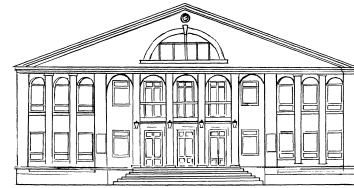


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2018 р., № 1 (61)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Головний редактор:
А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофійко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

Іноземні члени редакційної колегії
О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)
В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-3401

Журнал включено
до переліку фахових видань
згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

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

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, 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
04.04.2018 р., протокол № 7

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

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

Здано до набору 27.03.2018.
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

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Н. А. Жиденко</i> ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – ПІДґРУНТЯ ДЛЯ ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	5
<i>М. О. Кушнір</i> ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВІТЧИЗНЯНОЇ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ».....	10
<i>І. В. Рождественська</i> ТЕХНОЛОГІЇ ВПЛИВУ НА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: БЛОГЕРИ.....	15
<i>В. Я. Слободян</i> СВІТОГЛЯДНО-ІДЕЙНА МАТРИЦЯ АМЕРИКАНСЬКОГО КОНСЕРВАТИЗМУ	19
<i>Н. О. Якушко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЛІДЕРСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ УПРАВЛІНСЬКІЙ НАУЦІ.....	25

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Р. М. Богачев</i> ПРОЦЕСИ САМООРГАНІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ МАТРИЦІ «ІНАКШЕ МОЖЛИВОГО».....	31
<i>З. М. Бурик</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА ОСНОВІ СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ.....	37
<i>Т. Д. Ганцюк</i> ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	43
<i>Н. М. Герасименко</i> ВИДИ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ОБМІНУ ПОДАТКОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ.....	50
<i>В. М. Горбик</i> ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ.....	55
<i>О. В. Губар</i> ПРАВОВА КОМПОНЕНТА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	61
<i>О. В. Делія</i> СКЛАДНИКИ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СТРУКТУРІ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА	68
<i>А. Ю. Диганова</i> СУЧАСНИЙ ЕТАП РЕФОРМУВАННЯ ТА МІСЦЕ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В НОВІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ.....	73
<i>О. П. Дяченко</i> МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	79

<i>Т. В. Запорожець</i> БЕЗПЕКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	85
<i>Г. С. Іванов</i> ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ.....	89
<i>Т. М. Козак</i> ЗАГРОЗИ І ВИКЛИКИ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ.....	96
<i>О. О. Кондратенко</i> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ.....	102
<i>В. В. Круглов</i> МОДЕЛІ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	107
<i>Н. В. Ліщук, В. П. Востріков</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ	113
<i>М. З. Масик</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДПП-ПРОЕКТІВ.....	119
<i>О. В. Митяй, О. М. Світовий</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» І «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ».....	124
<i>О. М. Непомнящий, І. А. Лагунова</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИЗИКІВ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ.....	129
<i>В. І. Николаєва</i> СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО КОНФЛІКТУ: ПРОБЛЕМИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ.....	133
<i>О. М. Орзієць</i> РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ШЛЯХОМ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	138
<i>С. М. Приліпко</i> ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ.....	145
<i>Р. С. Радецький</i> ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА НАПРЯМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ	150
<i>Н. А. Сорочишина</i> ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ З ВИКОРИСТАННЯМ ПОЛІТИКИ ПРОТЕКЦІОНІЗМУ.....	155
<i>Т. Л. Сиволапенко</i> АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ.....	170
<i>О. Я. Тронь</i> СФЕРА ВИКОРИСТАННЯ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНИХ РЕСУРСІВ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ.....	177
<i>В. В. Федорчак</i> РОЗВИТОК ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НС ЯК СКЛАДОВИЙ ЧИННИК БЕЗПЕКИ.....	183

Г. М. Шаульська

МОДЕЛІ ГРОМАДЯНСЬКИХ СУСПІЛЬСТВ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	188
---	-----

М. М. Шевчук

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ.....	192
---	-----

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

М. В. Весельська

ОКРЕСЛЕННЯ МОДЕЛІ ОЦІНЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	196
---	-----

Т. С. Кустова

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	200
--	-----

Є. О. Панасенко

ДО ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ АНГЛОМОВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ В УКРАЇНІ.....	205
---	-----

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

А. П. Кріпак

ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	209
---	-----

В. А. Лисенко

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ФІНАНСУВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	215
--	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

О. О. Панова

УКЛАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ІЗ ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	220
---	-----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.07

Н. А. Жиденко

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ – ПІДҐРУНТЯ ДЛЯ ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

У статті висвітлено поняття професійного розвитку персоналу, описано значення лідерських якостей на державній службі. Представлено основні компетентності, якими повинен володіти державний службовець-лідер. Також досліджено вплив професійного розвитку державних службовців на формування лідерства на державній службі.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, професійний розвиток, лідерство, лідер.

Постановка проблеми. Роль професіоналізму та компетентності кадрового потенціалу державної служби важко недооцінювати під час реформування сфери державного управління. Адже саме професійні та компетентні у своїй справі державні службовці закладають фундамент ефективності, прозорості та конкурентоспроможності владних інституцій. Саме професіонали здатні працювати в періоди змін та вчасно реагувати на внутрішні та зовнішні чинники впливу на державному рівні. Успішна реалізація національної політики, ефективне досягнення поставлених завдань неможливе без наявності в державному апараті висококваліфікованих кадрів. Цієї аксіоми дотримується весь світ. Посилення ефективності системи добору кадрів на державну службу, а також створення сприятливих та необхідних умов для їхнього професійного розвитку не втрачає актуальності для усіх країн світу. Особливу увагу звертають на підбір та підготовку керівників вищого корпусу державної служби, адже ефективне функціонування системи державного управління на сьогодні неможливе без розвитку лідерських здібностей керівних кадрів, оскільки саме вони забезпечують ефективну діяльність органів державної влади.

Лідерство в сучасному світі стає важливим фактором для досягнення стабільності та інтеграції інтересів усіх груп населення країни. Лідери є ініціаторами перетворень і ключовими фігурами успішного проведення реформ. Вони формують стратегію, визначають засоби її реалізації, а українське суспільство сьогодні потребує чиновників нової формації: мислячих, досвідчених, тих, які розуміють, що їхнім основним завданням є відповідальність, компетентність, український патріотизм, які формуються через систему зміцнення української демократії та державності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійний розвиток персоналу, на сьогодні, досить активно досліджується. Насамперед, цю тематику вивчали такі українські науковці: В.М. Гриньова [7], І. А. Зазюн, О. Б. Моргулець [9], а також зарубіжні Р. Брандт [1], Т. Гаскі [3], С. Гірш [5], Л. Дарлінг-Гаммонд [2], Б. Джойс [4], А. Лаптев [8], Д. Спаркс [5], Б. Шауерз [4] та інші. У свою чергу, формування лідерських якостей у державних службовців та вплив на цей процес професійного розвитку стало сферою досліджень Є. Борисової [6], Т. Шевченко [10] та інших.

Мета статті – дослідження впливу професійного розвитку державних службовців на розвиток лідерства у сфері державної служби.

Виклад основного матеріалу. Попит на компетентних фахівців різних галузей на сьогодні забезпечується конкурентоспроможністю – інтегральною характеристикою фахівця професійно компетентного, здатного швидко адаптуватися до професійного середовища та вправно і швидко вирішувати професійні проблеми. Розвиток особистісних якостей, який забезпечує безперервне покращення професійної компетентності, дедалі частіше визначають найважливішим чинником, який впливає на формування конкурентоспроможного спеціаліста. У сучасному освітньому просторі особливого значення набуває поняття лідерства. Лідерство дуже часто розглядають як професійно важливу якість, яка досягається шляхом постійного професійного розвитку [2, с. 599].

Дуже часто професійний розвиток в науковій літературі розглядають як результат навчання. Таким чином, професійний розвиток персоналу можна визначити як:

1) системно-організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових виробничих функцій, професійно-кваліфікаційного просування, формування резерву керівників, розвитку лідерських якостей та вдосконалення структури персоналу;

2) забезпечення і організацію процесу навчання для досягнення поставлених організацією цілей;

3) удосконалення навичок та вмінь, розширення обсягу знань, підвищення компетенції, схильності до навчання і ентузіазму співробітників на всіх рівнях організації, що сприяє безперервному зростанню [7, с. 259].

Таким чином, професійний розвиток персоналу – це складна система та постійний і безперервний процес, реалізація, якого відбувається через комплекс освітніх, практичних, соціально-культурних, комунікаційних та мотиваційних заходів, спрямованих на навчання, підвищення кваліфікації, розвиток ділових та лідерських якостей, соціально-особистісний розвиток, оцінку та адаптацію персоналу до виробничих та організаційних змін [6, с. 132].

При цьому необхідним вважаємо підкреслити те, що професійний розвиток – це важливий процес як для організації, так і для конкретного працівника зокрема. Оскільки «організації навчаються тільки через індивідів, що навчаються» та обидві сторони зацікавлені в процесі постійного професійного розвитку працівників і несуть

відповідальність за його результати. Для самого працівника розвиток означає зростання його компетентності, формування лідерських позицій в організаційній структурі, а відповідно вартості і конкурентоспроможності на ринку праці, а для організації – досягнення її цілей, стійке підвищення ефективності функціонування, можливість трансформації в організацію, що навчається.

Професійний розвиток державних службовців-лідерів, або «розвиток лідерських якостей» є дуже важливим для забезпечення ефективного управління та лідерства. На жаль, попри існування належного фінансування і галузі, яка цілеспрямовано опікується професійним розвитком державних службовців, розвиток якостей лідерства часто досягається за рахунок навчання на власному досвіді під час роботи, та, інколи, завдяки дуже загальним формам наставництва. У деяких Західних країнах зробили акцент на цінності розвитку лідерських якостей, поставивши вимогу наявності формальної вищої кваліфікації, наприклад, навчання за програмами для отримання ступеня магістра, і все ж, попри це, на практиці випадки сталої підтримки розвитку лідерських якостей персоналу державної служби залишаються поодинокими.

Розвиток лідерських якостей має відбуватися в безперервному процесі з використанням формальних і неформальних можливостей навчання. Гаскі та Спаркс відзначали у своїх дослідженнях, що для досягнення ефективності професійного розвитку необхідно приділяти увагу якості, як змісту, так і процесу навчання. З точки зору змісту в літературі з навчання дорослих вказується, що теми програм розвитку лідерських якостей мають відповідати умовам, в яких працюють державні службовці. Беручи до уваги спектр вимог, які висуваються до лідерів, зміст має бути всеосяжним та таким, що відображає багатогранність викликів, з якими лідери стикаються на сучасній державній службі [3, с. 77].

На думку вчених Джойса та Шауерза, необхідним є залучення експертів у процес професійного навчання, оскільки саме це гарантуватиме тими, хто навчається отримання конкретних знань, умінь та навичок. Розвиток лідерської компетентності не можна покладати виключно на навчання з власного досвіду та професійне наставництво без залучення в процес навчання експертів, оскільки такий хід подій загрожуватиме ризиками усталеності застарілих підходів, накопиченню професійної необізнаності та поширенню неефективної або недосконалої практики [4].

Дослідженню необхідності використання конструктивістського підходу в професійному розвитку присвятили свої праці Брандт [1], Дарлінг-Гаммонд [2], Гірш та Спаркс [5]. Вони також вважають, що розвиток лідерських якостей спеціалістів не є виключенням і повинен ґрунтуватися на цьому підході. Широкою підтримкою користується перехід від професійного розвитку, зорганізованого на одноразових семінарах та конференціях до систематизованих, усталених та контекстуально необхідних формальних та неформальних програм професійного розвитку.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що розвиток лідерських якостей повинен:

- 1) вирішувати нагальні (сучасні) проблеми;
- 2) надавати учасникам навчання можливість працювати в команді, але не виключати з процесу наставників та експертів;
- 3) сприяти рефлексії та діалогу;
- 4) полегшувати обмін інформацією та досвідом;
- 5) надавати можливість випробовувати на практиці нові навички управління і стратегії лідерства.

Незважаючи на те, що в науковій літературі визначено переваги сталого та постійного розвитку лідерських якостей, все ще існує розрив між тим, що можна вважати ефективною практикою, і реальністю, з якою стикаються державні службовці.

Питання про лідерство виникає не випадково: ефективне лідерство є одним із управлінських компонентів, який сприяє максимальній оптимізації процесу управління.

У процесі формування лідера сучасного типу, його готовності (в першу чергу психологічної) до управлінської діяльності важливим вважаємо звернути увагу на критерії вимог до керівника нового типу, орієнтованого на реалізацію складних завдань суспільно-політичних перетворень української держави на шляху до зміцнення її незалежності й ефективного соціально-економічного розвитку. Необхідність володіння управлінською майстерністю пояснюється передусім структурованою складністю компетентності сучасного керівника-лідера, адже його компетентність складається з чотирьох компетентностей:

- 1) особистісна компетентність;
- 2) громадянська компетентність;
- 3) стратегічно-методологічна управлінська компетентність;
- 4) управлінська компетентність у соціальних питаннях.

Якщо ж говорити про ключові компетенції лідера, то до них можна віднести: аналітичне мислення, орієнтація на результат, компетентне управління людськими ресурсами та ефективна комунікація.

Аналітичне мислення є важливим при обґрунтуванні діяльності та дотриманні визначених стратегій розвитку, стратегічному плануванні, розробленні політики дій, далекоглядності, поступовості вирішення проблем.

Розвиток компетенції «управління людськими ресурсами» пов'язаний із розвитком вміння мотивувати усіх без виключення співробітників до активної участі у роботі установи та професійного розвитку, усвідомленням керівників відповідальності за управління підлеглими, заснованого на принципі поваги до працівників.

Орієнтація на результат діяльності має важливе значення, оскільки пов'язана з очікуванням щодо досягнень державних службовців у роботі, розвитку ефективної державної служби, успішного впровадження реформ, здатної відповідати на суспільні виклики та забезпечувати надання дієвих послуг.

Ефективна комунікація є важливою при усвідомленні керівниками значення та відповідальності за налагодження співпраці між відомствами, взаємодії в межах організації по вертикалі та горизонталі, між керівниками різних рівнів, колегами для забезпечення прозорості, обізнаності, сфокусованості та скоординованості діяльності та взаємної підтримки на шляху до досягнення цілей.

На сьогодні у Великій Британії, Німеччині, як і в більшості інших країн Європи та Америки, під впливом глобалізаційних процесів проходить реформування державної служби. Якісна трансформація обов'язків державних службовців полягає в посиленні значущості таких професійних характеристик, як вміння проявляти лідерські якості, самостійно приймати важливі рішення, ефективно управляти змінами.

У науковій літературі сформувався три підходи до дослідження проблеми лідерства.

1. Традиційний. Це перший підхід дослідження лідерських якостей, сутність якого полягає в існуванні унікального набору якостей людини, з якими вона народжується. До них можна віднести: інтелект, привабливу зовнішність, впевненість в собі, ініціативність.

2. Підхід, який базується на дослідженні лідерської поведінки. Основною думкою підходу є висновок про те, що лідера можна виховати.

3. Ситуаційний. За цим підходом вирішальну роль відіграють ситуаційні чинники для

ефективності лідерства, але не виключається вплив на лідерство особистісних та поведінкових характеристик [9, с. 290].

Наприклад, у Великій Британії вчені розробили модель професійних навичок для усієї системи державних установ. Ця система стала основою для розробки програм професійного розвитку керівних кадрів державних установ та осіб з кадрового резерву на заміщення відповідних посад. Основою моделі є необхідність розвитку лідерської компетентності. При цьому на ступінь розвитку основних навичок впливають професійні навички, які необхідно постійно вдосконалювати, з урахуванням застосування сучасних кадрових технологій і постійного розвитку системи підготовки та додаткової професійної освіти державних службовців [8, с. 68].

Задля розвитку системи професійних навичок, на думку британських експертів, потрібно використовувати індивідуальний план професійного розвитку державного службовця, який складається з службовцем та його безпосереднім керівником і затверджується керівництвом відомства, який одночасно є складовою частиною механізму індивідуального довгострокового планування кар'єри та професійного розвитку службовця. Зміст і спрямованість індивідуальних планів і програми державних органів з професійного розвитку державних службовців у вирішальній мірі визначаються переліком компетенцій (знань, умінь і навичок), якими повинен володіти державний службовець, виконуючий обов'язки на тій чи іншій посаді.

При розробці програми враховується накопичений у Великобританії досвід реалізації програм професійного розвитку для керівного складу державної служби та вибору необхідних лідерських якостей для керівників державних органів. До прикладу, можна навести перелік основних вимог до лідерських якостей, якими повинні володіти особи, які заміщають вищі посади на державній службі:

- 1) вміння ставити мету і визначати напрям роботи;
- 2) вміння подавати приклад;
- 3) вміння мислити стратегічно, розвиваючи ідеї і можливості для досягнення цілей;
- 4) вміння максимально використовувати кадровий потенціал, мотивуючи і розвиваючи кадри із метою забезпечення найбільшої результативності їх праці;
- 5) вміння навчатися і вдосконалювати роботу на основі досвіду та нових ідей;
- 6) вміння забезпечувати ефективність робочого процесу шляхом досягнення максимальних результатів при мінімальних витратах [8, с. 69].

Висновки з дослідження. Таким чином, між професійним розвитком державного службовця та формуванням його як лідера існує прямий вплив. Оскільки лідерських якостей державний службовець може набути через процес навчання на власному досвіді на робочому місці. Проте розвиток лідерської компетентності державного службовця не можна покладати виключно на навчання з власного досвіду та професійне наставництво без залучення в процес навчання експертів, оскільки такий хід подій загрожуватиме ризиками усталеності застарілих підходів, накопиченню професійної необізнаності та поширенню неефективної або недосконалої практики. Відповідно, розвиток якостей лідерства державного службовця має відбуватися в безперервному процесі з використанням формальних і неформальних можливостей навчання.

У перспективі подальші дослідження мають бути спрямовані на детальний розгляд лідерських якостей, якими повинен володіти державний службовець для ефективного виконання поставлених перед ним завдань та впливу на процес формування лідерських якостей програм професійного розвитку персоналу державної служби.

Список використаної літератури:

1. Brandt, R.S. (1994), "Reflections on 25 years of staff development", *Journal of Staff Development*, Vol. 15 № 4, pp. 2-25.
2. Darling-Hammond, L. and McLaughlin, M. (1995), "Policies that support professional development in an era of change", *Phi Delta Kappan*, Vol. 76 № 8, pp. 597-604.
3. Guskey, T.R. and Sparks, D. (1991), "What to consider when evaluating staff development", *Educational Leadership*, Vol. 49 № 3, pp. 73-84.
4. Joyce, B. and Showers, B. (1995), *Student Achievement through Staff Development*, Longman, New York, NY.
5. Sparks, D. and Hirsh, S. (1997), *A New Vision for Staff Development*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, VA.
6. Борисова Е.А. Управление персоналом для современных руководителей. СПб.: Питер, 2003. 445 с.
7. Гриньова В.М. Адміністративне управління трудовим потенціалом. Навчальний посібник. Харків: Вид. ХНЕУ, 2004. 428 с.
8. Лаптев А. Британский опыт реализации программ профессионального развития государственных гражданских служащих. Государственная служба. № 4. 2008. С. 65–71.
9. Моргулец О.Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2012. 384 с.
10. Шевченко Т.Н. Лидерство как условие формирования конкурентоспособного специалиста социально-культурной сферы. Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 51. С. 326.

Жиденко Н. А. Профессиональное развитие государственных служащих – основа для лидерства на государственной службе

В статье освещено понятие профессионального развития персонала, описано значение лидерских качеств на государственной службе. Представлены основные компетентности, которыми должен обладать государственный служащий-лидер. Также исследовано влияние профессионального развития государственных служащих на формирование лидерства на государственной службе.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, профессиональное развитие, лидерство, лидер.

Zhydenko N. A. Professional development of civil servants as the basis for leadership in public service

The article deals with the concept of personnel professional development, describes the importance of leadership skills in the public service. It presents basic competences that civil servant-leader must have, and also explores the influence of the civil servants professional development on the leadership development in public service.

Key words: public service, civil servant, professional development, leadership, leader.

М. О. Кушнір

кандидат наук з державного управління, доцент,
заслужений юрист України,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВІТЧИЗНЯНОЇ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Дана стаття присвячена аналізу наукового доробку вітчизняних дослідників науки «Державне управління», що склався за період 1997–2017 років, в контексті проблематики інституційно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів публічного управління. Відмічена актуальність вказаної проблематики для наукової розробки. Виділено тенденції наукового пошуку у сфері науки «публічне управління та адміністрування» задля задоволення потреб сучасного управління.

Ключові слова: дослідження, наука «державне управління», наука «публічне управління та адміністрування», інституційно-правове забезпечення, взаємодія, суб'єкти публічного управління.

Постановка проблеми. З часу започаткування незалежності в 90-х роках минулого століття в Україні об'єктивно розпочалися процеси розбудови управлінської діяльності, серед форм якої прийнято виділяти правову [1]. Наявність цієї форми властива усім сферам життєдіяльності суспільства – від управління суспільними сферами, галузями та різновидами відносин до самоуправління, власного саморозвитку відповідно до потреб суспільства.

Разом із цим право в контексті здобутків інституційної теорії, яка упродовж XX століття довела свою важливість для суспільного розвитку, є інститутом і, на нашу думку, цей аспект повинен бути більш повно використаний для служіння потреб науки «публічне управління та адміністрування».

Відомо, що інституціоналізм комплексно аналізує структури суспільства та держави і процеси, які їх забезпечують. У методологічному плані особливу увагу представники цієї теорії приділяють правилам та нормам, які склалися всередині означених структур.

Теорія інституціоналізму (від лат. institutio – порядок дії, настанова) заснована на понятті «інституція», що означає: будь-яке стійке об'єд-

нання людей для досягнення певної цілі; спосіб соціального спілкування, що включає в себе обов'язкові правила поведінки (норми) і стандартизовані види поведінки. Зважаючи на це, в юридичній науці інституціоналізм використовується шляхом визнання того факту, що існуючі в кожному суспільстві колективи (у т.ч. сім'ї, добровільні асоціації і т.д.), організовані для задоволення певних інтересів і потреб, є інститутами інтеграційними, тобто такими, що забезпечують єднання суспільства у націю-державу. При цьому інтеграційна роль вказаних колективів виконується ними водночас із досягненням більш приватних ролей та цілей, які вигідні їм самим [3].

Слід відмітити, що нині прерогатива використання надбань інституційної теорії належить соціології, економіці, психології.

На нашу думку, сучасна наука «публічне управління та адміністрування», основними ознаками якої є комплексність і мультиплікативність, мусить також використати досягнення інституціональної теорії для забезпечення потреб системи публічного управління.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є виділення на основі аналізу дисертаційного до-

робку українських науковців сфер державного управління і, частково, публічного управління та адміністрування, сучасної актуальності проблематики інституційно-правового забезпечення взаємодії в системі публічного управління, а також тенденцій наукового пошуку у сфері науки «публічне управління та адміністрування» в контексті задоволення потреб вітчизняного управління.

Виклад основного матеріалу. Процес використання досягнень теорії інституціоналізму для забезпечення потреб системи публічного управління розпочався у вітчизняній науці «державне управління». Аналіз наукового доробку цієї науки, що була започаткована у 1997 році, дає нам підстави стверджувати, що інституційна складова стала предметом вивчення лише у 2003 році. Старт цьому вивченню поклала харківська школа державного управління на базі дослідження Клімової С.М. під назвою «Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління» (2003 рік) [4]. У часовому континуумі «прорив» у наукових дослідженнях за вказаною проблематикою був позначений 2013 роком (6 робіт, три з яких – докторські, про які йтиметься нижче), див. Таб. 1.1.

У період 2003–2017 років вітчизняний дисертаційний фонд поповнився близько 50 досліджень (із них – 9 докторських), у тій чи іншій мірі безпосередньо пов'язаними з інституційною складовою. Як свідчать дані Таблиці 1.1., більшість наукових досліджень провадилась у межах спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. Зазвичай у цих дослідженнях (на рівні докторських) під терміном «інститут», «інституціалізація» йдеться про:

1) органи влади (місцеве самоврядування (зокрема, Лазор О.Д. «Інституціалізація публічної самоврядної влади» [9]; Костенок І.В. «Соціокультурні складові державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування» [6]));

2) суспільні інститути (Сичова В.В. «Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування» [18]);

3) відповідні механізми державного регулювання (Оліфіренко Л.Д. «Інституціональні механізми державного регулювання розвитку промислових корпорацій» [13], Сімак С.В. «Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління» [17]);

4) інституційні зміни у відповідних сферах суспільного життя (Липовська Н.А. «Управління інституціональним розвитком Державної митної служби України» [8], Петров О.М. «Інституціалізація соціального діалогу в державному управлінні» [14], Міщенко Д.А. «Розвиток механізмів регулювання інституційного середовища в сільськогосподарському комплексі України» [12], Банчук М.В. «Державне управління інституційними змінами галузі охорони здоров'я в Україні» [2]).

Доробок із досліджень на рівні кандидатських дисертацій вирізняється строкатістю підходів щодо використання вказаного терміну та його похідних, проте слід відмітити широту проблематики, яка апіорі може виступати предметом дослідження науки «публічне управління та адміністрування» саме з огляду на комплексність цієї науки. Принагідно відмічаємо, що в цих дослідженнях найбільш поширеною у використанні інституційної складової стала сфера громадянського суспільства (три дисертації, дві з яких представлені, знову ж таки, харківською школою: Степаненко С.С. «Взаємодія органів

Таблиця 1.1

**Статистика вітчизняних дисертацій за спеціальністю
«державне управління» за складовою «інститут», «інституція»**

№ з/п	Спеціальність	1997-2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Разом
1	25.00.01	-	1	1	1		1			1		1		1	2	2	3	14
2	25.00.02	-		1				1	1		2	3	6	2	6	1	2	25
3	25.00.03	-					1									1		2
4	25.00.04	-				1				2				1				4
	Разом	0	1	2	1	1	2	1	1	3	2	4	6	4	8	4	5	45

державної влади та інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації євроінтеграційної політики» (2010 рік) та Бельська Т.В. «Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах демократичного транзиту» (2011 рік), а також Гирик М.А. «Інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління» (2015 рік).

