернення до досвіду європейських країн. Н. Мельтюхова [6], яка посилається на досвід Франції, говорить про три публічні служби:

1) державна служба (51%). Аналогом в Україні є центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, зокрема освітні заклади;

2) територіальна служба (30%). Аналогом в Україні слугують місцеві державні адміністрації та комунальні заклади;

3) служба охорони здоров'я (19%). Аналогом в Україні є сфера охорони здоров'я.

Пірамідальна структура публічної служби у Франції включає близько 2 тис. різних корпусів чиновників. Корпус включає службовців, які виконують однакову роботу і обіймають однакові посади (наприклад, корпус контролю об'єднує всіх інспекторів). Посади, які підпорядковуються одному особливому статуту, створюють корпус, який називають у територіальній публічній службі «рамка посад». Кожний корпус публічної служби обов'язково належить до однієї з трьох категорій посад публічної служби, тобто до категорії А, категорії В та категорії С.

У Франції є поняття «службовець державного апарату», яким охоплюються всі службовці держави як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. Усі названі категорії осіб як мають права та обов'язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом.

Реформування проходження публічної служби повинно мати комплексний, публічний, соціально-правовий характер. У теоретико-правовому аспекті проходження публічної служби є сукупністю елементів, які визначають структуру та послідовність проходження державної служби.

Тому реформування організаційного аспекту державної служби сприяє розвитку його внутрішньої структури як системи взаємозумовлених і взаємопов'язаних елементів. До цієї системи належать такі елементи: встановлення державної посади, прийняття на службу, службове розслідування, заохочення, ротація, юридична відповідальність, припинення публічної служби. Подальше впровадження науково-обґрунтованої кадрової політики, органічним і важливим елементом якої є нормативно-врегульована процедура добору кадрів, зумовлює удосконалення побудови та дієвості процесів професіоналізації державної влади з метою забезпечення високої ефективності й результативності функціонування цього суспільного інституту [5, с. 27].

Публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією, необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба повинна забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління шляхом розвитку свого соціально-правового інституту та професіоналізації свого кадрового складу [7].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши зарубіжний досвід здійснення публічної служби, можна сказати, що публічна служба у зарубіжних країнах відбувається шляхом здійснення влади суспільством через професійну діяльність публічних службовців. Важливим елементом в цій системі є службовець, що обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі з огляду на публічні інтереси.

Отже, у нашій країні слід запроваджувати досвід країн, які використовують англосаксонську модель, де функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється тільки у межах компетенції, закріпленої у законі, і стверджується принцип позитивного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування. Ця модель також характеризується відсутністю на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи.

З огляду на все згадане вище потрібно підібрати такий механізм здійснення влади, який дав би змогу найповніше врахувати інтереси громадян, забезпечував би повне народовладдя та водночас сприяв би здійсненню ефективного процесу управління, який був би направлений на створення умов для покращення життя в Україні.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: академічний курс: підручник у 2-х т. Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Юрид. думка, 2009. 600 с. URL: http://uristinfo.net/adminpravo/155.html.
2. Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия. Вестник Томского государственного университета. 2006 № 292-II. С. 253–254. URL: http://cyberleninka.ru.
3. Гимазова Ю.В., Омельченко Н. А. Государственное и муниципальное управление. М.: Издательство Юрайт, 2014. 453 с. URL: http://stud.com.ua/49502/ekonomika/derzhavne_i_munitsipalne_upravlinnya.
4. Кірмач А.В., Тимощук В.К., Фігель М.В. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. К.: Конус-Ю, 2007. 735 с.
5. Мельников О.Ф. Теорія та методологія фахової підготовки державних службовців. К., 2009. 32 с.
6. Мельтюхова Н.М., Корженко В.В., Дідок Ю.В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP_172.pdf.
7. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. Публічне адміністрування: теорія та практика: електр. зб. наук. пр. 2009 Вип. 1 (1).
8. Синявіна М.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. Публічне управління: теорія і практика. 2011. № 3 (7). С. 48–53.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. URL: http://www.alleng.ru/d/jur/jur726.htm.

Недилько А. И., Лазебна Л. О. Зарубежный опыт осуществления публичной службы

В статье изложены теоретические аспекты и основные пути осуществления публичной службы с учетом мировой практики. В соответствии с этим рассмотрены модели организации публичной службы, разновидностей публичной власти и уровни, на которых осуществляется публичная служба. На основе анализа осуществления публичной службы в зарубежных странах даны рекомендации по дальнейшему совершенствованию процесса управления в Украине.

Ключевые слова: *государственная служба, зарубежный опыт, государственная власть, модели государственной службы, континентальная модель, англосаксонская модель.*

Nedilko A., Lazebna L. Foreign experience of public service

The article describes the theoretical aspects and the main ways of carrying out the public service taking into account the world practice. Accordingly, the models of the organization of public service, types of public authority and the level at which the public service is carried out are considered. Based on the analysis of the implementation of the public service in foreign countries, recommendations were made to further improve the governance process in Ukraine.

Key words: *civil service, foreign experience, state power, civil service model, continental model, Anglo-Saxon model.*