Таким чином, аналіз наукового пошуку з проблем, пов'язаних із теорією інституціоналізму і застосуванням її надбань у практиці публічного управління, засвідчує тенденцію до зростання інтересу до цієї суспільної науки.

Аналіз дисертаційного фонду вітчизняної науки «державне управління» за період 1997–2017 років виявив певний пласт робіт, присвячених правовим аспектам у вказаній науковій царині. Як свідчать дані Таблиці 1.2., більше 70 досліджень, три з яких – докторські (Лазор О.Я. «Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні» [10], Марущак В.П. «Планування в системі державного регулювання ринкової економіки: організаційно-правові засади» [11] та Писаренко В.П. «Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органів публічної влади» [16]), охоплюють організаційно-правові та адміністративно правові засади відповідних сфер державного управління.

У дисертаційних дослідженнях на рівні кандидатських також відмічається тенденція до використання терміну «організаційно-правові» (засади, аспекти, механізми, забезпечення тощо), загалом 58 робіт. Є низка робіт, присвячених питанням, пов'язаним з теоретико-правовим, управлінсько-правовим, державно-правовим аспектам і т.д. Статистичні дані свідчать про зростання наукового інтересу до правової складової частини в сучасному публічному

управлінні. Отже, правовий аспект є актуальним предметом вивчення сучасної науки, про яку йдеться.

Аналіз дисертаційного доробку вітчизняної науки «державне управління» і, частково, «публічне управління та адміністрування», що сформувався в період 1997–2017 років, у контексті досліджень питань взаємодії суб'єктів публічного управління засвідчує наступні тенденції (напрями розвитку):

1) практично всі роботи (більше 50), присвячені питанням взаємодії, тією чи іншою мірою охоплюють/зачіпають аспекти інституційно-правового порядку (одна робота чітко присвячена дослідженню інституційної складової частини – Радченко О.В. «Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах»). Отже, інституційно-правове забезпечення взаємодії в системі публічного управління в різних його проявах (рівнях, формах, суб'єктному складі та ін.) є вже назрілим питанням для науки;

2) наукові дослідження докторського рівня в контексті означеної проблематики охопили питання взаємодії:

а) суб'єктів політичної політики та державного управління (Токовенко В.В. «Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України» [20], Сичова В.В. «Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування» [18]);

б) органів державної влади (Сорока С.В. «Механізми взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій» [19], Орлов М.М. «Державно-управлінська взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку» [14]);

Таблиця 1.2.
Статистика вітчизняних дисертацій за спеціальністю «державне управління» за складовою «право»

№ з/п	Спеціальність	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Разом
1	25.00.01	1				2				1	1	1		1		1			1	2	11
2	25.00.02		1				2	3	2	1		5	4	2	5	7	4	5	5	2	48
3	25.00.03		1	2			1			1									1		6
4	25.00.04				1						1		1		2				1		6
	Разом	1	2	2	1	2	3	3	2	3	2	6	5	3	7	8	4	5	8	4	71

в) органів влади та громадськості (Крутий О.М. «Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління» [7]);

3) 22 наукових дослідження на рівні кандидатських охопили тематику взаємодії таких суб'єктів публічного управління як держава та громадськість;

4) 2 наукових роботи присвячені питанням співпраці (як синоніма взаємодії) у контексті міжнародного розвитку України (Ковбасюк Ю.В. «Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями» [5], Фролова І.-Х.Р. «Механізми адаптації системи державного управління України до інституційних принципів міждержавної співпраці в Європейському Союзі» [21]).

Висновки і пропозиції. Аналіз проведеного нами в цій статті наукового доробку вітчизняних науковців сфери державного управління засвідчив такі тенденції:

1) зростання інтересу (як наукового, так і практичного) до вивчення проблем, пов'язаних із теорією інституціоналізму та застосування її надбань у практиці публічного управління;

2) високо актуальною в дослідників є тематика, пов'язана з правовою складовою частиною в публічному управлінні;

3) інституційно-правове забезпечення взаємодії в системі публічного управління в різних його проявах (рівнях, формах, суб'єктному складі та ін.) є вже давно назрілим питанням для вітчизняної науки.

Проте жодного дослідження, присвяченого саме інституційно-правовому забезпеченню взаємодії в системі публічного управління, проведено не було. Отже, питання актуальності проведення такого дослідження підтверджується сучасним станом розробок науки «державне управління» та потребами становлення і розбудови науки «публічне управління та адміністрування».

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. С. 8
2. Банчук М.В. Державне управління інституційними змінами галузі охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. К.: НАДУ, 2014. 36 с.
3. История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. акад. РАН,

д. ю. н., проф. В.С. Нерсисянца. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. 944 с.

4. Клімова С.М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління [Текст]: автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х. : Б. в., 2003. 18 с.
5. Ковбасюк Ю.В. Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; НАДУ при Президентові України. К.: НАДУ при Президентові України, 2005. 27 с.
6. Костенок І.В. Соціокультурні складові державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2013. 36 с.
7. Крутий О.М. «Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 – механізми держ. упр. Харків: Б.в., 2010. 36 с.
8. Липовська Н.А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України [Текст]: дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.03 – держ. служба; Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2007. 548 арк.
9. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 – місцеве самоврядування; В.о. Класичний приват. ун-т (м. Запоріжжя). Запоріжжя: Б.в., 2010. 40 с.
10. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2004. 36 с.
11. Марущак В.П. Планування в системі державного регулювання ринкової економіки: організаційно-правові засади: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2009. 34 с.
12. Міщенко Д.А. Розвиток механізмів державного регулювання інституційного середовища в сільськогосподарському комплексі України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління»; ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв, 2013. 431 с.
13. Оліфіренко Л.Д. Інституціональні механізми державного регулювання розвитку промислових корпорацій [Текст]: автореф. дис. ... д-ра

- наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Акад. муніцип. упр. К., 2014. 40 с.: рис.
14. Орлов М.М. Державно-управлінська взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 – механізми держ. упр.; М-во освіти і науки України, Акад. муніцип. упр. К., 2013. 36 с.
 15. Петроє О.М. Інституціоналізація соціального діалогу в державному управлінні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2013. 36 с.
 16. Писаренко В.П. Організаційно-правові засади електронного документування в діяльності органів публічної влади [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2013. 36 с.
 17. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління [Текст]: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр.; Чорном. нац. ун.-т ім. П. Могили. Миколаїв, 2017. 447 с.
 18. Сичова В.В. Взаємодія інституту політичної опозиції та державного управління: теоретико-методологічне обґрунтування [Текст]: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2011. 450 арк.
 19. Сорока С.В. Механізми взаємодії вищих органів державної влади України в процесі реалізації управлінських функцій: автореф. дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління; Чорноморський державний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2013. 36 с.
 20. Токовенко В.В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2004. 39 с.
 21. Фролова І.-Х. Р. Механізми адаптації системи державного управління України до інституційних принципів міждержавної співпраці в Європейському Союзі: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми держ. упр. Миколаїв, 2013. 20 с.

Кушнір М. А. Проблематика институционально-правового обеспечения взаимодействия субъектов публичного управления в контексте научных исследований отечественной науки «государственное управление»

Статья посвящена анализу научного наследия отечественных исследователей науки «государственное управление», сложившегося в период 1997–2017 годов, в контексте проблематики институционально-правового обеспечения взаимодействия субъектов публичного управления. Отмечена актуальность указанной проблематики для научного исследования. Выделены тенденции научного поиска в сфере науки «публичное управление и администрирование» для удовлетворения потребностей современного управления.

Ключевые слова: взаимодействие, институционально-правовое обеспечение, исследования, наука «государственное управление», наука «публичное управление и администрирование», субъекты публичного управления.

Kushnir M. O. The problem of institutional and legal support of interaction between subjects of public administration in the context of scientific research of domestic science "state administration"

This article is devoted to the analysis of the scientific achievements of domestic researchers of science "state administration", which developed during the period of 1997-2017, in the context of the issues of institutional and legal provision of interaction between public administration actors. Was noted the actuality of the problems of institutional and legal provision of interaction in the system of public administration for scientific development. Are highlighted the trends of scientific research in the field of science "public management and administration" to meet the needs of modern management.

Key words: interaction, institutional and legal support, research, science of "state administration", science of "public management and administration, subjects of public administration.

УДК 323.23:654-004.946.5

І. В. Рождественська

аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування

Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕХНОЛОГІЇ ВПЛИВУ НА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: БЛОГЕРИ

Стаття присвячена вивченню маніпуляційних технологій впливу на громадянське суспільство. Особливу увагу приділено специфіці їх застосування в Інтернеті. Названі автори основних праць із досліджуваної теми. Згруповані відомі види маніпуляції, також виокремлені нові технології, та запропоновані методи їх усунення.

Ключові слова: громадянське суспільство, блогери, блог, сайт, Інтернет, технології, маніпуляція.

Постановка проблеми. Інтернет – це велика мережа, яка об'єднує комп'ютери в усьому світі та має вплив на всі галузі життя та діяльності людини. Нині мережу Інтернет можна розглядати як швидку систему доступу до інформації, як засіб комунікації, як соціальне середовище, як можливість навчання і саморозвитку.

На теперішній час формування громадської думки відбувається завдяки мережі Інтернет, через сайти, активних блогерів, інтернет-журналістів та ін. Інформація розповсюджена через мережу Інтернет викликає більшу довіру в населення, ніж інформація, отримана з газет та ЗМІ. Адже складається уява, що інформація йде від «очевидців», «від незалежних джерел». Тому блогери, інтернет-журналісти мають можливість впливати на інтернет-користувачів. Але вплив може бути різної спрямованості: розповсюдження завідомо неправдивої інформації, тобто існують проплачені коментувальники. Поширення пропаганди через групи і пабліки в соціальних мережах та сайти, чи, навпаки, інтернет-журналісти спонукають суспільство до громадської активності. Схиляють людей до обговорення найактуальніших проблем, надають їм імпульс для розширення прав і можливостей, доносять до них нові ідеї, факти та коментарі.

Тому дослідження специфіки розвитку блогів, вивчення їх типів та функцій та технології впливу на суспільство набуває особливої актуальності.

Аналіз досліджень і публікацій. Блоги останнім часом привертають увагу значної кількості науковців, серед яких: І. Артамонова, Л. Вільямс, Д. Гілмор, Є. Горний, А. Давидова, М. Деузе, А. Досенко, К. Захаров, Ш. Изразл, В. Кассіді, І. Климов, Дж. Ласіка, Н. Подпоріна, Н. Прудка, С. Пішковцій, Т. Сазонов, Р. Скобл, О. Ярова тощо. Проте недостатньо вивченими дотепер залишається розгляд проблем, пов'язаних з особливостями, змістом, тенденціями розвитку соціальних мереж як важливої складової частини інформаційних комунікацій сучасності.

Мета дослідження. Метою роботи є визначення специфіки блогів як форми впливу на громадську думку на сайтах українських інтернет – ЗМІ.

Блог (англ. blog, від web log, «мережевий журнал чи щоденник подій») – це веб-сайт, головний зміст якого – записи, зображення чи мультимедіа, що регулярно додаються. Для блогів характерні короткі записи тимчасової значущості [2, с. 7].

Блоги – засоби комунікації. Масовими вони стають, коли мають більш як тисячну аудиторію. Блог вести може кожна людина, якій є що сказати. Також більшість журналістів розпочинають свій власний блог, оскільки вважають, що в редакціях їх обмежують в діях, затискують у «кайдани», а в блогах вони мають можливість висловлювати свої думки вільно, а також блог не обмежує в змісті, у формі, у періодичності.

Отже, розглянемо основні переваги блогерів.

1. Простота ведення блогу в різних соціальних мережах. Блог може відкрити будь-яка людина, для цього не потрібні спеціальні знання. Більше мільйона блогів відкривається щорічно.

2. Доступність та взаємозв'язок. Чим більше ви створюєте пости, чим більш активно й творчо підходите до комунікації в блогах, тим популярніше стаєте.

3. Соціальний характер. «Блогосфера – одна велика розмова. Цікаві актуальні бесіди переходять із сайту на сайт, покликаючись одна на одну. За допомогою блогів люди зі спільними інтересами вибудовують дружні стосунки, переборюючи географічні кордони» [5, с. 209]

4. Швидкий. Блогами інформація поширюється швидше, ніж через офіційні ЗМІ.

5. Роль автора. Відомі діячі (політичні лідери, актори, письменники та інші) мають свої блоги. Авторитетна думка улюбленця має більш вагоме значення, ніж будь-яка заява ЗМІ.

6. Мова спілкування. Заповнення блогу в авторському стилі, без спеціального літературного оброблення, без шаблонів, без прикрас та цензури, що робить спілкування більш безпосереднім і викликає довіру.

7. Зворотний зв'язок. Відвідувач блогу має можливість після ознайомлення з матеріалом залишити свою думку на сайті. Читач блогу стає співавтором – це принципово новий підхід, який створює ефект спілкування, відкритий діалог.

Варто зазначити, що всі перераховані переваги блогу, які роблять його привабливим для суспільства (відкритість, зворотний зв'язок, організація, роль автора тощо), впливає на тисячі відвідувачів мережі Інтернет. Все це створює підґрунтя для здійснення всякого роду маніпулювань і навіювання ідей на окрему особистість і різні співтовариства.

Завдяки мережі Інтернет поширюється безліч інформації, споживання якої призводить до занепаду духовних цінностей, деформації свідомості, адже інформація виступає як важливий стимулятор змін у суспільстві, формуючи та змінюючи «інформаційну свідомість» й управляючи нею [4, с. 190]. Низька вартість, мобільність та простота (легкість) поширення інформації створюють зручні умови для маніпулювання громадською думкою. М. Панюшева в своїй статті звертає увагу на види маніпуляцій, які використовуються блогерами. Їх можна поділити на дві групи: внутрішні (зміст повідомлення) та зовнішні (форма повідомлення).

До внутрішніх відносять: викривлення інформації, зловживання чужими текстами, маніпулювання змістом, підбір фактів, акцентування уваги на другорядну інформацію тощо.

До зовнішніх відносять методи, які: активують психологічне сприйняття людиною і слугують певним каталізатором у сприйнятті; присипляють увагу аудиторії, так звані інгібітори, ідеологічні символи («ворога», «терориста»), міфотворення.

Маніпулюванням інформацією в мережі Інтернет через соціальні мережі та блоги є справжньою загрозою в Україні. Технології впливу все активніше використовуються в інтернет-просторі і набувають масштабів, співмірних із найсуттєвішими загрозами для національного інформаційного простору.

Основним питанням залишається відставання діючої правової бази від реально існуючих інформаційних процесів у суспільстві. Тому налагоджування та приведення правових актів у відповідність із розвитком інформаційних технологій є пріоритетом.

Соціальні мережі є індикатором для аналізу та прогнозування розвитку подій. Моніторинг коментарів дає змогу отримувати зворотний зв'язок і прогнозувати реакцію людей на ті чи інші події. Таким чином, отриману інформацію можна використовувати для усунення масових протестів та поширення неправдивої інформації.

Головним пріоритетом повинна бути організація протидії викривлення інформації, маніпулювання змістом та іншим негативним впливам при використанні соцмереж. Часто безпідставні плітки та викривлення інформації дуже важко спростувати. Знайти винних у наклепі дуже непросто. Ні для кого не є таємницею, що простіше проплатити 100 блогерів, які напишуть потрібний текст, ніж підкупити редакційну раду однієї газети. У професійної журналістики – високі стандарти, норми професійної етики, про які власники акаунтів у соцмережах не дуже дбають. Ось тут і починається робота професійного журналіста – перевірка, уточнення, пошук подробиць.

Але незважаючи на всі позитивні та негативні сторони Інтернет-блогів, ми вважаємо, що головною особливістю блогів є зміцнення соціальних зв'язків у різних групах. Яскравим прикладом є соціальні інтернет-мережі (facebook, instagram, twitter), які можуть належати до одного з інститутів громадянського суспільства, а саме до незалежних засобів масової інформації, що

обслуговують громадські інтереси та потреби, формують громадську думку. Своє місце вони можуть мати серед вертикального виміру громадянського суспільства, до якого належать:

- політичні права громадян;
- політичні партії та рухи;
- органи місцевого самоврядування;
- незалежні засоби масової інформації.

У цьому розумінні роль соціальних інтернет-мереж проявляється в таких аспектах:

- мають здатність налагоджувати зв'язки між соціальними групами;
- забезпечується необхідна на сьогодні швидкість обміну інформацією;
- сприяють налагодженню зворотного зв'язку і, відтак, більш оперативному реагуванню управлінської сфери на запити громадян;
- створюють умови для прозоріших економічних та політичних процесів;
- за допомогою соціальних інтернет-мереж може здійснюватися представництво інтересів не тільки соціальних груп, а й цілих соціальних верств населення, роботодавців, найманих працівників, споживачів тощо перед органами влади та місцевого самоврядування [1, с. 311]. Отже, соціальні інтернет-мережі в демократичних країнах грають не останню роль у формуванні громадянського суспільства.

Згідно з поглядами С. Онищенко однією з проблем формування громадянського суспільства в Україні є традиційно авторитарний спосіб функціонування владних структур та відсутність довіри до інститутів влади в суспільстві. Також автор зазначає, що проблемами для становлення громадянського суспільства є посткомуністична традиція скепсису стосовно будь-яких організацій, традиційний режим закритості влади, низький рівень громадської залученості до прийняття політичних рішень, корупція, низький рівень довіри до ЗМІ та політично-адміністративної сфери. Можливості соціальних інтернет-мереж можуть бути застосовані для відновлення чи формування довіри, висунення вимог транспарентності дій органів влади та урахування потреб різних соціальних груп у процесі формулювання й прийняття політичних рішень і, головне, для широкого ознайомлення громадськості з проявами корупції та протидії зловживанням на всіх рівнях [3, с. 103].

Висновки та пропозиції. Виникнення та розвиток соціальних ресурсів Інтернету посприяло появі нової субкультури інтернет-спільноти. Соціальні мережі допомагають «електронно-

му-суспільству» об'єднуватись не лише за допомогою політичних партій та інших громадських організацій, а й на основі (поки що) неформальних об'єднань у всесвітній мережі. Блоги сприяють розвитку демократії, соціалізації аудиторії, розвитку свобод, зокрема свободи слова, ЗМІ, доступу до інформації, вираження думки, оцінки, масової комунікації. Блоги привертають увагу аудиторії як безконтрольні, інтерактивні, швидкісні засоби масової комунікації. Адже навіть в Інтернет-ЗМІ є випускові редактори, які фільтрують інформацію, тобто вирішують, побачить матеріал світ чи ні, ставлять матеріали після прочитання, що затримує надходження контенту до аудиторії. Звісно, запорукою популярності блогу може слугувати його репутація як джерела точної, незаангажованої, високоморальної інформації. Саме такі блоги можуть конкурувати. Громадські зв'язки стають більше сильними, адже створюються колективні віртуальні спільноти, які за певних умов можуть перетворитися в реальні об'єднання, що ставлять собі за мету досягнення певної мети. Тому держава повинна більш серйозніше ставитись до «мережевого спілкування», щоб налагоджувати зв'язок із широким громадянським загалом та використовувати всі можливості в Інтернеті для пропаганди ідей національної ідентичності України, патріотизму, гуманності. Слід зазначити, що недостатнє використання державними установами й організаціями у своїй роботі можливостей, які надає мережеве спілкування, є неприпустимою в наш час помилкою, що істотно знижує ефективність їх функціонування в сучасному суспільстві. Адже більшість молодого населення в даний час звикли до необмеженого доступу до інформації з будь-якого пристрою і в будь-якій ситуації. Тому їх постійним супутником є смартфон. А якщо ви хочете увійти в довіру до цієї аудиторії – будьте мобільні. Крім того, молоді користувачі завжди на зв'язку. Основним каналом комунікації для них є соціальні мережі. Їм важливо не упустити момент і перебувати в постійній соціальній взаємодії. Вони постійно беруть активну участь у всьому, що відбувається. Наприклад, підлітки активніше за інших коментують пости своїх друзів, розміщують власні відео, а також коментують публікації лідерів думок і блогерів. Отже, блогери та соціальні мережі мають неабияку силу та вплив на суспільство, яким не можна нехтувати. Вони впливають на людей, висловлюючи свою точку зору на будь-яку подію. У даний час вплив мають не факти, а думки.

Список використаної літератури:

1. Вахула Б.Я. Соціальні інтернет-мережі, їхні функції та роль у формуванні громадянського суспільства // Соціологія. Вісн. Львів. ун-ту. 2012. Вип. 6 URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlnu_sociology/2012_6/34.pdf.
 2. Досенко А.К. Електронні щоденники як одиниці соціальних комунікацій. К.: КиМУ, 2012. 202 с.
 3. Петрик В.М., Присяжнюк М.М., Компанцева Л.Ф., Скулиш Є.Д., Бойко О.Д., Остроухов В.В. Сугестивні технології маніпулятивного впливу: навч. посіб. Київ, 2011. 248 с.
 4. Скобл Р. Разговор дороже денег. Как блоггинг меняет общение бизнеса и потребителей. СПб.: ИД «Питер», 2007. 368 с.
 5. Соціальні мережі як чинник розвитку громадянського суспільства: монографія / Онищенко О.С., Горовий В.М., Попик В.І. та ін. Київ, 2013. 220 с.
-

Рождественская И. В. Технологии влияния на гражданское общество: блоггер

Статья посвящена изучению манипуляционных технологий воздействия на гражданское общество. Особое внимание уделено специфике их применения в Интернете. Перечислены авторы по исследуемой теме. Сгруппированы известные виды манипуляции, также выделены новые технологии, предложены методы их устранения.

Ключевые слова: гражданское общество, блог, сайт, блоггеры, Интернет, технологии, манипуляция.

Rozhdiestvenska I. V. Technologies of influence on civil society: bloggers

The article is devoted to the study of manipulative technologies of influence on civil society. Particular attention is paid to the specifics of their use on the Internet. The authors of major works on the subject under study are named. Well-known types of manipulation are grouped together, new technologies and proposed methods of their elimination are also highlighted.

Key words: blog, site, bloggers, civil society, internet, technology, manipulation.

УДК 35:32]-027.21(477)

В. Я. Слободянаспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

СВІТОГЛЯДНО-ІДЕЙНА МАТРИЦЯ АМЕРИКАНСЬКОГО КОНСЕРВАТИЗМУ

У статті досліджуються політико-ідеологічні засади системи публічного управління США, аналізуються системоутворюючі принципи неоконсерватизму як елементи моделі управління в межах сучасної американської демократії. Розглядаються головні формоутворюючі течії неоконсерватизму, проводиться порівняльний аналіз їхнього ідейного ядра. Досліджується специфіка функціонування вільного ринку та міра втручання в нього держави. Розкривається сутність механізму збалансування капіталістичного розвитку суспільства на основі ціннісних орієнтирів християнської культури. Аналізується неоконсервативна стратегія національної безпеки та зовнішньополітичного лідерства США.

Ключові слова: публічне управління, неоконсерватизм, капіталізм, державне втручання, християнська культура, національна безпека.

Постановка проблеми. Українська держава нині перебуває в складному соціально-економічному та зовнішньополітичному становищі, порушено територіальну цілісність та суверенітет. Процес ціннісного самовизначення в один момент став незворотнім і був засвідчений Революцією Гідності. Демократія як форма захисту індивідуальної свободи та спосіб організації системи державного управління та місцевого самоврядування проголошена основною метою суспільно-політичного розвитку України. Через фазу демократичних перетворень проходить кожне суспільство, що усвідомило повноту своєї відповідальності та спроможність організації свого політичного життя. Але цей шлях, щоб бути ефективним, вимагає максимального напруження політичних, економічних, інтелектуальних сил нації. Становлення системи публічного управління США яскраво демонструє нам складний шлях демократичного розвитку, яким пройшла багатокультурна американська нація. Ця система стала можливою лише як результат проб та помилок, внутрішніх протиріч і компромісів, різних підходів і практик, але тільки це забезпечило їй такий вид, який вона має нині [1].

Консерватизм поруч із лібералізмом відіграє провідну роль у процесі розвитку цієї системи, виступаючи інструментами політичного процесу, що відображають динаміку громадянських вірувань і сподівань. Консерватизм і

лібералізм є двома полюсами американської політики, в межах яких напрацьовуються підходи до системи управління країною та загалом збалансовується суспільний прогрес. Зазначене пояснює актуальність дослідження, оскільки дає змогу простежити на прикладі системи публічного управління США основні напрями та етапи розвитку її політико-ідеологічної складової частини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження українських вчених, які присвячені цій проблематиці, практично відсутні. Як правило, дослідження системи публічного управління США мають загально-описовий характер і не стосуються аналізу політико-ідеологічних засад її побудови. Серед українських та зарубіжних вчених, які проводили дослідження зазначеної проблематики, насамперед, Л. Примаченко, Є. Камінський, Г. Кипаренко, Ф. Кирилук, М. Швагуляк, В. Золотих, П. Б'юкенен, І. Крістол, Дж. Неш, У. Рашер, Ф. Фукуяма та ін.

Мета статті. Метою статті є комплексний аналіз системоутворюючих принципів американського неоконсерватизму, розгляд його головних течій, дослідження специфіки функціонування вільного ринку та міри втручання в нього держави, розкриття сутності механізмів збалансування капіталістичного розвитку суспільства на основі ціннісних орієнтирів християнської культури, аналіз неоконсервативної

стратегії національної безпеки та зовнішньополітичного лідерства США.

Виклад основного матеріалу. Зосереджуючи наше дослідження на окремих аспектах ідеології і практики американської моделі консерватизму, зазначимо, що ця модель залишалась наприкінці XX – початку XXI ст. найавтентичнішим типом соціально-економічної політики і нині суттєво впливає на розвиток США. Становлення консерватизму та відродження його популярності в США припадає на 1950-ті рр. У відомій роботі «Консервативний інтелектуальний рух в Америці з 1945 р.» [2] американський політолог Дж. Неш виділяє три течії, які сприяли відродженню консерватизму: лібертаризм, традиціонізм та антикомунізм. Лібертаристи (економічні консерватори) відстоювали ідею ринкової економіки і критикували зростаючу роль уряду в регулюванні соціально-економічних процесів та інших сфер життєдіяльності суспільства. Інтелектуальними лідерами цього напрямку були М. Фрідман, Ф. Гаїк, Л. Мізес. Традиціоналісти стояли на позиції збереження та утвердження норм моралі, доброчесності та культурної ідентичності в суспільному житті. Саме традиціоналісти перші серед консерваторів звернули увагу на соціально-економічні проблеми, які, на їхню думку, були пов'язані із кризою моралі, традиційних цінностей, виховання та занепадом інституту сім'ї. Для представників цього напрямку було важливо визначитися з роллю і місцем держави, суспільства і сім'ї в розв'язанні соціально-економічних проблем. Найвизначнішими лідерами традиціоналістів були Р. Керк і П. Вірек. Представники третього напрямку – антикомуністи Дж. Бернхем і У. Чаленберс – розглядали поразку комунізму як першочергове завдання, що визначало пріоритетність усіх наступних.

Позиції представників цих напрямів різнилися з принципових питань. Так, лібертаристи наголошували на важливості свободи особистості як вищої цілі політики і розглядали уряд як найбільшу загрозу людській свободі. Традиціоналісти робили акцент на утвердженні доброчесності і моралі через такі суспільні інститути, як сім'я, церква, асоціації громадян, становище яких, на їх думку, було порушено зростаючою роллю держави [3]. Антикомуністи сконцентрувалися на питаннях зовнішньої політики і «холодної війни». Однак всі вони були єдині в тому, що виступали проти загрози централізації влади, бюрократизації державного апарату,

патерналізму і «утопічної держави». Це стало поштовхом до синтезу ідей та підходів, який був сприйнятий більшістю консерваторів позитивно, а в практичній площині ознаменував процес об'єднання та утворення єдиного консервативного руху. Проголошувалося, що захист свободи – це політична ціль, а утвердження доброчесності і моралі – це завдання, яке стоїть перед людиною як особистістю і належить до сфери її приватного життя [4].

Такий підхід дав змогу всім трьом напрямкам, насамперед, лібертаристам та традиціоналістам, досягнути згоди з головного питання: як оцінювати діяльність уряду і роль держави в політичній сфері і суспільному житті? Головним, на думку ідеолога консервативного руху У. Рашера, стало те, що, з одного боку, «класичні ліберальні економісти усвідомили особливе значення західного християнського культурного надбання, з іншого боку, традиціоналісти доросли до розуміння великих практичних, духовних і політичних переваг економічної свободи» [5, с. 35]. Процес злиття був довгим і непростим, але не можна не погодитися із У. Рашером: «Нині сучасний консервативний рух – це продукт синтезу теоретичних підходів та політичних практик трьох шкіл: лібертаристів, традиціоналістів та антикомуністів» [5, с. 40]. Отже, системоутворюючими елементами консервативної ідеології стали: по-перше, антикомуністична зовнішня політика, що передбачала міцну оборону і світову присутність; по-друге, ринкова економіка із чіткими пріоритетами приватної власності і конкуренції; по-третє, традиційні цінності, що передбачали відродження християнської моралі та поваги до таких інститутів, як сім'я і церква.

Починаючи з 60-х рр. XX ст., серед консерваторів точаться активні дискусії з приводу соціально-економічних питань державної політики, чіткіше формулюється позиція щодо «держави загального добробуту». Загалом цю тенденцію характеризує негативне ставлення до зростаючої ролі держави у розв'язанні соціальних проблем. Так, радикальні лібертаристи доходять до того, що пропонують створення незалежної від уряду поліції і виступають з ініціативою про передачу у приватну власність системи національної оборони. Прихильники цього підходу виступали за цілковите обмеження впливу держави та її бюрократичних інституцій на життя суспільства. Поміркоvanішою була позиція іншого крила цього напрямку – «економічних консерваторів», які хоч і були проти більшості

урядових програм, але не були проти урядових програм як таких [6]. Такі тенденції зумовлюють появу в американській політичній площині неоконсерватизму. Неоконсерватори значним чином поділяли погляди економічних консерваторів на «державу загального добробуту». І. Крістол, ідеолог неоконсерватизму, в роботі «Дві переваги капіталізму» наголошує на ідеях класичного ліберального капіталізму і приватної власності, вважаючи їх основними передумовами для розвитку вільного суспільства [7]. Однак неоконсерватори в своїх підходах і баченні ролі держави не були такими радикальними, як лібертаристи і економічні консерватори. Виступаючи проти надмірно затратних та всеохоплюючих соціальних програм «Війна з бідністю» та «Велике суспільство» Л. Джонсона, вони вважали за необхідне збереження соціальних гарантій, що були закладені «Новим курсом» Ф. Рузвельта, за умови їх модернізації відповідно до вимог часу. І. Крістол у роботі «Неоконсерватизм: автобіографія ідеї» [8], аналізуючи переваги та недоліки капіталістичного та соціалістичного укладу, доходять висновку, що надзвичайно складно в практичній площині віднайти розумну межу державного втручання в суспільно-економічний розвиток, адже завжди є загроза, з одного боку, саморуйнівного хаосу вільного суспільства, з іншого боку – втрати індивідуальної свободи в результаті надмірного урядового планування.

Якщо щодо економічної складової частини політики неоконсерваторів можна охарактеризувати як «розважливих лібертаристів», то щодо культурної складової частини політики вони виступають як «традиційні консерватори». Так, однією з основних культурних загроз ліберального суспільства І. Крістол називає секуляризацію, тобто такий стан суспільства, в якому релігія здебільшого стає приватною справою. Таке позбавлення релігії її суспільного становища неодмінно призводить до зменшення ролі релігійної віри та зростання скептицизму щодо традиційних релігійних вірувань та сподівань. Наслідком цього стає зростання вимог матеріального щастя, з одного боку, і пропорційна втрата духовних та культурних цінностей – з іншого [7]. До тих пір, поки дух капіталізму був тісно пов'язаний із протестантською етикою, така проблема була відсутня, оскільки протестантська етика встановлювала тісний зв'язок між особистою гідністю, репрезентованою такими цінностями, як честь, поміркованість, старан-

ність і ощадливість, та світським успіхом. Релігія облагороджувала людську природу, наміри і вчинки людей і утверджувала в свідомості людей християнський вимір справедливості і свободи вільного суспільства. З відходом від релігії змінюється етика капіталістичного суспільства, яка характеризується руйнівною свободою самовираження й переслідуванням у суспільному житті виключно власних корисливих цілей. Ця тенденція на початку XX ст. призвела до поширення егалітаристських теорій та відверто колективістських настроїв серед широких верств населення. Егалітаризм серйозно почали розглядати як спосіб захисту від руйнівного впливу «дикого капіталізму». Таким чином, вичерпання нагромадженого морального капіталу традиційної релігії та традиційної моральної філософії призвело до того, що було порушено стан законності буржуазно-ліберального суспільства. Відновлювати баланс соціальної справедливості взявся егалітаризм із концепціями сильної держави та централізованим плануванням усіх сфер життєдіяльності суспільства.

Але, як вважає І. Крістол, більш виправданою загрозою вільного секуляризованого суспільства Нині є вже не соціалізм, а породжений масовою контркультурою нігілізм, що санкціонується як «модерна» культура, властива «модерному» капіталістичному суспільству. Вчений зауважує, що багато хто передбачав потенційні проблеми, з якими може зустрітися ліберальне суспільство, але «жоден не зміг передбачити життєрадісної і безглуздої саморуйнації ліберального суспільства, свідками якої ми є нині. Ліберальний капіталізм не вбачає в нігілізмі ворога, а дивиться на нього просто як на ще одну нагоду для бізнесу» [8, с. 496].

Занедбання моралі, духовних надбань та цінностей національної та світової культури, втрата ними авторитету в очах більшості суспільства призводить до того, що багато сфер життєдіяльності людей комерціонізується і в основу покладається принцип отримання максимально вигідних прибутків із нівеляцією моральних та культурних, а подекуди законних обмежень. Невизнання обмежень особистої свободи у сфері бізнесу є наслідком того, що заради прибутків бізнес вдається до таких сфер діяльності, результатом яких є пропагування і утвердження «нових» суспільних ідеалів, «нової» культури та моралі, ознаками яких є статева вседозволеність, розхищення сімейних цінностей та етики дбайливості, нівелювання історичної пам'яті, національних традицій і релігії.

Про усвідомлення американським суспільством пагубності етики особистої вигоди говорять останні соціологічні дослідження, де серед трьох найсерйозніших проблем сьогодення американці назвали проблеми виховання дітей у правильній системі цінностей, корупцію в державних органах і бізнесі, пощадливість та прагнення матеріального збагачення [9].

Культурна трансформація, яка є результатом розвитку американського капіталізму та ефекту глобалізації, ставить нині перед Америкою по-новому питання про роль держави в «культурній революції». Декларація Незалежності та Біль про права визначають цінність особистої свободи фундаментальним принципом побудови всієї системи влади та сутністю американського світогляду. Але свобода, ця необхідна духовна складова частина ефективного розвитку будь-якого суспільства, може реалізовуватися індивідами як у конструктивному (позитивному), так і в деструктивному (негативному) руслі. Так, в позитивному значенні свободи закладене розуміння цінностей, визначених ще Б. Франкліном в «Альманасі бідного Річарда» [9]. Серед них: впевненість у своїх силах, самовдосконалення, готовність до ризику, енергійність, дисципліна, почуття міри і працелюбність, особиста відповідальність. З одного боку, зазначені цінності висловлюють головну ідею американської демократії: доки кожна людина має свободу переслідувати свої власні інтереси, суспільство як ціле буде процвітати. З іншого боку, хоч американці в душі індивідуалісти і інстинктивно, особливо молоде покоління, бунтують проти такої спадщини минулого, як «вірність законам свого племені», традиціям та звичаям, на думку неоконсерваторів, було б помилкою вважати, що самим індивідуалізмом і обмежується вся сутність американського етносу. Оскільки індивідуалізм завжди обмежувався суспільними цінностями, «тим клеєм, який скріплює будь-яке здорове суспільство». До них належать повага до сімейного життя та відчуття обов'язку щодо попередніх та прийдешніх поколінь, патріотизм і виконання обов'язків громадянина, відчуття обов'язку із захисту вітчизни, віра в Бога та визнання етичних принципів. Вочевидь, в будь-якому демократичному суспільстві завжди є боротьба двох протилежностей – особистого (приватного) і суспільного (колективного), автономного і солідарного. Але коли індивідуальні цінності входять у прямий конфлікт із суспільними, коли індивідуальна свобода починає загрожувати суспільній, тоді су-

спільство має право її обмежити. Це передбачено Конституцією США та поправками до неї [10].

Характеризуючи американський неоконсерватизм, не можна не розглянути питання національної безпеки та зовнішньої політики, яке займає чи не центральне місце в концепції неоконсерватизму. Крах комунізму в 1989–1991 рр. призвів до того, що Америка втратила головний вектор у зовнішній політиці. Це стало поштовхом до активної дискусії в колі неоконсерваторів стосовно національних інтересів США в постбіполярний період. Результатом дискусії стала розроблена неоконсервативними аналітиками У. Крістолом та Р. Каганом неорейганівська програма Республіканської партії, яка визначила пріоритети зовнішньої політики США. У. Крістол і Р. Каган запропонували три головних інструменти збільшення впливу США: абсолютна військова перевага; відновлення відносин із союзниками США; створення системи протиракетної оборони як способу захисту американської території від контрударів [11]. Обґрунтовували ідею, що зміна недемократичних політичних режимів має стати центральним елементом неорейганівської зовнішньої політики. Спроби переконати диктаторські режими поводитись цивілізовано, дотримуючись норм міжнародного права, розглядалися неоконсерваторами як неефективні. Вважалось, що тільки широка демократизація всіх сфер життєдіяльності може гарантувати державам тривалий правопорядок та економічне зростання. Аналізуючи зазначений підхід, можна дійти висновку, що, скоріше, він став результатом отриманого досвіду зовнішньополітичної діяльності адміністрації Р. Рейгана. Адже Дж. Буш у період першого терміну свого президентства дотримувався в зовнішній політиці іншої позиції, виступаючи за те, щоб військова сила США не використовувалася з метою «національного будівництва» за кордоном. Однак риторика Дж. Буша в період другого президентського терміну суттєво змістилася в бік неоконсерватизму. Пріоритетом зовнішньої політики проголошувалася ідея універсальності демократичних цінностей: «Наша мета полягає в тому, щоб допомогти іншим народам знайти власний голос, досягти власної свободи і піти власним шляхом» [12, с. 325]. Стимулювання демократії за кордоном почало розглядатися адміністрацією Буша як одна з необхідних умов забезпечення національної безпеки США. На думку Ф. Фукуями, неоконсерватизм як політична практика та ідеологія був легітимізований в зовнішній політиці США

саме адміністрацією Р. Рейгана та адміністрацією Дж. Буша періоду 2004–2008 рр.

Загалом серед чотирьох фундаментальних принципів, які характеризують неоконсерватизм у питаннях національної безпеки і зовнішньої політики, Ф. Фукуяма виділяє такі: переконання, що внутрішній характер політичного режиму впливає на зовнішню політику, яка має відображати глибинні цінності ліберально-демократичних суспільств; переконання, що американська міць була задіяна в минулому і може бути задіяна в майбутньому з метою попередження порушення та нівеляції демократичних цінностей; негативне ставлення до проектів масштабного соціального будівництва з боку держави у зв'язку з можливістю виникнення непередбачуваних та неконтрольованих наслідків реалізації програм соціального планування; скептицизм щодо легітимності та ефективності механізмів забезпечення міжнародної безпеки і справедливості на підставі дії норм міжнародного права і функціонування міжнародних інституцій. У цьому аспекті неоконсерватори є прихильниками тієї точки зору, що міжнародне право поруч із такими міжнародними організаціями, як ООН, є занадто слабким інструментом, щоб запобігти агресії та правопорушенням із боку держав [11].

Зазначені принципи становлять основу неоконсервативної стратегії національної безпеки та зовнішньополітичного лідерства США. Зважаючи на ці принципи, адміністрації американських президентів-консерваторів останніх десятиліть формували своє ставлення до політичних процесів і перетворень у світі [13].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, варто зауважити, що історичне завдання і політична ціль неоконсерватизму, за словами його «хрещеного батька» І. Крістола, полягає у виробленні консервативної політики нового типу, яка б підходила для управління сучасною американською демократією [14]. Неоконсерватизм, як політико-ідеологічна складова частина побудови системи публічного управління США, є багатогранною концепцією державотворення, процес неперервного розвитку якої в науковій і політичній площині сягає понад 70 років. У наукових дослідженнях неоконсерватори здебільшого присвячують увагу питанням політики, безпеки та ідеології, рідше питанням глобалізації, економіки та конкуренції, місцевому самоврядуванню тощо. У політиці зазвичай характерними ознаками риторики Республіканської партії є зниження податкового тиску, стимулю-

вання соціальної сфери за допомогою ринкових механізмів, скорочення системи урядових інституцій та їх фінансування, культивування традиційних християнських цінностей, зовнішньополітичне лідерство та утвердження цінностей американської демократії у світі. Таким чином, неоконсерватизм є невід'ємною, автентичною складовою частиною світогляду американської політичної нації, що забезпечує їй відтворення тих умов і стандартів життя, що відповідають рівню її політичної культури і свідомості.

Список використаної літератури:

1. Примаченко Л.В. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2011. 52 с. (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).
2. Nash G. The conservative Intellectual Movement in America. New York, 1976.
3. Бьюкенен П.Дж. Правые и не-правые: Как неоконсерваторы заставили нас забыть о рейгановской революции и повлияли на Буша / пер. с англ. К. Ковешникова. М.: АСТ: АСТ Москва: Транзиткнига, 2006. 348 с.
4. Кирилюк Ф.М. Філософія політичної ідеології: Навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2009. 520 с.
5. Rusher W. Reflections on the rise of the Right. Wash., D.C., 1984.
6. Золотых В.Р. «Консервативная волна» и социальная политика Р. Рейгана (США в 1970–80-е гг.): учебное пособие. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2013. 95 с.
7. Kristol I. Two Cheers for Capitalism. New York., 1978.
8. Kristol I. Neoconservatism: The Autobiography of an Idea. New York: Free Press, 1995.
9. Обама Б. Дерзость надежды: Мысли о возрождении американской мечты / Пер. с англ. Т. Камышниковой, А. Митрофанова. СПб.: Издательский Дом «Азбука-классика», 2008. 416 с.
10. Новітня історія країн Західної Європи та Північної Америки (1945 р. – початок ХХІ ст.): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Баран З.А., Кипаренко Г.М., Козицький А.М., Мовчан С.П., Сіромський Р.Б., Швагуляк М.М.; за ред. М.М. Швагуляка. Львів, Київ: Тріада плюс, Алерта, 2011. 700 с.
11. Фукуяма Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие / пер. с англ. А. Георгиева. М.: АСТ: АСТ Москва, 2008. 282 с.
12. Інавгураційні промови Президентів США / Пер. з англ. В.К. Горбатька. Харків: Фоліо, 2009. 335 с.
13. Камінський Є. Україна. США. Світ. Київ: Центр вільної преси, 2012. 492 с.
14. Irving Kristol, The Neoconservative Persuasion, Weekly Standard, 2003 (August 25), Vol. 8, Issue 47.

Слободян В. Я. Мировоззренческо-идейная матрица американского консерватизма

В статье исследуются политико-идеологические основы системы публичного управления США, анализируются системообразующие принципы неоконсерватизма как элементы модели управления в пределах современной американской демократии. Рассматриваются главные формообразующие течения неоконсерватизма, проводится сравнительный анализ их идейного ядра. Исследуется специфика функционирования свободного рынка и степень вмешательства государства. Раскрывается сущность механизма сбалансирования капиталистического развития общества за счет ценностных ориентиров христианской культуры. Анализируется неоконсервативная стратегия национальной безопасности и внешнеполитического лидерства США.

Ключевые слова: публичное управление, неоконсерватизм, капитализм, государственное вмешательство, христианская культура, национальная безопасность.

Slobodian V. Ya. The idea matrix of the American conservatism

The article analyzes the political and ideological foundations of the US public administration system, analyzes the systemic principles of neoconservatism as elements of a management model within contemporary American democracy. The main forms of neoconservatism are considered and a comparative analysis of their ideological core is carried out. We study the specifics of the functioning of the free market and the degree of state intervention. The essence of the mechanism of balancing the capitalist development of society through the value orientations of Christian culture is revealed. The neoconservative strategy of national security and US foreign policy leadership is analyzed.

Key words: public administration, neoconservatism, capitalism, government interference, christian culture, national security.

УДК 351:658.8:37

Н. О. Якушко

аспірант кафедри управління освітою
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЛІДЕРСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ УПРАВЛІНСЬКІЙ НАУЦІ

У статті розглядаються проблеми лідерства як багатоаспектного соціального явища. Висвітлено значення феномена лідерства. Визначено сутність поняття сучасного лідера в освіті. Охарактеризовано стилі управління.

Ключові слова: державне управління, лідерство, лідер, керівник, лідерські якості, компетентність.

Постановка проблеми. Нині Уряд України приділяє значну увагу розвитку освіти. Проте дедалі гострішими стають протиріччя, що є в освіті України, в контексті створення демократичного простору і децентралізації державного управління. Зокрема, це протиріччя між декларацією переходу до державно-громадського управління освітою, організації взаємодії державних структур і соціальних інститутів у розвитку ЗСО і нормативно-правовим забезпеченням цих процесів, проголошенням принципу автономії навчальних закладів, зокрема розширенням їх академічної свободи і прав на педагогічну творчість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ознайомлення пострадянських дослідників із теоріями лідерства, які розроблялися в Західній Європі та США протягом кількох десятиріч, було підсумовано у ґрунтовних працях Л. Лесіної [6] та О. Кудряшової [7]. Парадоксально, але саме в цей час припинилися оригінальні вітчизняні дослідження з проблематики лідерства (зокрема в сфері освіти). Упродовж останніх років аналіз наявних теоретичних надбань здійснюється переважно в рамках синтезуючих курсів із різних галузей гуманітарного знання.

Наявна система освіти має бути спрямована на інноваційний розвиток, що вимагає створення умов для залучення до управлінської діяльності таких керівників закладів і установ освіти, які не лише здобули професійні знання з теорії управління людськими, матеріальними і фінансовими ресурсами (менеджменту), а є такими, що є лідерами в освітніх організаціях, керівниками конкретних процесів, що забезпечують їхню успішність і ефективність.

Питання лідерства у системі управління знайшли відображення в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників: в галузі державного управління (Н. Протасова, В. Луговий, Ю. Молчанова, М. Пірен, А. Рачинський, І. Сурай), в галузі (державного) управління освітою (І. Драч, В. Кремень, С. Калашнікова, Л. Калініна, Т. Лукіна, В. Огнев'юк та ін.).

Зокрема, А. Рачинський розглядає управлінські якості, ресурси та навички керівника, І. Сурай – якості, притаманні керівникові у сфері державної служби.

Коло актуальних проблем управління освітою досліджує В. Кремень, різні аспекти управління в системі вищої освіти досліджують С. Калашнікова, І. Драч, а управління загальноосвітнім навчальним закладом – Л. Калініна.

Цілеспрямовану діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі державного управління освітою, реалізації її мети, переходу новий стан розглядають у своїх працях Н. Протасова, С. Крисюк [5].

Ґрунтовне вивчення проблеми лідерства неможливе без спроби позначити якомога точніше його кордони, але ця обставина має і свої негативні наслідки. Частина труднощів, з якими дослідники цього питання зіштовхнулися в останні роки, викликана, напевно, тим, що відмінності між центральними аспектами лідерства та його другорядними, залежними аспектами не були достатньо проаналізовані; причини, спосіб реалізації та результати лідерства обговорювали-

ся в тій самій площині, що і феномен лідерства сам по собі.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є проаналізувати визначення поняття «лідерство» у науковій літературі, узагальнити наукові підходи до визначення лідерства.

Виклад основного матеріалу. Освітні заклади, які досягають успіху, відрізняються від протилежних тим, що мають більш динамічне та ефективне керівництво. Під керівництвом, із точки зору власника, розуміється чи то індивід (керівник), чи то група (керівний склад), або процес, який володіє індивідуальними особливостями способу управління освітнім закладом, процесом освіти. До слів «керівник», «керівництво» часто вважають дотичними такі поняття і явища, як лідер та лідерство.

Подеколи ці слова є синонімами, але це не зовсім так. Спробуємо розібратися в природі виникнення лідерства та дати більш чітке визначення цього поняття.

Природа лідерства може бути краще зрозуміла, якщо порівняти її, власне, з управлінням. Бути менеджером і бути лідером – це не одне й те саме. Менеджер у своєму впливі на роботу підлеглих і побудові стосунків із ними, перш за все, використовує і покладається на посадову основу влади. Лідерство ж, як специфічний тип стосунків управління, базується більш на процесі соціального діяння, а точніше, взаємодії [3].

Незважаючи на те, що керівництво – суттєвий компонент ефективного управління, ефективні лідери не завжди є одночасно ефективними управлінцями. Про ефективність лідера можливо судити з того, якою мірою він чи вона впливають на інших. Іноді ефективне лідерство може заважати формальній організації.

Отже, феномен лідерства ґрунтується на авторитеті керівника. Розрізняють формальний, особистий і повний авторитет керівника.

Формальний авторитет керівника впливає з його права як посадової особи розпоряджатися підлеглими, давати їм завдання, вимагати їхнього виконання, контролювати і стимулювати їхню працю.

Повний авторитет керівника, або авторитет лідера, виявляється у разі поєднання формального і особистого авторитету особи, яка обіймає керівну посаду [4].

Вивчення природи лідерства в соціальних спільнотах показує, що лідери, як правило, володіють чітко виявленими якостями. Зокрема:

- спосіб життя лідера передбачає тісне поєднання кар'єри і особистого життя;

- лідер ніколи не зупиняється у своєму розвитку. Здібності, честолюбність, талант, знання стимулюють лідера до подальшого розвитку і удосконалення їх;

- лідер знаходить своє справжнє покликання у застосуванні успадкованих здібностей та набутих навичок, розуму, знань, таланту як способу самореалізації саме у керівництві іншими людьми.

У процесі вивчення проблеми лідерства вченими було запропоновано багато різних визначень поняття. У своїх дефініціях лідерства багато авторів намагались чітко сформулювати той особливий компонент, який вносить сам лідер. Наприклад, Катц і Кан розглядають лідерство як «елемент, який справляє вплив і проявляється незалежно від механічного виконання повсякденних доручень» [1].

Згідно з Дж. Террі, лідерство – це вплив на групи людей, який спонукає їх до досягнення спільної мети. Р. Танненбаум, І. Вешлер і Ф. Массарик визначали лідерство як міжособову взаємодію, яка проявляється в конкретній ситуації за допомогою комунікаційного процесу і націлена на досягнення цілей.

Узагальнюючи різні дефініції, можна визначити лідерство як тип управлінської взаємодії (в такому разі – між лідером і послідовниками), заснований на поєднанні різних джерел влади залежно від конкретної ситуації та спрямований на спонукання людей до досягнення спільних цілей. Іншими словами, лідерство – стосунки домінування і підпорядкування, впливу і прямування в системі міжособистісних стосунків у групі, які ведуть до наміченої мети. Отже, лідер (від англ. Leader – провідник, керівник) – це: член групи, за яким вона визнає право приймати рішення в значущих для неї ситуаціях; індивід, здатний виконувати центральну роль в організації спільної діяльності і регулюванні взаємостосунків у групі [2].

Лідер також є керівником, але характер його дій інший, ніж у звичайного менеджера. Він не керує, не командує, а веде за собою інших. Можна бути першою особою в закладі освіти, але не бути фактично лідером, бо той має бути не затверджений наказом, а психологічно визнаний оточенням як єдиний, хто здатен забезпечити задоволення їх потреб. Тому практично виділяють такі розбіжності між лідером і керівником: керівник зазвичай визнається офіційно, а лідер – висувається стихійно; керівникові надаються законом певні права й обов'язки, а лідер може їх не мати; керівник наділений певною системою офіційно встановлених санкцій, використовую-

чи які, він може впливати на підлеглих, а лідеру ці санкції не надані; керівник представляє свою групу в зовнішній сфері стосунків, а лідер у сфері своєї активності обмежений в основному внутрігруповими стосунками; керівник, на відміну від лідера, несе відповідальність перед законом за стан справ у групі [3].

З огляду на функціональні і психологічні відмінності між керівником і лідером, у групі можуть виникнути такі ситуації, які накладають свій відбиток на гармонізацію життя і діяльності групи.

Керівник здійснює управління на основі єдиноначального прийняття рішень і контролю за процесом праці підлеглих. Лідер право на прийняття рішень не узурпує за собою, а, навпаки, надає кожному співробітнику.

Зрештою, змінюється статус підлеглих. Якщо у керівника це певна група людей, якою він керує, виступаючи часто зовнішньою цілевстановлюючою силою, то у лідера колектив підрозділу перетворюється на команду, в якій її члени не відбувають повинність, а сповнені творчим поривом.

Лідер генерує ідеї, кристалізує власні задуми, відточуючи їх у контактах зі співробітниками, сприймає задуми членів команди як свої власні та допомагає в їх реалізації. Його основне завдання – не приймати рішення, а допомагати іншим членам команди в пошуку проблем, які потрібно вирішити, формуванні цілей і завдань колективної діяльності. Відповідно, функція контролю за працею підлеглих замінюється на функцію її координації.

Лідер концентрується на пошуку шляхів погодження різноманітних, часто протилежних інтересів інших працівників та необхідних ресурсів для вирішення проблем. Тому зростає роль знань, інтелектуального потенціалу лідера, оскільки тільки це дає змогу йому виконувати його функції і знаходити та ставити проблеми перед іншими членами команди [3].

Лідери будують свої стосунки з підлеглими на довірі, мотивуючи і надихаючи їх.

Лідери, на противагу, здійснюють постійні спроби розроблення нових та неоднозначних вирішень проблеми. Очевидно, що на практиці не спостерігається ідеального дотримання цих двох типів відносин управління. Дослідження показали, що значна група менеджерів здебільшого володіє лідерськими якостями. Однак зворотній варіант також зустрічається в реальному житті.

Нині лідерство як складний соціально-психологічний процес групового розвитку диференціюється за різними ознаками:

за змістом діяльності – лідер-натхненник, що пропонує програму поведінки; лідер-виконавець, що забезпечує виконання вже прийнятої програми; лідер, який одночасно є і натхненником, і організатором;

за характером діяльності – універсальний, що постійно проявляє свої якості лідера; ситуаційний – якості лідера проявляються лише в певних, специфічних ситуаціях;

за стилем лідерства – авторитарний, демократичний, ліберальний.

Як у вітчизняній, так і у зарубіжній науці найбільш поширеною є класифікація лідерства за стилем. Перед тим, як перейти до розкриття стилів лідерства, необхідно з'ясувати і вже напевне визначити, що ми розуміємо під словом «стиль», «стиль керівництва, лідерства». Це допоможе глибше зрозуміти суть цього явища.

Під словом «стиль» розуміють ту особливість, яка часто не має певного кількісного виміру і сприймається нами інтуїтивно як щось, що відрізняє один об'єкт від іншого. Стиль – поняття багатозначне. В соціальній психології під стилем мається на увазі цілісна порівняно стійка система способів діяльності, що забезпечує ефективне виконання суб'єктом своїх функцій [4].

Якщо розглядати стиль із точки зору менеджменту, то стиль управління – це гнучка поведінка керівника щодо співробітників, яка змінюється в часі залежно від ситуації і виявляється в способах виконання управлінських робіт підпорядкованим керівнику управлінським апаратом. Ці два підходи мають щось спільне в своєму розумінні і обґрунтовуються з однієї позиції, але застосовуються в різних сферах, тому набувають інших напрямів і деяких відмінностей.

Кожен освітній заклад являє собою унікальну комбінацію індивідів, цілей і задач. Кожен керівник – це унікальна особистість, яка володіє рядом здібностей. Тому стилі лідерства не завжди можна віднести до якоїсь конкретної категорії. Скоріше, стиль певного керівника – лідера може належати до якоїсь позиції. Спробуємо розкрити стилі лідерства, які обирає лідер для здійснення своєї діяльності.

Приступимо до описання кожного стилю, бо це дуже важливо для нормальної роботи підприємства, для встановлення приємного психологічного клімату в колективі та інших сферах діяльності підприємства.

Ці стилі можна зобразити схематично, де, за традиційною класифікацією, стиль може бути авторитарним або авторитарним (це одна

крайність) та ліберальним (це інша крайність), і середній стиль між ними – демократичний.

За авторитарного стилю лідер володіє достатньою владою, щоб нав'язувати свою волю підлеглим, використовуючи адміністративні методи впливу на підлеглих. Тобто авторитарному стилю притаманна висока концентрація влади в руках керівника, він одноосібно розв'язує всі питання управління виробництвом [2].

При цьому стилі управління лідер користується серед підлеглих головним чином формальним авторитетом. Тому авторитарний стиль керівництва не може вважатися оптимальним, він має знаходити обмежене застосування лише при деяких обставинах, які вимагають швидких і категоричних рішень. Д. МакГрегор, відомий в області лідерства, назвав передумови авторитарного керівника щодо працівників теорією «Х». За нею, люди не люблять працювати і вже за будь-якої нагоди уникають роботи; люди намагаються уникнути відповідальності, обираючи, щоб ними керували; більш за все люди прагнуть захищеності; щоб змусити людей працювати, необхідно використати примус та контроль.

На основі таких припущень автократ якомога більше централізує повноваження, структурує роботу підлеглих і навіть не дає їм волі в прийнятті рішень. Автократ також повно керує всією роботою в межах його компетенції і, щоб забезпечити виконання роботи, може спричиняти психологічний тиск.

Демократичний стиль характеризується високим ступенем делегування повноважень. Підлеглі беруть активну участь у прийнятті рішень і користуються широкою свободою у виконанні завдань. Як правило, рішення приймається тільки після виявлення думки підлеглих, лідер охоче ділиться з ними владою, дає змогу проявити ініціативу, розвивати свої здібності. За таких умов лідер користується не тільки службовим, але й високим авторитетом у підлеглих, панує дух співробітництва і розвиваються управлінські навички у підлеглих [2].

У практичній діяльності демократичний лідер зважає на те, що люди мотивуються не тільки матеріальними, але й більш високими потребами, тому він намагається зробити обов'язки підлеглих більш привабливими. Тобто створити ситуацію, за якої люди до деякої міри самі себе мотивують, тому що їх робота сама є винагородою.

Значною мірою керівник сприяє тому, щоб підлеглі розуміли, що їм доведеться вирішувати

більшу частину проблем, не шукаючи схвалення або допомоги. У той же час керівник витрачає багато зусиль на створення атмосфери довіри і відкритості, щоб, коли підлеглим буде потрібна допомога, вони могли б звернутися до керівника. Він старається навчити підлеглих вникати в проблеми підприємства, надає для цього відповідну інформацію і показує, як шукати рішення.

МакГрегор назвав уявлення про демократичний стиль теорією «Y»: праця – процес природний. Якщо умови благодатні, люди не тільки візьмуть на себе відповідальність, вони будуть прагнути до неї; якщо люди залучені до організаційних цілей, вони будуть використовувати самоуправління і самоконтроль; організації, де домінує демократичний стиль, характеризуються високим ступенем децентралізації повноважень. Підлеглі беруть активну участь у прийнятті рішень і користуються широкою свободою у виконанні завдань. Це найбільш вдалий стиль для ефективного керівництва.

За ліберального стилю лідерства підлеглим надається велика самостійність у роботі, прийнятті рішень, керівник дає лише загальні настанови і час від часу контролює діяльність виконавців. Цей стиль знаходить обмежене поширення, він властивий головним чином науковим установам.

Узагальнюючи вищевикладену інформацію, треба виділити, що авторитарний чи автократичний керівник вищою мірою нав'язує свою волю підлеглим шляхом примусу, нагороди або посилаючись на традицію. Лідер демократичний, який дозволяє підлеглим брати участь у прийнятті рішень, віддає перевагу тому, щоб спричиняти вплив за допомогою переконань та харизми, де харизма – це влада, побудована не на логіці чи силі традицій, а на особистих якостях (здібностях) лідера. Він уникає нав'язування своєї волі підлеглим.

Ліберальний же керівник надає підлеглим практично повну свободу. Але треба сказати, що названі стилі не охоплюють усю різноманітність стилів, які зустрічаються у практичній роботі. Діяльність лідера настільки різноманітна, що будь-яка спроба єдиної класифікації стилів лідерства не вдається.

Отже, лідерство стало об'єктом дослідження багатьох вчених, і нині сформульовано основні теоретичні підходи до вивчення лідерства.

Основним та важливим є підхід із точки зору динаміки поведінки. Цей підхід ще називають поведінковим. Поведінковий підхід створив ос-

нову для класифікації стилів керівництва та стилів поведінки. Це стало серйозним внеском і корисним інструментом розуміння лідерства.

Згідно з поведінковим підходом до лідерства, ефективність визначається не особистісними якостями керівника, а, радше, манерою його поведінки щодо підлеглих. Динаміка поведінки відображає те, як розглядається лідер: у статичності (аналіз лідерських рис) чи в динаміці (аналіз лідерської поведінки).

У першому випадку лідерство трактується головним чином у термінах порівняно постійних та стійких рис характеру індивіда, тобто вважається, що лідер ніби має певні природжені риси, які необхідні йому, щоб бути ефективним. У протилежність цьому поведінковий підхід базується на висновках, зроблених на базі спостережень образів лідерської поведінки, тобто дій лідерів, а не успадкованих ним рис.

Незважаючи на те, що поведінковий підхід просунув вивчення лідерства, зосередивши увагу на фактичній поведінці керівника, бажачого спонукати людей на досягнення цілей організації, його основний недолік містився в тенденції витікати з припущення, що існує якийсь один оптимальний стиль керівництва. Однак, узагальнюючи результати досліджень, які використовували цей підхід, з'ясувалось, що немає одного «оптимального» стилю керівництва.

Цілком вірогідно, що ефективність стилю залежить від характеру конкретної ситуації, і коли ситуація змінюється, змінюється і відповідний стиль. Тому можна виділити ситуаційний підхід до лідерства.

Ситуаційний підхід визначає, що люди стають лідерами не стільки з огляду на свою особистість, скільки завдяки різним ситуаційним факторам і відповідності взаємозв'язку між лідером і ситуацією. На думку американського вченого Фідлера, існують три критичні ситуації, які впливають на найбільш ефективне лідерство: вплив посади – лідер, що має більше посадових повноважень, може значно легше вести за собою, ніж той, хто не володіє такими повноваженнями; структура задач, або чіткість, з якою поставлені задачі можуть бути описані порівняно із ситуаціями; взаємовідносини між лідером і членами групи, в тому числі, наскільки колектив довіряє лідеру і готовий слідувати за ним [4].

Тому сучасна теорія лідерства звернулася до ситуаційного підходу. Сучасні вчені намагаються визначити, які стилі поведінки та особисті якості більше відповідають певним ситуаціям.

Це означає, що керівник-лідер має вміти поводитись по-різному в різних ситуаціях.

Інший підхід передбачає вивчення лідерських якостей. В інших джерелах цей підхід має назву «теорія рис». Згідно з цим підходом, лідером може бути людина, яка володіє певним набором якостей особистості. Однак завдання складання їх повного переліку виявилось дуже складним. Хоча вченим не вдалося сформулювати повного набору якостей, якими мають володіти ефективні лідери, все ж встановлено, що деякі якості є обов'язковими для лідера: високі розумові здібності, широкі громадські інтереси і зрілість.

Висновки і пропозиції. Таким чином, лідерство треба розглядати як нову управлінську парадигму, сутність якої відповідає сучасним реаліям і тенденціям розвитку суспільства. Імплементация засад лідерства у систему соціального управління має здійснюватися шляхом розбудови індустрії розвитку лідерського потенціалу управлінців, що, відповідно, потребує модернізації визначальних параметрів чинної системи професійної підготовки управлінських кадрів.

Список використаної літератури:

1. Калашнікова С.А. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства. Київ: Київський університет ім. Бориса Грінченка, 2010. 390 с.
2. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти: Стратегія. Реалізація. Результати. К.: Грамота, 2005. 447 с.
3. Навчальна програма та методичні рекомендації до модуля «Управління освітою у зарубіжних країнах» / Укл. С.А. Калашнікова. К.: УАДУ, 2000. 23 с.
4. Огнев'юк В.О. Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку. К.: Знання України, 2003. 450 с.
5. Братко М.В. Теорія управління освітою в Україні в пострадянський період (1991 — початок XXI ст.): вектори розвитку. Вісник післядипломної освіти. 2015. Вип. 15. С. 17–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpo_2015_15_5.
6. Лесина Л. А. Лидерство в образовании: социологический анализ: дис. ...канд. соц. наук: 22.00.06. Екатеринбург, 2002. 165 с.
7. Кудряшова Е.В. Лидерство как предмет социально-философского анализа: дис. ...д-ра философских наук: 09.00.01. М., 1996. 359 с.
8. Kalashnikova S.A. Organization of Distance Learning in Higher Education Institute: Experience of the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine. World Conference on E-Learning in Corporate, Government, Healthcare & Higher Education. November 1–5, 2004. Washington DC, USA. Volume 1, Issue 1. P. 752–758.

Якушко Н. О. Теоретические основы исследования лидерства в отечественной и зарубежной управленческой науке

В статье рассматриваются проблемы лидерства как многоаспектного социального явления. Освещено значение понятия феномена лидерства. Определена сущность понятия современного лидера в образовании. Охарактеризованы стили управления.

Ключевые слова: государственное управление, лидерство, лидер, руководитель, лидерские качества, компетентность.

Yakushko N. O. The theoretical basis for the study of leadership in the national science and foreign science of management

The article deals with the problems of leadership as a multidimensional social phenomenon. The significance of the phenomenon of leadership is determined. The essence of the concept of a modern leader in education is determined. The management styles are described.

Key words: public administration, leadership, leader, leader, leader's qualities, competence.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.32.019

Р. М. Богачев

кандидат філософських наук,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президенті України

ПРОЦЕСИ САМООРГАНІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ МАТРИЦІ «ІНАКШЕ МОЖЛИВОГО»

У статті автором запропоноване методологічне підґрунтя формування матриці «інакше можливого», яке стає основою напрацювання відповідних інструментів управління соціальними системами, в т.ч. процесів самоорганізації. Теоретичне доопрацювання та практичне втілення запропонованого підходу щодо розробки стратегії самоорганізації соціальної системи зумовлює напрями наукової розвідки.

Ключові слова: розвиток, самоорганізація, еліта, матриця «інакше можливого», творчість.

Актуальність теми. У сучасних умовах намічаються істотні зміни в сутності та характері управлінської праці, у сфері політичного менеджменту та державного управління тощо. Осмислення цього важливо в умовах переходу до публічного управління на засадах відкритості, узгодженості з громадською думкою; переходу до нової моделі управління та образу державного службовця; переходу до полісегментної системи професійної підготовки державних діячів, політиків, адміністраторів міжнародного, національного та регіонального рівнів тощо.

З одного боку, сучасна картина світу характеризується сполученням глобального та локального: поставанням єдиної економічної системи (І. Валлерштайн, Дж. Бенігер), наростанням суспільних проблем (В. Вернадський, Т. де Шарден, П. Дракер), формуванням єдиного інформаційного простору (А. Тоффлер, Д. Белл, А. Турен), загостренням проблем незбалансованості виробництва, споживання та розподілу (Дж. Гелбрейт, В. Афанасьєв) тощо. А з іншого – втрачено джерел розвитку в межах класичної, неklasичної та постнекласичної парадигм, розвитком плюралізму, появою самостійних спільнот тощо.

У той же час у реаліях вітчизняного сьогодення велике значення має врахування світового

та європейського досвіду крізь призму комплексу засадничих положень геополітики, теорії систем та теорії управління в напрямі дослідження самоорганізації на всіх рівнях управління.

Постановка проблеми. Одним з основних джерел виникнення та загострення проблем сучасного розвитку та впровадження нових механізмів управління на всіх рівнях є невідповідність сутності процесів до їх організаційних форм, що виступає джерелом їх розбалансування суспільно-політичної системи та виникнення суспільних колізій сьогодення.

Наприклад, *геополітика* стає теоретичним освітленням простору суспільного сприйняття існуючих *суб'єкт-об'єктних взаємозв'язків* на міжнародному рівні як баналізованої реальності світової політики. Тобто «нового» постмодернового суспільного сприйняття старої максими «divide et impera» та гасла Нового часу «людина людині – вовк», а саме: «Немає вічних союзників та вічних ворогів, але є тільки вічні інтереси». Поряд із цим у методології досліджень процесів самоорганізації суспільних систем очевидним є: по-перше, відхід від діяльнійсної сутності суб'єкта до менш динамічної детермінації станом інфраструктури; по-друге, заміна людини статистичними ансамблями; по-третє,

абсолютизація ідей «спонтанного порядку», концепції суб'єктивних очікувань тощо.

Саме тому результати глобалізації все частіше ставляться під сумнів: глобалізація супроводжується фрагментацією світового економічного простору, а на національному рівні відбуваються аналогічні процеси. У той же час, щодо можливості еліти генерувати моделі-концепти «інакше можливого» суспільства, то в межах футурологічного напрямку (О.Флехтхейм) з'являється біля 20 визначень з префіксом «пост-»: постбуржуазне суспільство Р.Дарендорфа; посткапіталістичне Р. Ліхтхейма та К. Боулдінга; постцивілізаційне Г. Кана та постсучасне А. Етціоні тощо. Але суттєвих зрушень на шляху формування нового суспільства не відбувається.

У чому причина? Саме абсолютизація односторонньо-аналітичних методів суспільних наук, надання синтезу другорядної ролі є основною причиною того, що в царині політики, економіки, управління суспільним розвитком тощо самі методи дослідження перестають відповідати змісту діяльності людини, що й зумовлює негативні наслідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо міжнародного рівня, то всі геополітичні концепції мають на меті розробку стратегії, сценарію становлення майбутнього глобального світового ладу – проекту «інакше можливого», – на основі відповідного понятійного (*холодна війна, військово-стратегічний паритет, супердержава, глобалізація, зони національних інтересів*) та методологічного апарату (*модель жорсткої біполярної системи; модель ієрархічної системи* тощо), тобто формування та застосування *ефективних глобальних інструментів управління*.

Таким чином, геополітика штучно розділяє в ментальному сенсі нації та народи, а самі геополітичні концепти виступають методологічним підґрунтям суб'єкт-об'єктного формування та розгортання міжнародних взаємодій в напрямі розширення ареалу проживання та впливу.

Поряд із цим на національному рівні недосконале розкриття зв'язку між змістом та організаційними формами розвитку соціальних систем простежується в поглядах на роль та сутність синергетичних ефектів, синергізму. Ще в 60-ті роки І. Ансоффом [1] привертано увагу до синергізму. У 80-ті роки М. Портер та Р. Картер [15] обґрунтовують необхідність управління взаємозв'язками між напрямками бізнесу як сутності стратегії корпоративного рівня. У 90-ті роки Г. Хемел та К. Прахалад продовжують дослідження концепції синергізму на основі ресурсного підходу.

Але результати не збігаються з теоретичними висновками та не є однозначними.

На рівні окремої організації, установи, компанії головна *увага теорії* організації зосереджується на ЗОВНІШНІХ та ВНУТРІШНІХ факторах впливу на організацію (Дж. Вудворд, Ч. Перроу, Т. Барнс, Дж. Сталкер, А. Чандлер, Г. Мінцберг, Е. Штейн). Безумовно, із зростанням ступеню інтенсивності, насиченості та щільності суспільних взаємозв'язків – ЗОВНІШНЬОГО – проходить їх ускладнення й на рівні окремої спільноти, компанії, корпорації, держави, суспільства – ВНУТРІШНЬОГО (І. Ансофф, Г. Мінцберг, Е. Штейн). Тому наголос необхідно зробити на функціях *еліти* як однієї із складових системи управління: по-перше, це *функція адаптації до зовнішнього середовища*, а по-друге, це *функція внутрішньої інтеграції*, а головне – генерування належних *матриць-зразків «інакше можливого»*.

Приймаючи до уваги комплексний характер предмету дослідження, доречно використовувати не тільки принципи та підходи сучасного менеджменту, теорії організації, але й напрацювання *соціальної філософії та соціології* щодо дослідження ЗОВНІШНІХ та ВНУТРІШНІХ факторів впливу на організацію, установу, спільноту, народ, соціум у цілому.

Усі згадані вище концепти майбутнього суспільства з префіксом «пост» відповідно до принципу *технократичного детермінізму* до основних критеріїв розвитку суспільства відносять: *економічний* як рух до інформаційного суспільства; *технологічний* як проникнення технологій у всі сфері життя; *соціальний* як зміна поведінки під впливом інформації; *політичний* як створення глобального форуму рядових громадян; *культурний* як взаємопроникнення культур тощо [1; 9; 19].

Теоретичне підґрунтя цього підходу формує автор теорії соціальних систем, Толкотт Парсонс, який синтезує теоретичні підходи М. Вебера, Г. Зіммеля, Е. Дюркгейма, В. Парето, А. Маршалла, З. Фрейда [4; 17; 18] та пропонує загальну теорію дії (структурний функціоналізм). Але подальший розвиток цього підходу – неоеволюціоніська порівняльна соціологія – також не визначає та не обґрунтовує зв'язку змісту суспільної діяльності по відношенню до організаційної форми процесів розвитку.

Тому, за іншим напрямом, слід зупинитися на виникненні на початку 70-х років *діяльного підходу* (С. Батенін, Е. Ільєнков, В. Іванов, Г. Да-

видова, М. Каган, Л. Зеленов [7; 8]), який спрямовано на доведення принципу діяльності до принципу самодіяльності, розуміння останнього як субстанційної характеристики соціуму, признання невідворотності трансформації діяльності в творчість у формі практичної всезагальності.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В окресленому напрямі в останній чверті XX століття завдяки творчості Г. Батищева, В. Босенко, Е. Ільєнкова, М. Злотіної, А. Канарського, М. Ліфшиця, М. Мамардашвілі, І. Муратова, Л. Науменка, Б. Новікова [2; 3; 6; 7; 8; 10; 11; 14] розвивається творчий підхід: у сутності розвитку лежить рефлексія власної сутності, усвідомлення себе як форми взаємодії суб'єктів, стимулювання діяльності-самодіяльності-творчості кожного-багатьох-всіх.

На цьому шляху інформаційного шуму більше ніж практичних надбань, а процеси суспільного розвитку в політиці, економіці, соціумі постійно та невідворотно призводять до кризових та регресивних наслідків, деградації соціальних систем загалом.

Мета статті – проведення ефективної міжнародної та державної політики, державного управління на всіх рівнях суспільного розвитку потребує дослідження засадничих положень геополітичних конструктів, теорії організації, що мають відношення до феномену самоорганізації, теорії еліт, суспільного розвитку загалом в напрямі обґрунтування принципів, визначення методології дослідження та моделювання процесів самоорганізації з позицій діяльнісного та творчого підходів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до обраної методологічної бази доречно визначити сутність процесу формування матриці-концепту «інакше можливого» на шляху подолання розриву сутності та форм самоорганізації.

На філософсько-світоглядному рівні в основі формування та актуалізації *зразка-матриці-патерну «інакше можливого»* лежить поставання людини в процесі суб'єктивізації об'єктивного (*зовнішнього*) та об'єктивізації суб'єктивного (*внутрішнього*). Узагальнимо основні риси цього процесу.

У світі **Буттю об'єктивному, Зовнішньому** – **Онтосу** – протиставляється **Буття суб'єктивне, Внутрішнє** – **Гносис** – те, що шукає відповіді на онтологічні питання: *Що? Чому? Як? Звідки-куди? Навіщо?*

Гносис на своєму шляху пізнання Онтосу в критеріях *Етоса* (етичного) та *Естетоса* (ес-

тетичного) як прояв процесів усупільнення та соціалізації – *індивідуалізації соціального та соціалізації індивідуального*, – секуляризується через *Праксис* та стає спочатку *Світосприйняттям* як теоретичним відношенням до сущого (Онтосу) з позиції бажаного (*Сфера бажаного*), а потому – *Світоглядом* як теоретичним відношенням до сущого з позиції належного (*Сфера належного*). Так постає **Буття, що відповідає: Розум чуттєвий та Відчуття розумні**, – думки та відчуття «взаємопроростають» та стають **переконаннями**, а у взаємопереході *Сфери бажаного та Сфери належного* виплавляється *Сфера можливого* як простір **суб'єктівного відношення Гносису до Онтосу та Себе самого (!!!)** з позиції *Можливого*.

Саме так формується та актуалізується **зразок-матриця-патерн «інакше-можливого»** – **матриця Світовідношення** – як джерело детонації практичного перетворення, за якою Гносисом – вже як **Буттям розуміючим**, – здійснюється *Світовібудова-Світовідтворення*, в реальності відбудовується та постає *Дійсність*. Саме **еліта** виступає спочатку основою формування протилежності *Внутрішнього та Зовнішнього*, а потому – «спусковим гачком» розгортання суперечності на основі *дійсної абстракції Світовідношення – згаданого зразка-матриці-патерну «інакше можливого»*. У форматі суспільного відтворення цей процес виглядає так: спочатку домінує біологічна складова частина, тому людина як *людина економічна* в процесі діяльності детермінована **здебільшого зовнішніми умовами (Формотворчість)** у царині *суб'єкт-об'єктних взаємозв'язків*; завдяки процесам усупільнення соціальна складова частина поступово починає переважати, постає *людина усупільнена* та починає переважати внутрішня детермінація, формується громадянське суспільство як *суспільство вільного вибору (Культуротворчість)*; на решті – *діалектичний синтез* – постає *людина-творець, людина повністю усупільнена та суспільство людяне*, тобто постає *суспільство свідомого вибору (Свободотворчість)*.

Світ культури є продуктом людської діяльності (*Формотворення*) та виступає умовами (*Культуротворення*), в якому накопичується потенціал «інакше можливого», а в подальшому стає результатом самодетермінації (*Свободотворення*), актуалізації накопиченого потенціалу. Так відбувається перехід – «стрибок» – на

новий рівень цілісності, всебічності та істинності взаємозв'язків, а в ідеалі із *царини зовнішньої необхідності* до *царини свободи*, яка стає усвідомленою необхідністю, тобто **дією зі знанням справи** [3]. Що стає основою матриці «інакше-можливого»?

На суспільно-політичному та соціально-економічному рівнях. Людина – це істота БІО-соціальна, тому людина не може ТІЛЬКИ **біологічно пристосовуватися** – повзати по землі або ж ховатися на деревах тощо – вона має соціально **пристосовувати світ під себе**, олюднювати його.

Тому замість внутрішнього біологічного пристосовництва виникає суперечність *Внутрішнього* та *Зовнішнього*, а потому – взаємоперехід цих протилежностей одної сутності. Так, в умовах панування *суб'єкт-об'єктних взаємозв'язків* для протистояння Викликам Зовнішнього Внутрішнє диференціюється та виокремлюється зовнішня протилежність суспільству, як приклад: *еліта*, яка формує своє-інакше-себе Зовнішнього, **зразок-матрицю-патерн «інакше можливого»**. Із цього починається розвиток суспільних взаємозв'язків, формування свідомості та поставання все більше СОЦІАЛЬНОЇ людини. Себто – *Людської гідності* та *Людяності*. Еліта наділяється ознаками та якостями НАЙБІЛЬШ ГІДНИХ представників суспільства в залежності від світогляду та вимог історичної доби.

Саме тому можна впевнено казати про філософію та культуру Стародавньої Греції як колиску та першоджерело проектування майбутнього, концентрованого виразу раціональної – генеральної, – матриці-хронотопу західної цивілізації, яка формалізована категоріями Арістотеля та використовується до нашого часу. Саме категорії Арістотеля («дія», «володіння», «страждання») формують **основне суспільне відношення**, – *суб'єкт-об'єктне*, – що воно стає основою формування соціальних відносин, стрижнями *матриці-зразка-патерну взаємозв'язків*, «*породжуючим відношенням*» (Л.С. Виготський), яке породжує не тільки людину, але й суспільство. Тому й еліта з античної доби розташовується виключно на вищих щаблях суспільної ієрархії.

На жаль, **основне суспільне відношення** на основі *суб'єкт-об'єктного типу взаємозв'язків* (вплив, наказ, володіння, примус, пригнічення, гноблення як модуси однобічної, розірваної в своїй основі взаємодії) стає основою формування *людини економічної*: хоча поро-

джується людина, але не завжди породжується людяне в ній. Тому й еліта не зрідка, а здебільше викликає суперечливе ставлення та відношення в історичній ретроспективі та зараз.

Але людина істота біо-СОЦІАЛЬНА. Тільки суперечності соціальної форми руху здійснюються в межах цієї форми руху, але *старе основне суспільне відношення* має обмеження та редукує суперечність «суспільство-природа» до формату *антагонізму «організм-середовище»*. Останній продовжує доки суспільство не стає людським; в тій мірі, в якій революція як трансгресія, вихід за межі *старого основного відношення*, не стає режимом постійного виходу за власні межі з метою руйнування ірраціональних форм. І **роль та значення еліти в цьому процесі – непересічне**.

Саме тому на міжнародному та національному рівнях на превеликий жаль, сучасна *геополітика* та *державна політика* доки є *теоретичним освідченням одно полярного світу*, в якому санкціоновані будь-які дії, будь-які вчинки. Головне – домінування певних елітарних інтересів над іншими, безумовно, під виглядом загальнолюдських та демократичних цінностей. Як наслідок, людство знаходиться в полоні егоїстичної «самозакоханості» (*біологізму*), власної «виключності» (*суб'єктивізму*) та невірному вибору шляху розвитку (*солідаризму*).

Більш того, суто однобічний характер культурно-світоглядного впливу зумовлює розгортання широкого прошарку *ментально-інформаційних проникнень* у суспільну свідомість, розробку та проведення *масштабних диверсійно-психологічних операцій*, а потому й *інформаційно-психологічної війни* загалом. Роль та значення еліти неможливо переоцінити, особливо приймаючи до уваги її концептуально-світоглядні аспекти самоорганізації та суспільного відтворення, матриці «інакше-можливого» суспільства загалом.

Але людина – все більше та здебільше стає СОЦІАЛЬНОЮ, тобто **УСУСПІЛЬНЕНОЮ**. Тому, з одного боку, відбувається посилення практик самоорганізації: колективних дій та укріплення державної влади, що зумовлює не сприйняття лібералізму та функціоналізму; з іншого – проголошується перехід до нового суспільства, в центрі якого лежать ідея соціальної дії, перехід до антропоцентричного способу суспільного життя.

Тобто відбувається **зміна відношення людини до самої себе-багатьох-всіх, а перехід від суб'єкт-об'єктних до суб'єкт-суб'єк-**

тних взаємозв'язків стає сутністю сучасної трансформації публічного адміністрування та управління суспільним розвитком загалом.

Відповідно до результатів дослідження ґенези процесів самоорганізації суспільних систем нами визначено відповідні етапи розвитку суспільних систем (виробництво речей – виробництво ідей – продукування людей) щодо розв'язання суперечності змісту та суспільної форми самоорганізації.

Це дозволяє віднести до принципів самоорганізації суспільних систем наступні: перманентний розвиток; системність, науковість та адекватність; саморегулювання та самонастроювання гармонічних взаємодій; перехід від суб'єкт-об'єктних до суб'єкт-суб'єктних, а потому – суб'єктно-суб'єктісних взаємодій; переорієнтацію від стимулювання діяльності до розгортання самодіяльності, а потому – до творчості; іманентний характер; прозорість, зрозумілість, постійне вдосконалення; стимулювання мобільності; *мережування* як процес гармонізованих та адекватних взаємодій; *мереживо* як форма здійснення самоуправління, саморегулювання; перехід від *авторитета влади* до *влади авторитету конкретної професії* та потому – до *влади конкретного виду творчості*; творчість як *розподіл самодіяльності* та *самодіяльнісний розподіл* в формі практичної всезагальності.

Тому відповідно до теоретико-методологічної бази творчого підходу нами зроблені наступні припущення, які лягають в основу дослідження процесів самоорганізації на основі матриць «інакше можливого» (Таблиця 1).

Відповідно формулюються й нові категорійні блоки: *розмежування* (Новіков Б.В.), *мереживо-мережевість-мережування* (Новіков Б.В., Богачев Р.М.), *надлишковість* (Мельниченко А.А., Іщенко А.М.), *безмірність* тощо.

Саме це окреслює напрям та сутнісні особливості **нової моделі** самоорганізації та гармонізації процесів суспільного відтворення, вимоги до нових підходів до управління зокрема. Саме звідси розгортаються й нові формати *Світосприйняття*, *Світогляду* та *Світovidтворення*, на основі *суб'єкт-суб'єктних*, а потому – *суб'єктно-суб'єктісних взаємозв'язків*.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений теоретико-методологічний пошук дозволяє нам визначити, що лише в розумінні суперечливості процесів самоорганізації та самоуправління суспільства, суспільного відтворення загалом, світового, загальнонаціонального та регіонального розвитку зокрема, в тому числі формування та розвитку відповідної еліти, процеси самоорганізації будуть доведені до рівня *всезагальної суспільної форми руху* в процесі діяльності з метою досягнення *рухливої форми очікуваного результату – матриці-моделі «інакше можливого»*. Тільки таким чином потенціюється та в подальшому й актуалізується потенціал самоорганізації та самоуправління.

Тому поступово до основних функцій еліти як складової частини системи управління крім примусової – суб'єкт-об'єктної, – адаптації до змін зовнішнього середовища та суто зовнішньої інтеграції у внутрішнє середовище нових елементів (геополітика) відносять **соціаліза-**

Таблиця 1

Основні параметри матриці «інакше можливого»

Критерії поставання людини	Людина економічна (БІО-соціальна)	Людина Суспільна (біо-СОЦІАЛЬНА)	Людина-творець (повністю УСУСПІЛЬНЕНА)
Система суспільного відтворення	Виробництво речей	Виробництво ідей	Продукування людей
Основне суспільне відношення	Суб'єкт-об'єктні	Суб'єкт-суб'єктні	Суб'єктно-суб'єктісні
Принцип організації зв'язків	Поділ діяльності	Розподіл самодіяльності	Творчість як розподіл самодіяльності та самодіяльний розподіл
Форма організації зв'язків	Павутиння ієрархічних зв'язків	Мережа вертикальних та горизонтальних взаємозв'язків	Мереживо взаємозв'язків
Тип управління	Авторитет влади	Влада авторитету	Влада конкретного виду творчості
Функція еліти	Адаптація до зовнішнього середовища	+ внутрішня інтеграція (колективу, соціуму)	+ соціалізація та людинотворення

цію, людинотворення: перехід від *виробництва речей до виробництва ідей*, а потому – *продукування людей*. Так здійснюється мережування та актуалізується потенціал *мережовості* у формі *мережива* дійсно людських суспільних взаємозв'язків. Так постає дійсне людство як суспільність дійсних людей-творців, в якій **кожен-багато-всі** виступають **елітою**.

Саме ці процеси знаходять зовнішній прояв у значних темпах розвитку т.з. мережових соціальних систем та «сітьових» структур, які за рахунок сучасних технологій перетворення, обробки та транслявання інформації, обміну здобутим знанням та досвідом пізнання поступово витісняють старі економічні, соціальні, політичні утворення суспільного життя в цілому.

Список використаної літератури:

1. Ансофф И. Новая стратегия: Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 1999. 416 с.
2. Батищев Г.С. Неисчерпаемые возможности и границы применения категории деятельности // Деятельность: теория, методология, проблемы. М., 1990. С. 2335.
3. Босенко В.А. Воспитать воспитателя. Заметки по философским вопросам педагогики и педагогическим проблемам философии. К.: Всеукраинский союз рабочих, 2004. 352 с.
4. Вебер Макс. Избранное. Образование общества.: Пер. с нем. / М. Вебер. М.: Юрист, 1994. 704 с.
5. Друкер Питер Ф. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества: Пер.с англ. М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2007. 336 с.: ил.
6. Злотина М.Л. Диалектика. Киев: ПАРАПАН, 2008. 264 с.
7. Иванов В.П. Человеческая деятельность – познание – искусство. К.: Наукова думка, 1977. 251 с.
8. Ильенков Э.В. Об идолах и идеалах. М.: Наука, 1968. 319 с.
9. Иноземцев В.Л. Пределы «догоняющего» развития. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2000. 295 с.
10. Канарский А.С. Диалектика эстетического процесса. Киев, 2008. 380 с.
11. Лифшиц Мих. В мире эстетики: статьи 1969–1981 гг. М.: Изобраз. искусство, 1985. 317 с.
12. Новіков Б.В. Двадцать шесть тезисов об управлении и власти // Сучасні проблеми управління: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції 26 -27 листопада 2009 р., м. Київ. К.: НТУУ «КПІ», 2009. 344 с. С. 82.
13. Новіков Б.В. Творчість як спосіб здійснення гуманізму. К.: НТУУ «КПІ», 1998. 310 с.
14. Науменко Л.К. Материализм и постмодернизм // «Материализм та емпіріокритицизм» – шедевр світової філософської думки [Текст]: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 27-28 листопада 2008 року. К.: НТУУ «КПІ», 2008. С. 159.
15. Портер М. Международная конкуренция. М.: Международные отношения, 1993. 896 с.
16. Тоффлер Э. Шок будущего: Пре. с англ. М: ООО «Издательство АСТ», 2001. 560 с.
17. Турен Ален. Возвращений человека действующего. Очерк социологии. М.: Научный мир, 1998. 204 с.
18. Тульчинська С.О., Мельниченко А.А., Акімова О.А. Управління у сфері освіти і науки як фактор забезпечення сталого розвитку держави та регіонів [Текст]: монографія. К.: Видавництво ВП «Едельвейс», 2012. 352 с.
19. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах. М.: Мир, 1985. 236 с.

Богачев Р. М. Процессы самоорганизации и формирования матрицы «иначе возможного»

В статье автором предложена теоретическая основа формирования матрицы «иначе возможного», которая становится базой наработки соответствующих инструментов управления социальными системами, в том числе процессами самоорганизации. Теоретическая доработка и практическое внедрение предложенного подхода касательно разработки стратегии самоорганизации социальной системы обуславливает дальнейшие направления научного поиска.

Ключевые слова: развитие, самоорганизация, элита, матрица «иначе возможного», творчество.

Bohachev R. M. The self-organizations processes and the matrix of «otherwise enabled»

Author proposes methodological framework of The Models for describing of self-organization is the basis for the social development and the relevant management tools. The theoretical elaboration and practical implementation of the proposed approach to the development strategy of social system determine further directions of the scientific exploration.

Key words: development, self-organization, Matrix of «Otherwise Enabled», creativity.

УДК 351: 502. 33: 330. 3

З. М. Бурик

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА ОСНОВІ СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

У статті встановлено, що господарська система включає три основні підсистеми: економічну, соціальну та екологічну, що відповідає трьом основним складовим концепції сталого розвитку. Зображено механізми регулювання еколого-економічної системи на засадах сталого розвитку. Наведено пропозиції удосконалення соціо-еколого-економічних систем. Визначено інструменти при удосконаленні регулювання економічної, екологічної та соціальної систем.

Ключові слова: державне регулювання, сталий розвиток, соціо-еколого-економічні системи, еколого-економічна рівновага, механізми регулювання еколого-економічної системи.

Постановка проблеми. Реалізація цілей сталого розвитку досягається шляхом ефективного й добре прорахованого управління даним процесом. У контексті сталого розвитку управління є особливим видом цілеспрямованої діяльності, сфокусованої на досягненні позитивних змін при забезпеченні соціо-еколого-економічної збалансованості на тривалому інтервалі часу. Основними суб'єктами управління сталого розвитку є бізнес-спільноти, громадянське суспільство та органи державної влади, представлені на загальнодержавному, регіональних і місцевому рівнях. Останні відіграють ключову роль у даному процесі, оскільки в їх обов'язки входять: інтеграція всіх суб'єктів, узгодження цілей, завдань, показників є стратегічних документах, вироблення однакової методологічної та методичної основи управління тощо. Основне завдання органів державної влади полягає у створенні, за тісної співпраці з бізнесом і громадянським суспільством, прозорі системи інститутів соціо-еколого-економічного партнерства, забезпечення умов для конструктивного діалогу всіх суб'єктів, для досягнення мети сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної

проблеми, на які спирається автор. Проблемі удосконалення державного регулювання сталого розвитку на основі соціо-еколого-економічних систем досліджували такі науковці, як Сиренко В.Ф., Балюк Г., Шапар А.Г. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. На даний час існує доволі велика кількість напрацювань стосовно удосконалення державного регулювання сталого розвитку, проте невирішеними залишаються питання удосконалення на основі соціо-еколого-економічних систем.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у визначенні головних напрямів удосконалення державного регулювання сталого розвитку на основі соціо-еколого-економічних систем.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Безумовно, господарська система включає три основні підсистеми: економічну, соціальну та екологічну, що відповідає трьом основним складовим концепції сталого розвитку. Економічна складова частина передбачає оптимальне використання обмежених

ресурсів і використання екологічних природо-, енерго-, і матеріалоощадних технологій, у т. ч. видобуток і переробку сировини, створення екологічно орієнтованої продукції, мінімізацію, переробку і утилізацію відходів [1, с. 9–13]. Сталість економічної підсистеми може бути забезпечена спрямуванням частини прибутку від продажу невідновних ресурсів на збільшення цінності відновлюваних. Важливим аспектом у цьому плані є справедливий розподіл благ у внутрішньому і міжпоколінному вимірі. Згідно з концепцією людського розвитку, людина є самостійним суб'єктом розвитку, а не його об'єктом, отож, вона як індивідум має активно брати участь у процесах, які представляють сферу її життєдіяльності. Екологічна складова частина передбачає, що сталий розвиток має забезпечувати гармонійне поєднання біологічних і фізичних природних систем, зокрема – створених людиною. Особливе значення має життєздатність екосистем, від яких залежить глобальна стійкість всієї біосфери. Основна увага тут акцентується на здатності до самовідновлення, швидкої адаптації екосистем до змін, на протидію збереженню їх у певному статичному, ідеальному, стані. Неощадне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, втрата біологічного різноманіття знижують здатність екосистем до самовідновлення. Узгодження трьох названих складових сталого розвитку, а також трьох основних підсистем господарської системи: економічної, соціальної та екологічної є складним, але необхідним завданням. При порушенні рівноваги між цими складовими в бік одного з компонентів, втрачається баланс розвитку і виникатиме загроза переходу у неконтрольований стан розвитку.

Зазвичай прогнози щодо позитивного економічного або екологічного ефекту від реалізації певного механізму, спрямованого на встановлення еколого-економічної рівноваги, не справджуються. У результаті, більш ймовірно виявляється рівновага – ситуативна, нестабільна або ж неефективна (рис. 1).

Зумовлено це тим, що складні внутрішньодержавні соціально-економічні та екологічні системи перебувають у стані постійної динаміки, і при переході з одного рівноважного стану в інший порушуються існуючі структурні зв'язки між економічними та екологічними процесами, виникають відхилення та невизначеність у поведінці економічних суб'єктів.

Отже, науково-практичне завдання щодо політики і механізмів розвитку національної еконо-

міки полягає в регулюванні трансформаційних процесів таким чином, щоб вони відбувалися в межах еколого-економічної системи, а розвиток мав прогресивне спрямування з результируючим позитивним ефектом.

Регулювання еколого-економічних процесів на загальнодержавному рівні має здійснюватися на основі механізмів групування територій за ознакою наявності структурної рівноваги, механізмів міжтериторіального вирівнювання та механізмів прогнозування моделі розвитку окремих територій. Це дозволить управляти перехідними процесами відразу кількох територіальних одиниць, що знаходяться в однаковому становищі, прогнозувати шлях розвитку країни загалом [2, с. 37–60].

Важливу роль у регулюванні розвитком національної економіки має система моніторингу, адже її висновки формують основу для прийняття управлінських рішень. Система моніторингу повинна відповідати середовищу свого функціонування, сама бути функціональною, відкритою для інформації, здатною до змін – адаптивною, відповідати поточним вимогам і потребам, трансформуватися в разі необхідності.

Завдання моніторингу, зокрема його інформаційної складової частини – високий рівень обробки інформації, аналітичної складової частини – її опрацювання, консалтингової складової частини – формування висновків та рекомендацій, з метою впливу на ситуацію. Отож, система моніторингу повинна будуватися на принципі регіонального представництва шляхом формування територіальних підрозділів із боку центральної структури. Це значною мірою сприятиме врахуванню особливостей не тільки на рівні регіону, але й на нижчих адміністративно-територіальних рівнях, значно полегшить управління системою [3, с. 165].

Перейдемо безпосередньо до пропозицій удосконалення соціо-еколого-економічних систем. В якості основних напрямків удосконалення соціо-еколого-економічних систем визначені наступні: формування господарського механізму, що управляє соціально-економічним розвитком; виконання природоохоронних заходів на сільських і незабудованих територіях; розвиток соціальної інфраструктури та оздоровлення населення; розвиток сільського господарства на основі інноваційних технологій; реконструкція промислової екосистеми з урахуванням господарської ємності локальних екосистем.

При удосконаленні регулювання економічної системи необхідно використовувати наступні інструменти:

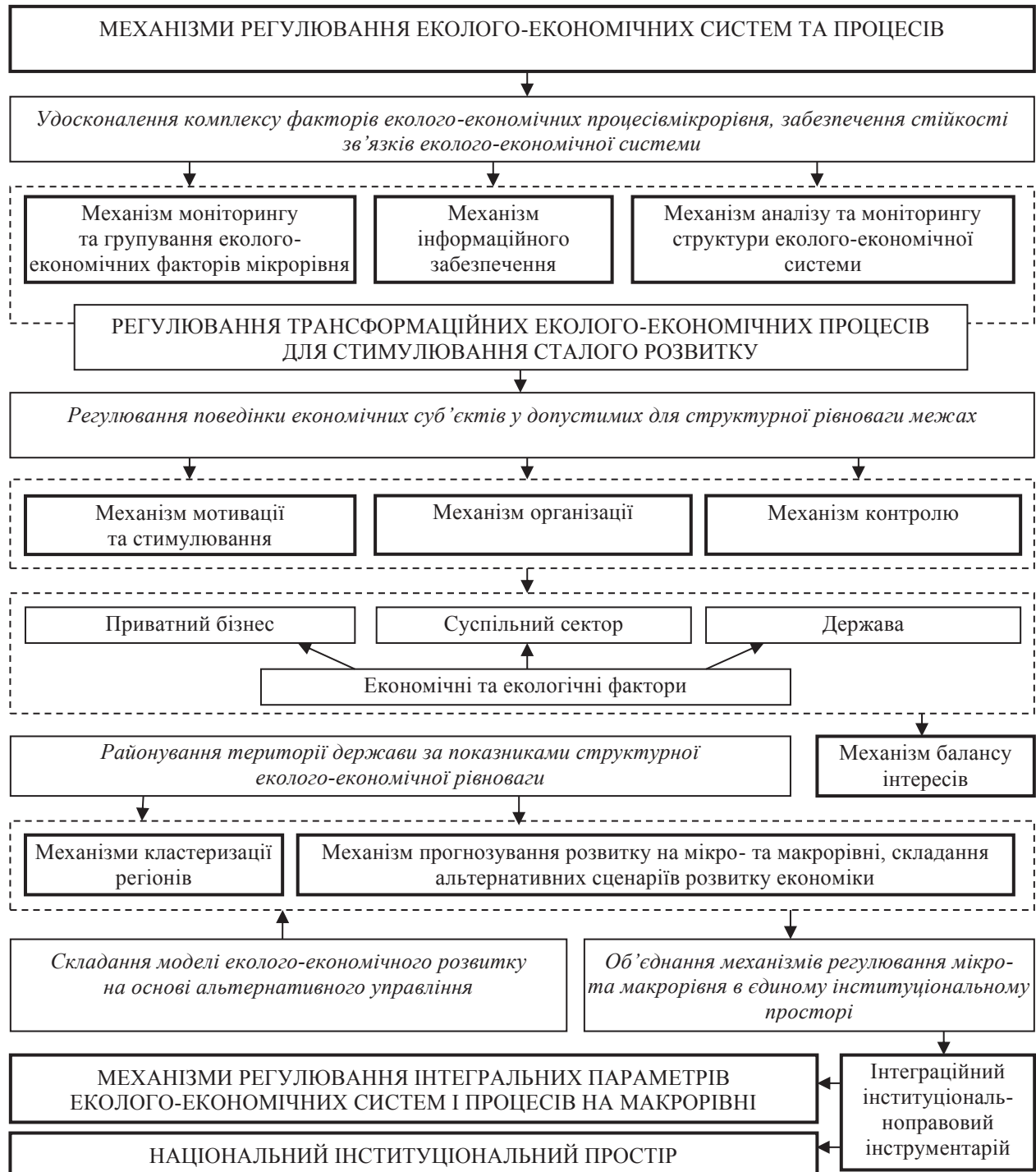


Рис. 1. Механізми регулювання еколого-економічної системи на засадах сталого розвитку

Джерело: власна розробка автора

1) адміністративного характеру – зниження адміністративних бар'єрів, для спрощення угод із купівлі-продажу технологічних інновацій; впровадження стандартів інтенсифікації виробництва і нормативів; зниження адміністративних бар'єрів для спрощення угод із купівлі-продажу інновацій, патентів; створення інформаційних майданчиків

для обміну інноваціями; створення доступного інституту консультування при оформленні заявок на патенти; створення інформаційних майданчиків для спрощення пошуку контрагентів, розробки проектно-кошторисної документації тощо; розробка стратегії комплексної модернізації промисловості, здійснюваної одночасно з

впровадженням більш прогресивних технологічних процесів, комплексною механізацією і автоматизацією виробництва;

2) економічного характеру – пріоритет державних підприємств при інтенсифікації виробництва, яке може спричинити мультиплікативний ефект на бізнес-середовище в цілому; формування додаткових джерел фінансування внутрішніх витрат на дослідження і розробки; забезпечення технологічних проривів у стратегічно важливих галузях і напрямках; впорядкування взаємодії наукових організацій з компаніями, надавання підтримки науково-дослідним проектам, що виконуються силами недержавних наукових інститутів і фондів;

3) соціально-психологічного характеру – вплив на систему цінностей сталого розвитку, формування принципів «зеленої економіки» через інформацію в ЗМІ, проведення конференцій, семінарів; організація соціальних проектів і громадських ініціатив зі стимулювання інноваційної активності.

Основними принципами економічної політики є: невтручання держави в діяльність бізнесу і зниження його прямого грошового стимулювання, надання рівних умов щодо державної підтримки, пріоритет залишення коштів в економіці.

У рамках удосконалення регулювання екологічної системи необхідно забезпечити:

- підготовку схеми територіального планування, розробку нормативно-правових документів щодо містобудівної діяльності, впровадження програм комплексного розвитку комунальної інфраструктури;

- впровадження ресурсозберігаючих і безвідходних технологій на підприємствах;

- поетапне зниження скидів (викидів) забруднюючих речовин, розміщення відходів до встановлених нормативів;

- розвиток ефективної системи переробки відходів, використання вторинних ресурсів;

- оптимізація мереж очисних споруд, забезпечення їх максимального завантаження;

- будівництво та модернізація очисних споруд тільки на основі сучасних технологій;

- ліквідація несанкціонованих звалищ, які не відповідають нормативним вимогам полігонів твердих побутових відходів (ТПВ);

- будівництво заводів з переробки ТПВ;

- удосконалення системи управління рухом ТПВ шляхом впровадження роздільного збору ТПВ, сортування відходів, їх ефективного знешкодження та утилізації, екологічно безпечного захоронення;

- розвиток екологічно безпечних видів транспорту і палива;

- скорочення питомого водоспоживання у сфері житлово-комунального господарства.

Результатами реалізації цих заходів буде: зменшення негативного впливу на екологію; значно чистіше довкілля; налагодження системи поводження з відходами; збереження ресурсів; розбудова громадянського суспільства. При вдосконаленні регулювання екологічної системи необхідно використовувати такі інструменти:

1) адміністративного характеру – законодавча жорсткість заходів заборони на несанкціонований викид відходів і шкідливих речовин, вдосконалення системи контролю та нагляду за виконанням цієї норми; законодавче закріплення за суб'єктами бізнес-середовища обов'язків створення відходопереробних або безвідходних виробництв, установку очисних споруд на своїх підприємствах і посилення контролю за їх виконанням; підвищення стандартів і нормативів якості переробки відходів виробництва і споживання; квотування відходів виробництва і споживання, викидів в навколишнє середовище; підвищення суми штрафів за скиди і викиди (ввести плату за викиди в межах ГДК і понадлімітне забруднення); облік екологічних угод; створення механізму забезпечення бюджетної ефективності природоохоронної діяльності; введення механізму протидії корупції в природоохоронній діяльності; проведення робіт із паспортизації підприємств; створення і вдосконалення автоматизованої системи моніторингу охорони навколишнього середовища;

2) економічного характеру – зосередження безвідходних або відходопереробних виробництв у рамках державного підприємництва; бюджетне регулювання; податкові методи; зниження облікової та резервної ставок для фінансових систем, що надають пільгове кредитування для підприємств, впроваджують екологозберігаючі технології та технології вторинної обробки; введення механізму залучення приватних інвестицій у раціональне природокористування та охорону навколишнього середовища; екологічне страхування; природоохоронні субсидії;

3) соціально-психологічного характеру – розвиток системи екологічного виховання та освіти, підвищення компетентності фахівців різних цільових груп; забезпечення достовірною і своєчасною інформацією про стан природного середовища та природоохоронних заходів;

вплив на систему цінностей сталого розвитку, принципів «зеленої економіки» через інформацію в ЗМІ, проведення конференцій, семінарів, конкурсів, акцій, свят; організація соціальних проектів і громадських ініціатив зі стимулювання екологічно відповідальної поведінки, створення еколого-біологічних центрів, підтримка екологоорієнтованого волонтерства; формування мотивації природоохоронної діяльності, відповідальності та відшкодування збитків за результати природокористування.

Основними принципами екологічної політики є: посилення контролю за несанкціонованим забрудненням території та запровадження принципу «забруднювач платить».

При удосконаленні регулювання соціальної системи необхідно використовувати такі інструменти:

1) адміністративного характеру – розвиток системи охорони здоров'я і медицини, забезпечення громадської безпеки, розвиток фізкультури і спорту; зниження адміністративних бар'єрів при в'їзді іммігрантів, надання їм у тимчасове користування підвідомчого житла; збільшення термінів перебування на території; посилення нормативів в рамках розвитку соціальної інфраструктури.

2) економічного характеру – будівництво відомчого житла для мігрантів у рамках державного підприємництва; зниження зборів за тимчасову реєстрацію; компенсація частини соціальних внесків з бюджету, залежно від якості трудового потенціалу мігранта; будівництво об'єктів медичного та профілактичного профілю в рамках державного підприємництва; компенсація частини витрат на медичне обслуговування; зниження облікової ставки і ставки рефінансування банкам, які надають послуги з кредитування витрат на медичне обслуговування; створення соціальної інфраструктури в рамках державного підприємництва;

3) соціально-психологічного характеру – вплив на систему цінностей сталого розвитку через інформацію в ЗМІ, проведення конференцій, семінарів; організація соціальних проектів і громадських ініціатив зі стимулювання здорового способу життя, стимулювання народжуваності. Основним принципом соціальної політики є надання рівного доступу населення до соціальних послуг (освітніх, культурних, медичних тощо). Необхідно відзначити, що со-

годні в Україні розпочато медичну реформу, реалізація якої повинна забезпечити: створення програми державних гарантій надання населенню медичної допомоги за видами й обсягами, відповідно до затверджених стандартів та діючої нормативно-правової бази; формування збалансованої системи охорони здоров'я при повній компенсації суспільно-необхідних витрат на надання медичних послуг; впровадження схеми фінансування системи охорони здоров'я, з урахуванням кількості проліцензованих видів діяльності й узгоджених обсягів медичної допомоги; впровадження форм оплати за медичну допомогу, що стимулюють підвищення ефективності діяльності медичних установ.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Отже, запропоновані заходи сприятимуть підвищенню потенціалу соціо-еколого-економічних систем в рамках загальної стратегії сталого розвитку, в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Розроблений механізм реалізації заходів коригуючого впливу та алгоритм прийняття управлінських рішень передбачають виділення напрямків регулювання за кожною системою сталого розвитку. Реалізація даних напрямів повинна базуватися на поєднанні інструментів адміністративного, економічного і соціально-психологічного характеру. Таким чином, запропонований алгоритм вироблення управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого розвитку, чітко структурує безпосередньо процес регулювання, конкретизує напрямки, відповідно до проблем розвитку регіону, а так само групує різні за характером методи державного регулювання, підвищуючи їх ефективність.

Список використаної літератури:

1. Балюк Г. Правове забезпечення екологічної складової сталого розвитку: проблеми законодавчого регулювання, створення екологічної столиці світу та удосконалення екологічної освіти в Україні. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 92. С. 9–13.
2. Шапар А. Г. Про концепцію переходу України до сталого розвитку. Екологія і природокористування. 2006. Випуск 9. С. 37–60.
3. Апарат государственного управления: Интересы и деятельность / Отв. ред. В.Ф. Сиренко. К.: Наукова думка, 1993. 165 с.

Бурик З. М. Совершенствование государственного регулирования устойчивого развития на основе социо-эколого-экономических систем

В статье установлено, что хозяйственная система включает три основные подсистемы: экономическую, социальную и экологическую, что соответствует трем основным составляющим концепции устойчивого развития. Изображены механизмы регулирования эколого-экономической системы на принципах устойчивого развития. Приведены предложения усовершенствования социо-эколого-экономических систем. Определены инструменты при совершенствовании регулирования экономической, экологической и социальной систем.

Ключевые слова: государственное регулирование, устойчивое развитие, социо-эколого-экономические системы, эколого-экономическое равновесие, механизмы регулирования эколого-экономической системы.

Buryk Z. M. Improvement of public regulation of sustainable development based on socio-ecological-economic systems

This article establishes that the economic system includes three main subsystems: economic, social and ecological, which corresponds to three main components of the concept of sustainable development. The mechanisms of regulation of ecological-economic system on the basis of sustainable development are shown. The proposals of improvement of socio-ecological and economic systems are presented. The tools for improving the regulation of economic, environmental and social systems have been identified.

Key words: state regulation, sustainable development, socio-ecological-economic systems, ecological-economic equilibrium, mechanisms of regulation of the ecological-economic system.

Т. Д. Ганцюк

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено основні складові елементи комплексного механізму державного управління. Обґрунтовано доцільність виділення серед складових комплексного механізму державного управління організаційно-кадрового механізму здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади. На основі проведеного дослідження розроблено концептуальну модель формування організаційно-кадрового механізму здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління

Ключові слова: механізм управління, державне управління, механізм державного управління, інформаційно-аналітичне забезпечення, організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення.

Постановка проблеми. Інтенсивні державотворчі процеси в Україні потребують ефективного функціонування органів державної влади, зокрема і на рівні місцевих органів державного управління. Ефективність роботи органів державного управління, у свою чергу, залежить від ефективного механізму державного управління. Крім того, сучасний етап розвитку України розглядається як перехідний від індустріального до інформаційного, тож провідне місце серед усіх, необхідних для ефективного функціонування системи державного управління, механізмів займають механізми, які уможливають здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження та підтверджує необхідність розробки методичних та практичних рекомендацій щодо удосконалення системи реалізації організаційно-кадрового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Значний вклад у дослідження механізмів державного управління здійснили такі науковці як Ю. Древаль, О. Коротич, А. Ліпенцев, Н. Мирна, О. Федорчак тощо. Питання формування інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління досліджувалися Т. Батарщук, О. Карпенко, Р. Коваль та

інші. Проте, незважаючи на значний науковий доробок у дослідженні механізмів державного управління, окремі аспекти формування елементного складу таких механізмів потребують більш глибокого вивчення.

Формулювання цілей статті. Головною метою дослідження є обґрунтування та розроблення узагальненої схеми організаційно-кадрового механізму здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади як складового елементу комплексного механізму державного управління. Для досягнення зазначеної мети було визначено такі завдання: визначити основні складові елементи комплексного механізму державного управління, обґрунтувати доцільність виділення серед складових комплексного механізму державного управління організаційно-кадрового механізму здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади та розробити концептуальну схему формування такого механізму.

Викладення основного матеріалу. Враховуючи той факт, що термін «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади» інтегрує в собі різні галузі наукового знання, вважаємо за необхідне з'ясувати суть даного терміну. Із цією метою під час проведення дослідження нами було поділено терміни, які утворю-

ють дане поняття і детермінують його сутність, на дві групи: базові і похідні. До групи базових понять дослідження належать: «механізм», «механізм управління», «механізм державного управління», в той час як до групи похідних термінів, які формуються на основі базових, можна віднести «механізми інформаційно-аналітичного забезпечення», «механізми інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління», «організаційний механізм державного управління», «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління», «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади», «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади».

У попередніх дослідженнях [1; 2] нами було розглянуто один із базових термінів дослідження – «механізм державного управління» та на основі аналізу праць вчених розкрито його суть та специфіку. У контексті даного дослідження пропонуємо розуміти механізми державного управління як систему органів виконавчої влади, способів, методів, засобів, важелів та інструментів, через які вони, на основі відповідного ресурсного забезпечення, здійснюють вплив на об'єкти управління з метою забезпечення виконання функцій й досягнення поставлених завдань та цілей управління.

Якщо при визначенні механізмів державного управління ми керуємося системним підходом, то доцільно визначити елементний склад системи комплексного механізму державного управління. Так, Р. Рудницька пропонує до основних елементів механізму державного управління віднести методи, важелі, інструменти, політику, правове, нормативне та інформаційне забезпечення [3].

Л. Мельничук на основі аналізу дефініцій механізму державного управління в інтерпретації вітчизняних дослідників описує елементний склад комплексного механізму державного управління, до якого відносить такі складові частини:

- цілі та завдання управління;
- фактори управління, тобто ті властивості та елементи об'єкту, його зв'язки з оточуючим середовищем, на які суб'єктами управління здійснюється вплив в інтересах досягнення поставлених цілей;
- методи впливу на ці фактори;

– ресурси управління, при використанні яких реалізується вибраний метод управління й забезпечується досягнення поставлених цілей [4, с. 100].

Ми ж вважаємо за доцільне розділити елементи механізму державного управління на чотири логічні підсистеми:

- система органів виконавчої влади;
- цілі, функції, фактори, завдання, соціальні та правові норми здійснення управління;
- способи, методи, засоби, важелі та інструменти управлінського впливу суб'єктів на об'єкти управління;
- ресурсне забезпечення управлінського процесу, до якого віднесемо нормативно-правове, інформаційне, науково-методичне, кадрове, матеріально-технічне та фінансове.

Склад елементів комплексного механізму державного управління зображено схемою на рисунку 1.

Конкретний механізм державного управління, як зазначає О. Федорчак [5], у залежності від специфіки сфери управління та від проблеми, яка потребує вирішення шляхом його застосування, буде мати свою назву, і може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Такий комплексний механізм державного управління повинен бути сконструйованим як відносно самостійна система і мусить повною мірою відображати взаємодію різноманітних елементів управління. Саме тому доцільним є визначення складових комплексного механізму державного управління та їх суть. Раніше нами було здійснено спробу виділити основні складові елементи такого комплексного механізму [1], а зараз пропонуємо зупинимось детальніше на механізмах державного управління, які гарантують здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади.

Так, дослідниця Т. Бартачук визначає механізми інформаційного забезпечення як процеси, що направлені на вирішення проблеми накопичення, обробки, аналізу та розповсюдження інформації і передбачають розвиток інформатизації та створення відповідного інформаційно-технологічного інструментарію (інформаційної інфраструктури, електронно-інформаційних мереж, інформаційних технологій), а також розвиток інформаційних ресурсів та ринку інформаційних послуг [6, с. 156].

А науковець О. Карпенко на основі аналізу споріднених понять, таких як «механізми дер-

жави», «механізми управління», «механізми державного управління», трактує механізми інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління як сукупність методів і засобів практичного здійснення процесів інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 61].

Проте здійснення ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади можливе лише за умови врахування людського фактору та, як зазначає Р. Коваль, формування на його основі такої моделі спеціаліста (в нашому випадку – державного службовця), який би за своїм фахом міг бути спроможний опанувати методи та моделі, які дозволяють приймати науково обґрунтовані, зважені управлінські рішення [8, с. 29]. З метою пристосування органів державної влади до сучасних умов існування в епоху інформаційного суспільства доцільними є розроблення та впровадження нових вимог до професіоналізму кадрів, залучених до інформаційно-аналітичного забезпечення, адже, як зазначає російський науковець О. Сурін, державне управління в сучасних умовах є дуже складною спеціалізованою та високотехнологічною системою, яка потре-

бує кадрів, здатних працювати на сучасному рівні і за допомогою сучасних інструментів [9].

Деякі дослідники [10] вказують на кадрове забезпечення як на компонент організаційної складової комплексного механізму державного управління. Вважаємо за доцільне поєднання кадрового та організаційного елементів комплексного механізму державного управління в єдиний організаційно-кадровий механізм державного управління. Таким чином, пропонуємо серед складових комплексного механізму державного управління виділити організаційно-кадровий механізм загалом та організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади зокрема.

Концептуальну модель формування організаційно-кадрового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади представлено на рисунку 2.

Зі схеми видно, що термін «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади» є синтезом основних системоутворюючих понять, серед яких «інформаційно-аналітичне забезпечення», «механізм державного управління»,

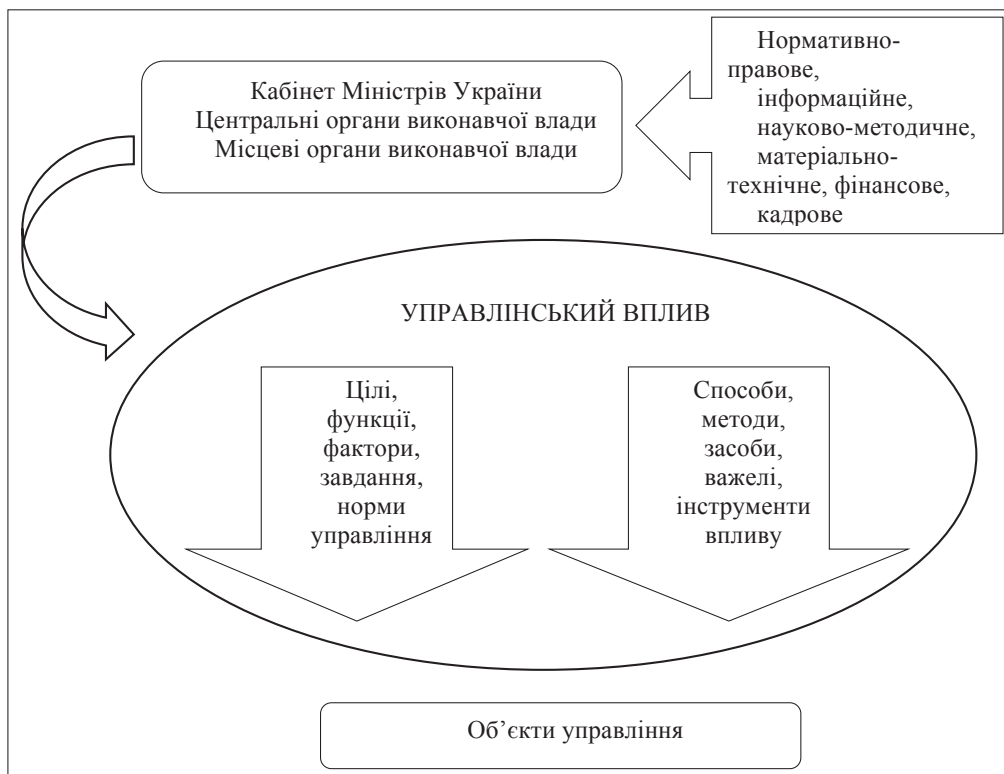


Рис. 1. Елементний склад механізму державного управління

«організаційно-кадровий механізм державного управління» та «механізми інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління». Тож взявши до уваги визначення та характерні особливості кожної із зазначених складових, безпосередньо термін «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади», на нашу думку, слід трактувати як систему заходів, засобів, методів, важелів, стимулів, через які органи державної влади здійснюють відповідне кадрове забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної влади для реалізації процесів створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації з метою створення інформаційної основи підготовки, прийняття, реалізації та контролю за виконанням державно-управлінського рішення.

Таким чином, бачимо, що підвищення рівня ефективності системи державного управління неможливе без зміни підходів до його інформаційно-аналітичного забезпечення, яке передбачає, насамперед, посилення його кадрового аспекту. Кадрове забезпечення, яке доцільно розглядати в контексті кадрової політики, є видом діяльності, що передбачає систематичне вжиття низки відповідних заходів з дотриманням певної впорядкованості – циклу взаємопов'язаних між собою дій [11, с. 146]. Виходячи з даної думки, пропонуємо визначити засоби реалізації організаційно-кадрового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади, до яких віднесемо:

– нормативне регулювання підготовки та професійної діяльності інформаційних аналітиків, а саме, розроблення та удосконалення відповідних стандартів (освітньо-професійних програм, освіт-



Рис. 2. Концептуальна модель формування організаційно-кадрового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади

ньо-кваліфікаційних характеристик та навчальних планів) підготовки фахівців вказаного напрямку;

- здійснення підготовки висококваліфікованих кадрів для потреб інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади, що включає в себе вищу освіту, післядипломну освіту, підвищення кваліфікації та самоосвіту державних службовців;

- формування вимог до професії інформаційного аналітика у сфері державного управління, а саме розроблення кваліфікаційних характеристик та створення посадових інструкцій для посад державних службовців, серед основних завдань яких здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення;

- підбір персоналу на заміщення посад інформаційних аналітиків у сфері державного управління.

Узагальнену схему засобів реалізації організаційно-кадрового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади зображено схематично на рисунку 3.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Отож, на нашу думку, проаналізувавши праці ряду науковців, та дослідивши подані ними тлумачення термінів «механізм держави», «механізм управління», «механізм державного управління», «механізм інформаційного забезпечення», «ме-

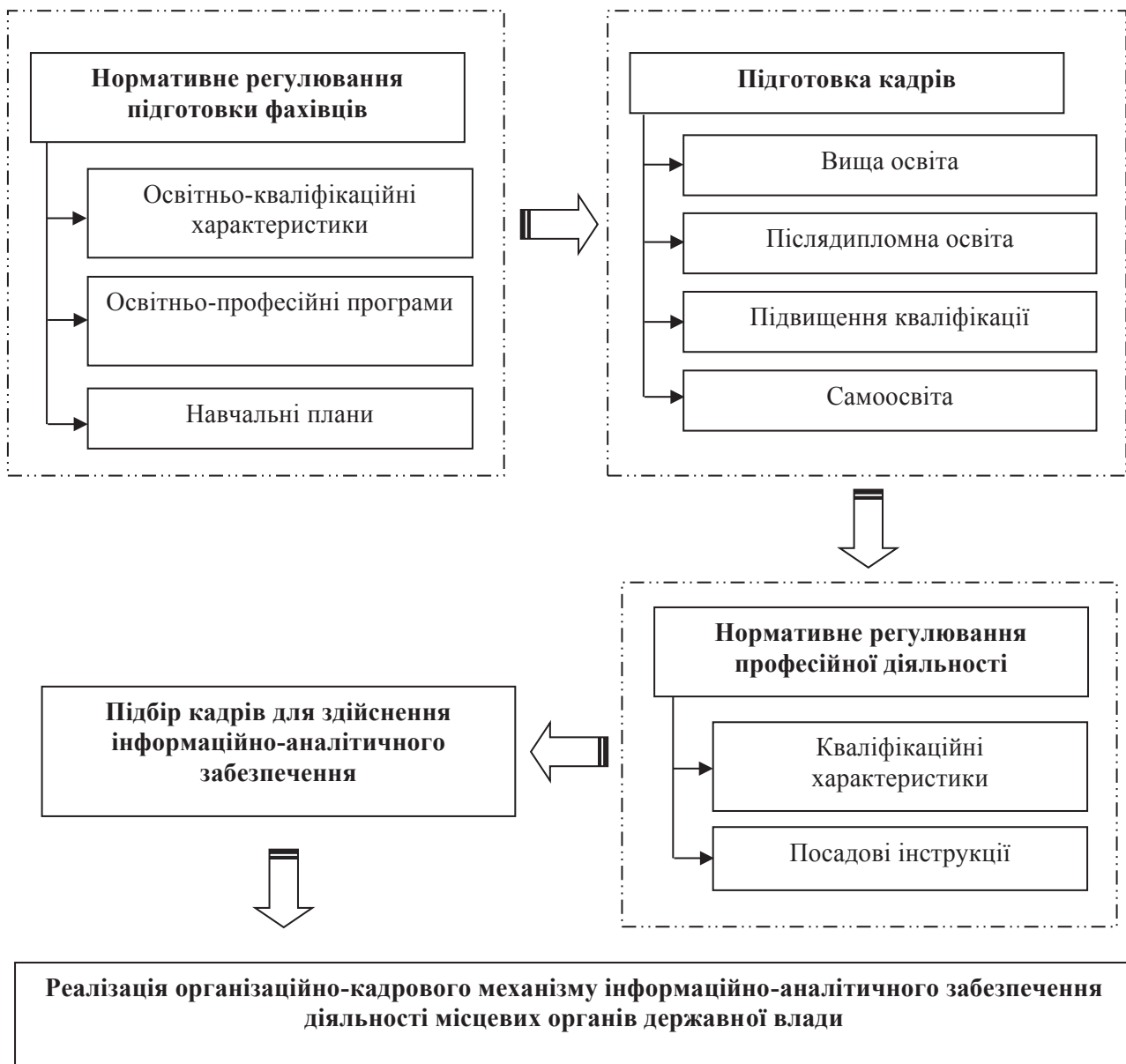


Рис. 3. Засоби реалізації організаційно-кадрового механізму здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади

ханізм інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління», а також складові елементи цих понять, «організаційно-кадровий механізм інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади» слід трактувати як систему заходів, засобів, методів, важелів, стимулів, через які органи державної влади здійснюють відповідне кадрове забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної влади для реалізації процесів створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації з метою створення інформаційної основи підготовки, прийняття, реалізації та контролю за виконанням державно-управлінського рішення.

Подальші дослідження планується спрямувати на вивчення сучасного стану організаційно-кадрового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів державної влади, а також на розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування такого механізму.

Список використаної літератури:

1. Ганцюк Т.Д. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління // Державне управління та місцеве самоврядування / Дніпропетровський РІДУ НАДУ при Президентові України. Вип. 3(22). Дніпропетровськ, 2014. С. 17–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_3_4.
2. Hantsiuk T. D. Defining Structure of Public Administration Mechanisms: Terminological Aspect // Problems of development modern science: theory and practice: Collection of scientific articles. EDEX, Madrid, España, 2016. P. 242.
3. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
4. Мельничук Л.М. Теоретичні засади формування механізмів державного управління. Інвестиції: практика та досвід. № 18, 2015. С. 98–102. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2015/23.pdf.
5. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування: науковий вісник / Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Л., 2008. Вип. 1. URL: http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.
6. Барташук Т.П. Механізми інформаційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності в умовах сучасної міжнародної конкуренції: дис. ... канд. екон. наук: 08.05.01. К., 2003. 211 с.
7. Карпенко О.В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. К., 2010. 256 с.
8. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Х., 2008. 197 с.
9. Сурин А.В. Проблемы подготовки кадров для государственного управления в современную эпоху // Государственное управление в XXI веке: традиции и новации: Матер. 4-й ежегодной междунар. конф. факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2006. С. 7.
10. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики // Державне будівництво: електронне наукове фахове видання. Х.: Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, 2010. №1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>.
11. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг: дис. ... док. наук з держ. упр.: 25.00.02. К., 2015. 451 с.

Ганцюк Т. Д. Элементный состав комплексного механизма информационно-аналитического обеспечения государственного управления

В статье определены основные составляющие элементы комплексного механизма государственного управления. Обоснована целесообразность выделения среди составляющих комплексного механизма государственного управления организационно-кадрового механизма осуществления информационно-аналитического обеспечения деятельности местных органов власти. На основе проведенного исследования разработана концептуальная модель формирования механизма осуществления информационно-аналитического обеспечения государственного управления.

Ключевые слова: механизм управления, государственное управление, механизм государственного управления, информационно-аналитическое обеспечение, организационно-кадровый механизм информационно-аналитического обеспечения.

Hantsiuk T. D. The elements of public administration information and analytical support integrated mechanisms

This paper defines the main constituent elements of integrated public administration mechanism. The expediency of distinguish the organizational and personnel mechanism of local authorities information and analytical support within the mechanisms of public administration is proved. On the basis of the study, the conceptual model of public administration information and analytical support organizational and personnel mechanism is designed.

Key words: *administration mechanism, public administration, public administration mechanism, information and analytical support, organizational and personnel mechanism of information and analytical support.*

Н. М. Герасименкоздобувач кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ВИДИ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ОБМІНУ ПОДАТКОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ

У статті розкрито структурно-видовий склад механізмів управління процесами обміну податковою інформацією. За масштабом впливу такі механізми включають глобальний та національний, а також регіональний (у країнах, де вагому роль у міжнародному податковому співробітництві відіграють регіональні офіси уповноваженого органу). За методами впливу в статті охарактеризовано політичний, економічний, соціальний, організаційний та правовий механізми.

Ключові слова: Глобальний форум з прозорості та обміну інформацією, Конвенція ОЕСР про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах, механізми управління процесами обміну податковою інформацією, обмін податковою інформацією, міжнародне податкове співробітництво.

Постановка проблеми. Інтенсифікація транскордонної економічної діяльності та як наслідок інтернаціоналізація бізнесу вимагають адекватної відповіді національних урядів, міжнародних організацій на ці процеси у вигляді створення дієвих механізмів управління процесами обміну податковою інформацією. Наразі у світі в цілому та в окремих країнах відбувається розбудова цих механізмів. Для створення таких механізмів в Україні необхідно проаналізувати наявне наукове підґрунтя.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Досліджуючи теоретичне підґрунтя побудови механізмів управління процесами обміну податковою інформацією, потрібно зауважити, що концептуальну базу із цього питання становлять напрацювання в межах галузі науки «державне управління» щодо сутності, видів та структури механізмів державного управління. Серед останніх публікацій із цієї тематики варто відзначити Р. Рудницьку та О. Сидорчук, які обґрунтували зміст і структуру механізмів державного управління, сформулювали основні принципи їх формування, запропонували узагальнену модель механізму державного управління [5, с. 50]. Т. Ганцюк у своєму дослідженні досить повно узагальнила критерії виокремлення видів механізмів державного управління (за масштабами впливу, за суб'єктом управління, за

методами управління, за функціональним призначенням) [1, с. 23].

Для подальшого дослідження ми використаємо визначення механізмів державного управління, надане авторами Енциклопедії з державного управління: «Способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління» [2, с. 375]. Зауважимо, що хоча напрацювання з питань сутності, видів і структури механізмів державного управління складають концептуальну основу для дослідження механізмів державного управління різними сферами, водночас механізми управління процесами обміну податковою інформацією виходять за межі національних кордонів, тобто не обмежуються суто механізмами державного управління, а й включають наднаціональні складові. Відповідно, цей аспект потребує додаткових наукових досліджень.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розкриття структурно-видового складу механізмів управління процесами обміну податковою інформацією.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на специфіку об'єкта, суб'єктів та процедур обміну податковою інформацією, механізми управління процесами обміном податковою інформацією

єю за масштабом впливу включають принаймні два види: глобальний та національний. При цьому зауважимо, що глобальні механізми включають ті, які розроблені і застосовуються як міжнародними організаціями, так і в межах Європейського Союзу з огляду на те, що міжнародні організації та ЄС гармонізують свою діяльність із питань обміну податковою інформацією та застосовувані форми і методи. У тих країнах, де до процесів обміну податковою інформацією залучаються регіональні офіси уповноважених податкових органів, виділяється ще один вид механізмів управління: регіональний.

У галузі державного управління механізми державного управління залежно від засобів, які переважно використовуються, включають політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові, а також комплексні механізми державного управління відповідно до основних сфер суспільної діяльності [2, с. 376]. Застосовуємо цей підхід до дослідження механізмів управління обміну податковою інформацією.

Так, у контексті механізмів управління процесами обміну податковою інформацією політичні механізми формуються і функціонують на двох рівнях: глобальному та національному. Суб'єктами формування політичного механізму на глобальному рівні є міжнародні організації, такі як ООН, ОЕСР, а також угруповання країн, як наприклад ЄС, Велика двадцятка та Велика вісімка. Суб'єктами формування політичного механізму на національному рівні виступають національні уряди в широкому розумінні, які включають вищі органи як законодавчої, так і виконавчої влади, а в контексті здійснення контролю за функціонуванням політичного механізму – і судової влади.

Глобальний та національний політичні механізми управління відрізняються переважно застосовуваними методами управління: якщо на глобальному рівні переважають непрямі методи, а саме рекомендації, поширення кращих практик, стимулювання країн запроваджувати стандарти обміну податковою інформацією, то на національному рівні переважно застосовуються адміністративні методи, що передбачені національним законодавством і визначають повноваження податкових органів та їх регіональних офісів отримувати, запитувати, обробляти, надсилати податкову інформацію.

Економічний механізм управління процесами обміну податковою інформацією передбачає використання інструментів фінансово-еко-

номічного впливу. На глобальному рівні вони передбачають можливість накладання санкцій на окремі юрисдикції, що використовують «шкідливі» податкові режими і не співпрацюють з іншими юрисдикціями в питаннях обміну податковою інформацією; скорочення обсягів торгівлі та іншої форм економічної діяльності з такими юрисдикціями. На національному рівні економічний механізм також базується на застосуванні штрафних санкцій до порушників податкового законодавства, донарахування податкових зобов'язань, дії щодо забезпечення їх виконання.

Соціальний механізм управління процесами обміну податковою інформацією з огляду на специфіку цієї сфери суспільної діяльності має обмежене застосування і проявляється в основному в здійсненні заходів щодо усунення напруг і конфліктів, що можуть виникнути між країнами внаслідок податкової конкуренції, скороченні бюджетних можливостей окремих юрисдикцій внаслідок ухилення від сплати податків та розмивання податкової бази. Основними методами, що застосовуються як на глобальному, так і на національному рівнях, є переговори, посередництво між конфліктуєчими юрисдикціями.

Організаційний механізм управління передбачає визначення цілей, завдань, функцій та методів управління відповідних суб'єктів, тобто формує відповідну організаційну структуру [4, с. 74]. На глобальному рівні організаційну структуру управління процесами обміну податковою інформацією складаються міжнародні організації, які утворені і діють відповідно до міжнародного законодавства. У сучасному світі існує доволі велика кількість міжнародних міжурядових організацій, які в процесі своєї діяльності займаються окремими аспектами оподаткування. Найбільший вплив на розвиток міжнародного співробітництва з податкових питань у повоєнному світі справили Організація Об'єднаних Націй (ООН) та Організація Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР). Ці організації вважаються інституційною основою міжнародного співробітництва у сфері оподаткування. Доказом цьому є той факт, що в світовій практиці сформувались дві основні моделі загальних податкових угод: модель ОЕСР та модель ООН, які сьогодні використовуються як основа для двосторонніх міжнародних податкових угод [3].

Відчутну роль у розвитку міжнародного співробітництва у сфері оподаткування у другій по-

ловині XX ст. відігравали і галузеві організації, до яких, у першу чергу, належать організації з обмеженим членством. Серед останніх виділяють такі: Внутрішньо-європейська організація податкових адміністрацій (англ. The Intra-European Organisation of Tax Administrations, IOTA); Між-американський центр податкових відомств (англ. Inter-American Center of Tax Administration, CIAT); Дослідницька група азійського податкового управління та наукових розробок (англ. Study Group on Asian Tax Administration and Research, SGATAR); Центр засідань і досліджень для керівників податкових відомств (фр. Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales, CRÉDAF); Комітет міжнародних організацій податкових відомств (англ. Committee of International Organizations on Tax Administration, CIOTA).

Впливовими майданчиками для просування процесів обміну податковою інформацією в глобальному масштабі є також Форум з податкового адміністрування (англ. The Forum on Tax Administration, FTA), Об'єднаний міжнародний центр інформації про податкові гавані (англ. Joint International Tax Shelter Information Centre, JITSIC).

Водночас наразі найбільшою податковою спільнотою світу є Глобальний форум з прозорості та обміну інформацією (Глобальний форум) (англ. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, що діє в рамках ОЕСР та налічує 122 члени. Це багатостороння структура, покликана сприяти ефективному дотриманню міжнародних стандартів із прозорості та обміну інформацією для податкових цілей, об'єднанню міжнародних зусиль для боротьби з ухиленням або несплатою податків.

На національному рівні важливою складовою частиною управління процесами обміну податковою інформацією є відповідне організаційне забезпечення, тобто наявність уповноважених управлінських структур, що взаємодіють між собою та податковими органами інших країн. Практична здатність юрисдикції ефективно обмінюватися інформацією залежить від наявності адекватної інституційної бази, тобто сукупності структур, які забезпечують належне безперебійне функціонування певної системи чи механізму на основі легітимно встановлених правил, прийомів і важелів впливу [8]. При цьому така сукупність структур повинна об'єднуватися специфічним способом взаємозв'язків, взаємодій структурних одиниць і виражатися

в нормативно встановлених моделях (або схемах) взаємовідносин цих одиниць.

Дієвість організаційної структури податкових органів щодо обміну податковою інформацією залежить від сукупності таких факторів: виду податків, що є предметом обміну згідно чинних міжнародних договорів; форми обміну (за запитом, спонтанний, автоматичний); наявності централізованої податкової бази даних; прав доступу в підрозділі обміну податковою інформацією до бази даних податкової адміністрації, інших урядових баз даних та публічних і комерційних баз даних; спроможності підрозділу з обміну податковою інформацією отримувати інформацію від третіх сторін.

Правовий механізм управління включає нормативно-правове забезпечення відповідної суспільної діяльності [4, с. 75]. Управління процесами обміну податковою інформацією може базуватися на декількох різних правових інструментах. Серед них, – зокрема, міжнародні податкові угоди, в першу чергу, про уникнення подвійного оподаткування, угоди про обмін інформацією та Конвенція ОЕСР про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (далі – Конвенція). Конвенція від 25 січня 1988 р. (у редакції Протоколу від 27 травня 2010 р.) відкрита для підписання та ратифікації всіма країнами (у тому числі тими, що не входять до ОЕСР) і покликана стати глобальним механізмом міжнародної правової допомоги у податковій сфері і, у першу чергу, в частині обміну податковою інформацією. Конвенція надає можливість не тільки отримувати інформацію щодо окремих осіб і операцій (у разі обміну інформацією за запитом), але і регулярно обмінюватися «масивами» такої інформації. Процедури обміну окремо встановлюються за взаємною домовленістю держав, які беруть у ньому участь [7].

Ключовими правовими документами ЄС, що стосуються обміну інформацією, є:

1) Директива Ради ЄС 2011/16/EU від 15 лютого 2011 року «Про адміністративне співробітництво в галузі оподаткування», що передбачає обмін податковою інформацією за запитом між країнами-членами ЄС, одночасні податкові перевірки у двох і більше країнах-членах ЄС, участь у податкових перевірках та вручення документів на території іншої країни-члена ЄС [6]. Більш того, з 2015 року країни-члени ЄС зобов'язані ввести в дію закони та адміністративні процедури, що передбачають обов'язковий автоматичний (без запиту) обмін інформацією щодо податкових періодів, що починаються з 1 січня 2014 року;

2) Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС 2005/60/ЄС від 26 жовтня 2005 року «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму»;

3) Директива Ради ЄС 2003/48/ЄС від 3 червня 2003 року «Щодо оподаткування доходу від накопичення заощаджень у формі виплати відсотків» (в редакції Директиви Ради ЄС 2014/48/EU від 24 березня 2014 року).

Крім того, нещодавно з'явився ще один документ, який регламентує здійснення обміну податковою інформацією – в ході Сьомого пленарного засідання Глобального форуму ОЕСР з прозорості та обміну інформацією для податкових цілей у Берліні представники 51 країни підписали угоду, що передбачає щорічний автоматичний обмін даними про фінансові рахунки нерезидентів. Цю угоду підписали всі країни-члени ЄС. Водночас деякі країни, що формально не приєдналися до угоди, готові виконувати її положення. Україна також розпочала роботу з підготовки до підписання цієї угоди.

Між правовими механізмами глобального і національного рівнів відбувається взаємопроникнення та обмін формами і методами управління. Так, форми управління на глобальному рівні включають міжнародні договори, які є обов'язковими до застосування для країн, які їх підписали або ратифікували. Таким чином ці міжнародні договори стають частиною національного законодавства і застосовуються в управлінні процесами обміну податковою інформацією на національному рівні. З іншого боку, деякі країни просувають глобальні процеси обміну податковою інформацією через прийняття національних актів, які визнаються міжнародними організаціями кращими практиками і рекомендуються для впровадження іншими країнами. До таких національних актів у першу чергу відноситься вже згаданий Закон США «Про оподаткування іноземних рахунків» (англ. Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA), що є частиною Податкового кодексу США.

Багато країн прийняли рішення запровадити FATCA на міждержавній основі та збирати й обмінюватися інформацією, що вимагається відповідно до FATCA, на підставі Міждержавної Угоди (англ. Intergovernmental Agreement – IGA). Багато із цих країн також зацікавилися питанням посилення інвестицій, зроблених для імплементації IGA, та використання їх з метою встановлення зв'язків з

питань обміну інформацією з іншими юрисдикціями, які запроваджують такі самі правила.

При суттєвій підтримці Великої двадцятки та Великої вісімки та в тісній співпраці з Глобальним форумом, ЄС та іншими зацікавленими сторонами США також розробили стандарт для автоматичного обміну інформацією про фінансову звітність – стандартизовану модель автоматичного обміну (далі – Стандарт), що базується на Моделі 1 IGA, яка передбачає надання інформації щодо податкових резидентів США через уповноважений орган, а не безпосередньо в Службу внутрішніх доходів США, з метою максимальної ефективності та скорочення витрат, як для урядів, так і фінансових установ.

Той факт, що цей Стандарт значною мірою базується на положеннях FATCA та на існуючих стандартах Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF), мають суттєво скоротитись витрати на його впровадження. До того ж, основне навантаження, пов'язане із зобов'язаннями щодо належної перевірки та звітування, припадає швидше на фінансові установи, аніж на уряди країн, багато фінансових установ яких уже знайомі із цими зобов'язаннями, як у зв'язку з FATCA, так і через поширення на них дії цього стандарту в інших юрисдикціях, де вони провадять свою діяльність.

Висновки і пропозиції. У роботі обґрунтовано, що механізми управління процесами обміну податковою інформацією виходять за національні кордони, тобто не обмежуються суто механізмами державного управління, а й включають наднаціональні види. Таким чином, за масштабом впливу механізми управління процесами обміну податковою інформацією включають глобальний та національний, а також регіональний (у країнах, де вагому роль у міжнародному податковому співробітництві відіграють регіональні офіси уповноваженого органу).

За методами впливу на процеси обміну податковою інформацією у виділено політичний механізм (на глобальному рівні формується міжнародними організаціями, такими як ООН, ОЕСР, а також угрупованнями країн, як наприклад ЄС, Великою двадцяткою та Великою вісімкою; на національному рівні представлений вищими органами законодавчої і виконавчої влади, а в контексті здійснення контролю – і судової влади); економічний механізм (на глобальному рівні переважають непрямі методи, на національному – адміністративні методи);

соціальний механізм (включає непрямі методи для усунення напруг і конфліктів між країнами, окремими субнаціональними юрисдикціями); організаційний механізм (на глобальному рівні – Глобальний форум з прозорості та обміну інформацією, галузеві організації, ООН, ОЕСР; на національному рівні – уповноважені податкові органи); правовий механізм (базується на таких правових інструментах, як міжнародні податкові угоди, в першу чергу, про уникнення подвійного оподаткування, угоди про обмін інформацією та Конвенція ОЕСР про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах).

У подальших дослідженнях доцільно детальніше розкрити організаційний механізм управління процесами обміну податковою інформацією, а саме питання розбудови організаційної структури податкових органів, особливо в частині функціоналу щодо обміну податковою інформацією.

Список використаної літератури:

1. Ганцюк Т. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 3(22). С. 17.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
3. Кузнецов К.В. Міжнародні податкові договори та тіньова економіка. Вісн. податк. служби. 2005. № 37. С. 55.
4. Орцева О.С. Поняття та основні види механізмів формування та реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства // Наук. пр. [Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер.: Держ. упр. 2014. Вип. 223, Т. 235. С. 71.
5. Рудницька Р. Сутність і зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 4. С. 50–60.
6. Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32011L0016>.
7. Joint Council of Europe / OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. URL: http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Convention_On_Mutual_Administrative_Assistance_in_Tax_Matters_Report_and_Explanation.pdf.
8. Tax Transparency 2014: Report on Progress / OECD, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Paris, 2014. 95 p.

Герасименко Н. Н. Виды и структура механизмов управления процессами обмена налоговой информацией

В статье раскрыт структурно-видовой состав механизмов управления процессами обмена налоговой информацией. По масштабу влияния такие механизмы включают глобальный и национальный, а также региональный (в странах, где важную роль в международном налоговом сотрудничестве играют региональные офисы уполномоченного органа). По методам воздействия в статье охарактеризованы политический, экономический, социальный, организационный и правовой механизмы управления процессами обмена налоговой информацией.

Ключевые слова: Глобальный форум по прозрачности и обмену информацией, Конвенция ОЭСР о взаимной административной помощи в налоговых делах, механизмы управления процессами обмена налоговой информацией, обмен налоговой информацией, международное налоговое сотрудничество.

Gerasymenko N. M. Types and structure of mechanisms for managing the processes of tax information exchange

The article discloses the structural and specific composition of the mechanisms for managing the processes of tax information exchange. In terms of influence scale, such mechanisms include global and national, as well as regional (in countries where the regional tax offices play an important role in international tax cooperation). According to the types of influence the article describes the political, economic, social, organizational and legal mechanisms for managing the processes of tax information exchange.

Key words: the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, the OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, mechanisms for managing the exchange of tax information, exchange of tax information, international, tax co-operation.

УДК 338.26(477): 352

В. М. Горбик

кандидат наук з державного управління,
генеральний директор
ДП «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство
«Київоблагроліс»

ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

У статті відображено аспекти екологізації в механізмі державного управління розвитком регіонів України. Висвітлено та уточнено обґрунтування в сучасних зарубіжних та вітчизняних дослідженнях. Охарактеризовано сучасний стан розвитку механізмів екологізації державного управління та визначено основні теоретичні і методологічні основи, розроблення нових підходів щодо екологізації в державному управлінні.

Ключові слова: регіон, екологізація, державне управління, розвиток регіонів, місцеві органи публічної влади.

Постановка проблеми. В останні десятиріччя проблема екологізації розглядається як ключовий напрямок економічного зростання регіону, метою якої є економічний добробут майбутніх поколінь, що базується на збереженні довкілля та мінімізації екологічних ризиків. Сучасний погляд на методологію дослідження означеної проблеми потребує новаторського підходу, адже екологізації сама по собі є результатом зміни світогляду людства, ринкових трансформацій в їх багатогранності та протиріччі, перегляду пріоритетів державного, суспільно-політичного та економічного розвитку країни, прийняття нових та переосмислення існуючих законодавчих документів, розповсюдження позитивної практики збереження довкілля.

Процеси екологізації виробництва почалися, все більша кількість підприємств самостійно ініціює перехід до нових технологій, методів і форм господарювання. Надати цим процесам цілеспрямований характер можливо лише за допомогою створення відповідного правового поля, раціонального поєднання адміністративних та економічних механізмів державного управління цими процесами в межах ефективних організаційних структур.

В Україні вкрай повільно реалізується єдина послідовна державна політика щодо екологізації в механізмі державного управління, що передбачає запровадження та виконання принципів раціонального природокористуван-

ня та мінімізацію негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності. Рівень та обсяги техногенного навантаження на навколишнє природне середовище свідчить про те, що екологічна ситуація в природному довкіллі, як життєво важливому середовищі для існування людини, залишається досить складною.

Дослідження за обраною темою пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, які виконано за планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави». У межах цієї теми автором виділено найбільш суттєві умови та тенденції розвитку екологізації в механізмі державного управління, розроблено науково-обґрунтовані рекомендації для органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що значна увага приділялась екології у житті суспільства, основним напрямом її прояву та реалізації, серед яких виділено охоронну навколишнього середовища, екологічну безпеку та раціональне використання природних ресурсів. Проаналізовано нормативно-правове підґрунтя формування екологізації в державному управлінні, оцінено досвід дослідників як в Україні, так і за рубежом, ідеї екологічного

управління, а також пропозиції щодо впровадження відповідних механізмів що містяться в наукових працях науковців

(О. Олефіренко [7], К. Машненкова [6], М. Хилько [9], Т. Галушкіна та О. Ліпанова [4], А. Балашов [2], Н. Реймерс [8] та багато інших).

Але поза увагою дослідників лишилися питання узагальнення ідей, поглядів на формування механізмів та технологій державного управління розвитком екологізації регіонів України, спираючись на досягнення передової суспільної думки, які надають можливості суттєво переглянути попередні уявлення про діяльність в означеній сфері, обґрунтувати її основу та форми, методи й засоби впливу.

Теоретико-методологічна основа дослідження поняття «екологізації» грає важливу роль у розвитку державного управління, склад якого містить фундаментальні та прикладні концепції екологізації, які представлені і обґрунтовані в класичних і сучасних працях вітчизняних і зарубіжних вчених в області економічного і екологічного моделювання виробничих процесів, збереження природного середовища та її використання, що склали теоретичний базис обґрунтування концепції екологізації [6, с. 18].

Передусім звернемося до досліджень, що присвячені формуванню екологічного управління в Україні. Так, у роботі О.В. Олефіренко, виходячи із зарубіжного досвіду, обґрунтовано доцільність повноправного використання поняття «екологічне управління», наведено структуру такого управління, підкреслено важливу його роль у розвитку суспільних процесів, наголошено на необхідності удосконалення інструментів такого управління [7, с. 6].

У роботі К. Машненкова показано, що наявність певних приписів у Конституції України дозволяє застосовувати до неї термін «екологічна держава». У той же час цей термін ще багатьма трактується неоднозначно й потребує правового закріплення [6, с. 32]. На думку М.І. Хилько, в контексті перспектив української державності тільки екологічна держава може бути цивілізованою [9, с. 7]. У роботі Т.П. Галушкіної та О.В. Ліпанової йдеться про запровадження в Україні обов'язкової екологічної сертифікації в контексті екологізації споживчої продукції, вдосконалення інституційних та правових засад відповідної політики [4, с. 10].

А. Балашов приділив увагу «управлінській операціоналізації» завдань, передбачених концепцією сталого розвитку в Україні у трьох вимі-

рах: економічному, соціальному та екологічному [2, с. 41].

Відомий вчений в питаннях екології, Н.Ф. Реймерс екологізацію визначає як «процес неухильного і послідовного впровадження систем технологічних, управлінських та інших рішень, що дозволяють підвищувати ефективність використання природних ресурсів і умов поряд з поліпшенням або хоча б збереженням якості природного середовища (або взагалі середовища життя) на локальному, регіональному або глобальному рівнях» [8, с. 16].

Отже, дане визначення поняття може служити основою для подальшого уточнення в рамках нашого дослідження.

Мета статті – узагальнення розвитку екологічної ситуації в регіонах України, аналіз екологізації в механізмі державного управління розвитку регіонів країни, виділення напрямів і засобів розвитку екологізації державного управління розвитком регіонів.

Виклад основного матеріалу. Причини відмінностей у підходах до проблем екологізації у державному управлінні багато в чому визначаються особливостями методологічної бази і різним вибором об'єктів досліджень.

Головним фактором, що стримує прогрес в області раціонального природокористування і охорони навколишнього середовища, залишається пріоритетність вирішення одномоментних і локальних проблем замість зацікавленості у вирішенні довгострокових і глобальних екологічних проблем.

Для забезпечення екологічно стійкого розвитку необхідно впровадити в життя структуру промислового виробництва, що ґрунтується на такому споживанні, коли продукція в перетвореному вигляді може багаторазово використовуватися. Напрями та сфери дії елементів механізму екологізації різні, але їх можна об'єднати в окремі групи: у напрямку впливу – адміністративно-правові, економічні та морально-етичні, а за сферами дії – на механізми, що діють головним чином у сферах обміну і розподілу виробництва, а також у сфері споживання [7, с. 18].

Необхідно відзначити, що до основних принципів, правил екологізації державного управління відносяться такі, як превентивність, безперервність і повсюдність, взаємопов'язаність і комплексність проведених природоохоронних заходів [9, с. 23].

Превентивність проведення природоохоронних заходів обумовлена тим, що для зниження

величини збитків ще на стадії планування і проектування рішень необхідно передбачити заходи щодо запобігання їх негативного впливу на природу. Повсюдність і безперервність пояснюється тим, що природні процеси розвиваються безперервно – немає «ходу» назад і по всій території України. Відповідно, аналогічні характеристики можуть мати і екологічні заходи.

Екологізація – структурований процес, у рамках якого можна визначити кілька альтернативних, взаємодоповнюючих напрямків. Кожне з них має свої межі, що змінюються в часі під впливом природничих передумов і соціально-економічних умов їх реалізації.

1. Підвищення якості роботи техніки і розширення масштабів її використання, призначеної для усунення забруднень, іманентно властивих технологічних систем.

2. Утворення замкнутих регіональних технологічних систем на принципах маловідходності. Відходи виробництва – невикористані речовини і енергія, на які вже витрачено працю в певній суспільній формі. Отже, безвідходне виробництво і рециклінг дають можливість без істотного збільшення антропогенного навантаження на природні системи збільшити споживання матеріальних і енергетичних ресурсів.

3. Освоєння принципово нових технологій. Найбільш радикальний напрямок, пов'язаний із заміною перетвореного предмета природи, що застосовується в механічній технології як засіб праці, природними процесами (фізичними, хімічними, біологічними та іншими), що дають можливість докорінно змінювати властивості і якості речовини, а не тільки його форму.

Для даних технологій в порівнянні з традиційними характерні більш висока ресурсовіддача і безвідходність, що утворює передумови для формування екологічно чистого та економічно ефективного виробництва.

4. Організація екологічного виробництва. Складовою частиною механізму державного управління повинні стати інструменти регулювання, що містять не тільки заходи, спрямовані на примус суб'єктів господарювання до охорони навколишнього середовища шляхом нормативного регулювання та штрафних санкцій (плата за природні ресурси, за забруднення, економічні санкції за понадлімітне споживання і штрафи), а й заходи економічного стимулювання природоохоронної діяльності (пільгове оподаткування, пільгове кредитування, режим прискореної амортизації екотехніки і ін.).

Комплексність і взаємопов'язаність природоохоронних заходів можна пояснити складністю природних процесів, а також недостатньою вивченістю впливу на природне середовище різних видів господарської діяльності. Однак відмінною рисою сучасного етапу державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України є та обставина, що вона формується в умовах глобальної екологічної кризи, суть якого закладена в посиленні антропогенних впливів на всі сторони життєдіяльності людей.

Більш точне визначення хотілося б сформулювати таким чином: екологізація в механізмі державного управління – це новий соціально-еколого-економічний напрямок, що передбачає активізацію нових вимог, стандартів, умов, нововведень, результат яких здатний вплинути на поліпшення якості природного середовища і її відновлення, а також на підвищення рівня стійкого розвитку виробничої сфери регіону.

Екологізація в механізмі державного управління розвитку регіонів – це необхідна умова і одночасно основна складова процесу переходу до сталого розвитку регіонів. Вона супроводжується зрушенням центру економічного аналізу з витрат і проміжних результатів на кінцеві результати економічної діяльності і далі на прогнозовані тенденції розвитку. По суті, вона означає екологізацію всього соціально-економічного укладу та розвитку суспільства та перехід до нового типу економіки.

Дане регулювання на сьогоднішній день відбувається місцевими органами публічної влади через систему їх правової, управлінської, економічної, контрольної та планової діяльності відповідно до чинного законодавства. Удосконалення норм екологічного права посилює значимість екологічних аспектів конкурентоспроможності регіону. Проте можливості регіональної влади в області вдосконалення екологічного законодавства більш обмежені.

Основний метод впливу на процес екологізації в регіоні – це надання певних податкових пільг, зокрема в частині податків, які зараховуються до регіонального бюджету. Практика надання таких пільг підприємствам для стимулювання їх природоохоронної діяльності існує в окремих регіонах і, безсумнівно, надає позитивний вплив на процеси екологізації господарської діяльності в регіоні.

У даний час вирішення питань екологізації в механізмі державного управління пов'язане з посиленням територіальної орієнтації управлін-

ня господарською діяльністю. Даний підхід обумовлений змінами господарських зв'язків між регіонами, орієнтацією на боротьбу з бідністю на конкретній території і підвищення якості життя населення; посиленням значущості комплексного розвитку території; а також регіональними відмінностями природно-екологічного, інноваційно-освітнього, ресурсно-виробничого потенціалів, рівнів напруженості екологічної ситуації. Розглянемо на прикладі Державного підприємства «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс» (далі – Підприємство).

Підприємство створене з метою організації комплексного ведення лісового господарства, включаючи питання охорони, захисту, раціонального використання лісових ресурсів і відтворення лісів в державному лісовому фонді та організації захисного лісорозведення на території Київської області. Також здійснює охорону, відтворення та раціональне використання державного мисливського фонду на закріплених за ним мисливських угіддях. Підприємство постійно впроваджує управлінські, юридичні та інші рішення, які дозволяють підвищити ефективність використання природних ресурсів та умови їх поліпшення, збереження якості довкілля (наказ генерального директора від 03.03.2017 №16 «Про утворення комісії із обстеження санітарного стану лісів, що потребують суцільної санітарної рубки», наказ від 22.03.2017 № 22 «Про початок пожежонебезпечного періоду та організації охорони лісів від пожеж», наказ від 15.08.2017 №52 «Про посилення контролю за санітарним станом лісів» від 30.11.2017 № 66 «Про заходи щодо охорони хвойних лісів від незаконних вирубок у передноворічний період»).

Предметом діяльності Підприємства є проведення заходів щодо відновлення лісів, підвищення їх продуктивності, здійснення заходів щодо заміни малоцінних та низькопродуктивних насаджень на високопродуктивні, заліснення деградованих і малопродуктивних земель, які не використовуються в сільському господарстві. Збереження та покращення стану захисних лісонасаджень, зелених зон навколо сіл і промислових центрів, ведення в них лісового господарства у відповідності з їх цільовим призначенням, створення ґрунтозахисних, водоохоронних та інших захисних лісонасаджень.

Отже, процес екологізації в державному управлінні у регіонах відтворюється під впливом певних факторів і умов. Спираючись на сутність процесу екологізації, їх систематиза-

ція дає можливість позначити в якості основних такі групи: економічні, екологічні, правові, організаційно-технологічні, соціальні та міжнародні що визначає в подальшому детальну вироблення стратегії екологізації виробничої сфери. Для ефективної оцінки потенціалу регіону потрібен аналіз прогнозів соціально-економічного розвитку, екологічної обстановки, можливих змін законодавства та ін. Дані екологічної паспортизації служать основними при оцінці екологічної обстановки та потенціалу регіону в області екологізації господарської діяльності. Екологічна паспортизація повинна стати частиною більш складної нормативно-правової системи, ніж існуюча на даний момент, органами державного управління і навколишнім природним середовищем, що позначає взаємини між природокористувачами. Також необхідне створення системи взаємопов'язаних екологічних паспортів, що містять основні дані про стан, природних об'єктів, характер використання і тенденції зміни природно-ресурсного потенціалу різних природо користувачів [7, с. 23].

Вирішення питань екологізації в державному управлінні розвитку регіонів, безперечно, пов'язане з її перетворенням в політику екологізації і вдосконаленням регіональної екологічної політики. Регіональна політика екологізації – це сукупність заходів регіональних органів влади щодо вирішення завдань в області екологізації господарської діяльності та досягнення цілей.

Регіональна політика екологізації повинна бути спрямована на досягнення головних цілей соціально-економічного розвитку: забезпечення екологічної безпеки населення як складової якості життя та підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки. Дані цілі мають взаємозв'язок, оскільки забезпечення необхідного рівня екологічної чистоти продукту і виробництва має бути стратегічною метою регіональної політики і господарюючих суб'єктів.

З точки зору стратегічного регіонального планування секторальний підхід дає наступні переваги як для окремих підприємств, так і для регіону в цілому, де відбувається їх об'єднання: регулювання з боку різних органів управління більш ефективно, якщо воно сфокусовано на реальному промисловому секторі; самоврядування і розробка власних екологічних політик і процедур (моніторинг, страхування, контролінг та ін.) більш ефективно всередині сектора; доповнення формальної взаємодії неформальною між підприємствами, котрі утворюють даний промисловий

сектор; позитивну громадську думку найбільш значимо, якщо воно поширюється на весь регіон.

При галузевій диференціації підприємств ініціатива впровадження і розробки такого роду систем повинна виходити від регіональних і місцевих органів влади, їх здатності вести конструктивний діалог і стимулювати підприємства до кооперації і спільних проектів. З огляду на правила інтегрального ресурсу конкуруючі в сфері використання конкретних природних систем галузі господарства неминуче завдають шкоди один одному тим сильніше, чим значніше вони змінюють спільно експлуатований екологічний компонент.

Відповідно до цього правила створення регіональних технологічних систем маловідходного і безвідходного виробництва на принципах партнерства дозволить значно зменшити шкоду, яку вони наносять один одному. Проте з економічних і технічних причин перехід до безвідходної технології відразу здійснити не можна. Реальний шлях екологізації в механізмі державного управління – це поступовий перехід спочатку до маловідходних, а потім – до безвідходним замкнутих циклів.

Другий напрям впливу на соціальний розвиток пов'язано зі зниженням шкідливого впливу на здоров'я населення як найважливішу компоненту якості життя. Значимість цього впливу обумовлено тим, що в регіонах України практично немає жодного регіону, в якому за останні десятиліття не утворилися б зони екологічної напруженості, що наближаються в ряді випадків до критичної позначки.

Проте найбільш складна екологічна обстановка склалася в містах-центрах високоурбанізованих регіонів, оскільки урбанізація є одним із глобальних чинників екологічної кризи. У таких регіонах спостерігається високий рівень запиленості та загазованості атмосферного повітря, скидання неочищених (або з низьким рівнем очищення) стічних вод, зростання шумових, вібраційних та електромагнітних впливів, наявність великих обсягів неутілізованих промислових і побутових відходів.

На відміну від традиційних напрямків екологічного регулювання, таких як охорона повітряного і водного басейнів, утилізація відходів виробництва і споживання, екологічна освіта та виховання, нами запропоновані додаткові напрями регіональної політики в рамках процесу екологізації виробничої сфери:

1) сприяння розробці та впровадженню екоінновацій;

2) поліпшення інвестиційного клімату в регіоні, в першу чергу за рахунок зниження екологічного ризику;

3) перехід до системи екологічно орієнтованого підприємництва;

4) вдосконалення екологічної інфраструктури виробничої сфери;

5) організація взаємодії державних структур управління з науково-дослідними організаціями екологічного спрямування в руслі реалізації пріоритетних еколого-економічних проектів і ініціатив.

Заходи щодо екологізації виробничої сфери регіону можуть бути успішно реалізовані тільки за наявності відповідної екологічної інфраструктури (розвиток виробництва продуктів і послуг природоохоронного призначення, екологічного страхування, екологічних послуг, сертифікації, оподаткування).

Висновки і пропозиції. Отже, розвиток механізмів екологізації державного управління регіонів включає в себе дії, процеси, внаслідок яких відбувається зміна якості будь-яких практичних заходів та засобів, що забезпечують реалізацію державного управління окремо або в комплексі шляхом переходу від одного якісного стану до іншого більш високого в процесі здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування керівників впливів відповідно до визначених напрямів екологізації на сфері та відносини суспільства з метою покращення їх функціонування та досягнення запланованих показників.

Особливості екологізації в механізмі державного управління розвитком регіонів передбачає дотримання екологічності управління на всіх етапах кожного конкретного циклу державного управління, тобто при послідовному виконанні загальних функцій екологічного планування, екологічної організації, екологічної мотивації, екологічних контролю та аудиту, а також функцій, що їх пов'язують, а саме прийняття екологічних управлінських рішень та комунікацій з урахуванням екологічних аспектів управління.

Подальші розвитку в перспективі можуть стосуватися підвищення ефективності державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, доцільно впровадити підхід концептуального розвитку у вітчизняну практику програмно-цільового та нормативно-правового проектування органів державної влади та управління з метою його подальшої технологізації, систематично проводити оцінювання на основі виділеної системи векторів розвитку, а також аналізувати отримані результати на предмет подальшого роз-

витку екологізації державного управління в регіонах України, приділити увагу відповідних органів державної влади та управління України, в першу чергу, тих, що відповідають за розвиток екологізації державного управління розвитку регіонів.

Список використаної літератури:

1. Акімова Т.А., Хаскин В.В. Екологія: підручник для вузів. М.: ЮНІТИ, 1998, вип. 3(31). 455 с.
2. Балашов А. Концепція сталого розвитку в глобальному вимірі та її управлінська операціоналізація. Державне управління та місцеве самоврядування. 2009. Вип. 3(3). С. 15–23. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/index.html.
3. Бобылев С.Н. Экономическая эффективность сохранения биоразнообразия // Экологоэкономический механизм сохранения биоразнообразия особо охраняемых природных территорий: материалы III Между нар. Научн.-практ.конф. (Беловежская пуца, 4-6 сент. 2008 г. / редкол.: А.В. Неверов [и др.]. Брест: Альтернатива, 2008. С. 23.
4. Галушкіна Т.П. Доктрина екологізації споживчої політики в контексті ринкових трансформаційних зрушень. Економічні інновації. 2011. Вип. 44. С. 66.
5. Економіка природокористування: навч. / Под ред. К.В. Папенова. М.: ТЕИС, ТК Велбі, 2006, вип. 2(16). С. 17.
6. Машненко К. Концепт «Екологічна держава» в контексті сучасного державотворення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014, вип. 2(21). С. 21–29.
7. Олефіренко О.В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 1(45). Харків НАДУ. 2014. С. 72–79.
8. Реймерс Н.Ф. Природокористування: словник-довідник. М.: Думка, 1990. С. 47.
9. Хилько М.І. До питання про екологічний характер української правової держави // Політологічний вісник: збірник наук. праць. К.: Київ. нац. ун-т, 2000. С. 232.

Горбик В. Н. Особенности экологизации в механизме государственного управления развитием регионов

В статье отражены аспекты экологизации в механизме государственного управления развитием регионов Украины. Освещены и уточнены обоснования в современных зарубежных и отечественных исследованиях. Охарактеризовано современное состояние развития механизмов экологизации государственного управления, и определены основные теоретические и методологические основы, разработка новых подходов к экологизации в государственном управлении.

Ключевые слова: регион, экологизация, государственное управление, развитие регионов, местные органы публичной власти.

Horbyk V. M. Features of ecologization in the mechanism of public administration development of regions

The article depicts the aspects of environmentalization in the mechanism of state governance of the development of regions of Ukraine. The substantiations in modern foreign and domestic researches are illuminated and refined. The modern state of development of mechanisms for the ecologization of public administration is characterized and the main theoretical and methodological bases are determined, new approaches to ecologization in public administration are developed.

Key words: region, ecologization, public administration, development of regions, local Public Authorities.

О. В. Губар

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

ПРАВОВА КОМПОНЕНТА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проведено дослідження правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки. Розкрито зміст правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки, визначено її сутність та роль у механізмі державного управління. Проаналізовано сучасний стан та визначено шляхи вдосконалення правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки.

Ключові слова: механізм державного управління, державне управління у сфері біологічної безпеки, правова компонента механізму державного управління.

Постановка проблеми. Необхідність дослідження проблеми визначення ролі і місця правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки обумовлена військово-політичною, соціально-економічною та гуманітарною ситуацією у світі, а також міжнародними зобов'язаннями України, що випливають з Конвенції про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсинної зброї та про їх знищення, Конвенції про охорону біологічного різноманіття від 1992 року, Картахенського протоколу про безпеку до Конвенції про біологічне різноманіття, Міжнародних медико-санітарних правил (2005) та інших міжнародних нормативно-правових актів.

Біологічна безпека держави забезпечується формуванням та реалізацією єдиної державної політики відповідно до прийнятих нормативно-правових актів, адекватних викликам і загрозам в зазначеній сфері та наявним можливостям держави.

Актуальність вивчення проблем, пов'язаних із державним управлінням у сфері біологічної безпеки, обумовлена відсутністю єдиного підходу до формування і реалізації державної політики у сфері біологічної безпеки, а також необхідністю вдосконалення правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки як інструменту її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню актуальних питань, пов'язаних із механізмами державного управління, присвя-

чені праці багатьох зарубіжних і вітчизняних вчених. Дослідженню структури механізму державного управління та взаємозв'язку його компонентів і факторів впливу присвячені роботи В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, П. Надолишнього, Л. Приходченко, Р. Рудницької, Ю. Сурміна, О. Федорчак та ін. Питанням правового регулювання діяльності у сфері застосування біотехнологій присвячені роботи В. Андрейцева, Л. Бондар, Н. Барабашова, І. Власенко, А. Гетьман, В. Комарницького, В. Лозо, Н. Фролова та ін. Правові механізми державного управління в безпекових сферах розглянуто в роботах Р. Власенка, Р. Калюжного, О. Кохановської та ін. Правовим аспектам забезпечення біологічної безпеки присвячені роботи Т. Коваленко, Л. Струтинської-Струк, В. Завгородньої, І. Дмитренко, В. Курзової та ін.

Однак незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних вчених, у відкритих джерелах відсутні комплексні дослідження правової компоненти механізму державного управління як важливої складової частини державного управління у сфері біологічної безпеки.

Мета статті. Головною метою статті є проведення аналізу сучасного стану та визначення ролі і місця правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій літературі механізми державного

управління розглядаються як способи розв'язання суперечностей інтересів взаємодіючих суб'єктів в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності суб'єктів управління з використанням відповідних форм і методів управління. Інакше механізми державного управління можна розглядати як способи організації взаємодії елементів системи на різних рівнях, рушійною силою яких є вирішення суперечностей інтересів його суб'єктів.

Водночас механізми державного управління є схематичним зображенням статично-динамічного змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності та процесу взаємодії і відносин функціонування певної системи чи підсистеми. Механізми державного управління визначаються метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками (прямими і зворотними) між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Виділяють політичні, економічні, соціальні, організаційні, правові та комплексні механізми державного управління [1, с. 375; 2, с. 421].

Структуру механізму державного управління складають цільовий, правовий, організаційний, економічний та інформаційний компоненти, сукупність яких відображає основні аспекти функціонування системи державного управління: організаційний, цільовий, нормативно-правовий, економічний, інформаційний [3, с. 111].

Правову основу державного управління у сфері біологічної безпеки становить система нормативно-правових актів, що визначають принципи, права, обов'язки, функції, відповідальність, форми і методи діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, врегульовують відносини між ними на всіх рівнях управління. Правова компонента механізму державного управління є комплексом взаємопов'язаних юридичних засобів, об'єктивованих на нормативному рівні [4], визначає права, обов'язки та відповідальність суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, врегульовує відносини між ними та здійснює нормативно-правове забезпечення дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки на всіх рівнях; встановлює порядок використання сил і засобів забезпечення біологічної безпеки та забезпечує органічний взаємозв'язок між системою державного управління у сфері біологічної безпеки на центральному, регіональному, місцевому рівнях, завдяки якому з використан-

ням юридичного інструментарію відбувається реалізація суб'єктами їх прав та законних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Нормативно-правові засади функціонування системи державного управління у сфері біологічної безпеки включають опосередковані правовим регулюванням типи функціональної діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки спрямованої на здійснення організації, координації, інформування, ліцензування, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій для забезпечення дотримання юридичними, фізичними особами і державою вимог законодавства в зазначеній сфері, а також передбачає наявність та взаємодію організаційно-правових структур, що реалізують законодавство в певній сфері, узгодженість дій на всіх рівнях, організаційно-функціональне забезпечення основних напрямів системної і багатофункціональної скоординованої діяльності державних органів, спрямованої на забезпечення дотримання усіма суб'єктами вимог законодавства.

За юридичною силою нормативно-правові акти у сфері біологічної безпеки виступають як вертикальна ієрархічна система, структура якої обумовлена структурою органів законодавчої та виконавчої влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у зазначеній сфері. Важливе значення мають норми загального характеру, що встановлюють систему і правовий статус органів загальної компетенції, що обумовлено важливим місцем органів загальної компетенції в здійсненні державного управління та складністю об'єкта управління, керівництво яким вимагає постійної координації управління всіма складовими.

Сучасний стан правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки свідчить про існування національних джерел права, що регулюють відносини у сфері біологічної безпеки як на державному (закони, підзаконні нормативно-правові акти), так і на регіональному рівнях (локальні нормативні акти).

Компетенція суб'єктів забезпечення біологічної безпеки визначається цілою низкою законів України [5; 6; 7; 8; 9; 10; 12; 13; 14; 15], нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України [11; 17].

У результаті проведеного аналізу чинних нормативно-правових актів у сфері біологічної безпеки виявлено наявність певних розбіжностей та суперечностей, а також відсутність

єдиного понятійно-категоріального апарату в зазначеній сфері. Так, відповідно до чинних нормативно-правових актів біологічна безпека визначається як стан середовища життєдіяльності людини, за якого відсутній негативний вплив його чинників (біологічних, хімічних, фізичних) на біологічну структуру і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища (біосферу) та сільськогосподарські рослини і тварини [15]; система організаційних, медико-біологічних і інженерно-технічних заходів і засобів, спрямованих на захист персоналу, що працює, населення і місця існування людини від дії патогенних біологічних агентів [16]; система організаційних, медико-біологічних та інженерно-технічних заходів і засобів, спрямованих на захист персоналу, що працює, населення і місця існування людини від дії патогенних біологічних об'єктів [17]; безперервний процес оцінки та управління ризиком, який спрямований на уникнення або мінімізацію ризиків мікробіологічного інфікування, яке може викликати хвороби людей або тварин або внаслідок якого тварини стають непридатними для використання в сільському господарстві чи будь-якого іншого використання [18], оптимальні умови життєдіяльності, що виключають шкідливий вплив біологічних патогенних агентів на здоров'я населення [24]. Однак біологічна безпека не може бути одночасно станом середовища життєдіяльності, системою заходів, а також процесом оцінки та управління ризиком. Отже, необхідно започаткувати більш однозначний підхід до визначення поняття «біологічної безпеки» через більш узагальнене поняття як стан захищеності живих організмів від будь-яких деструктивних впливів. Адже визначення біологічної безпеки через поняття «система», «процес» визначає не сутність явища, а механізми, процеси її забезпечення.

Також виявлено розбіжності в трактуванні таких понять, як «біологічне різноманіття» та «біологічні агенти». Так, відповідно до чинних нормативно-правових актів під «біологічним різноманіттям» розуміють: сукупність усіх видів рослин, тварин і мікроорганізмів, їх угруповань та екосистем у межах території України, її територіальних та внутрішніх морських вод, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу. Біологічне різноманіття складається з видового, популяційного, цено-

тичного, генетичного різноманіття. Людина є невід'ємним елементом біологічного різноманіття і поза ним існувати не може [19]; різноманітність живих організмів з усіх джерел, включаючи, серед іншого, наземні, морські та інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає в себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем [20]; варіабельність живих організмів з усіх джерел, включаючи, між іншим, наземні, морські, інші водні екосистеми і екологічні комплекси, частиною яких вони є; це поняття включає в себе різноманіття в межах виду, між видами та різноманіття екосистем [21]; різноманітність серед живих організмів, що включає різноманіття в межах видів, між видами та екосистемами [22]. На наш погляд, у визначенні поняття «біологічне різноманіття» також необхідно застосувати інтегративний критерій оцінки даного явища, або набір критеріїв, які б дали можливість синтезувати їх у більш загальні блоки.

Також даються різні визначення поняття «біологічні агенти», зокрема це поняття визначається як: мікроорганізми, віруси, клітини і тканини тварин, їх компоненти, які використовуються у виробництві ветеринарних імунобіологічних препаратів як діючих речовин; мікроорганізми, віруси, клітини і тканини людини, тварин, їх компоненти, які використовуються у виробництві МІБП і обумовлюють його активність; патогенні для людини мікроорганізми (бактерії, віруси, хламідії, рикетсії, найпростіші, гриби, мікоплазми), генно-інженерно-модифіковані мікроорганізми, отрути біологічного походження (токсини), гельмінти, а також будь-які об'єкти і матеріали (включаючи польовий, клінічний, секційний), підозрілі на вміст перерахованих агентів; будь-які чинники біотичного походження (пріонної, віроїдної, вірусної, рикетсіозної, бактерійної, грибової етіології, біохімічної дії, токсини), які здатні спричинити масові захворювання людей, тварин, рослин, що може призвести до погіршення стану довкілля, заподіяння значних економічних збитків, погіршення умов життєдіяльності населення або обумовити загрозу захворювання і загибелі людей [24].

Водночас у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, наведено не повний перелік актуальних загроз національній безпеці України у сфері забезпечення біологічної безпеки та науково-технологічній сфері.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 листопада 2015 року № 1304-р проводиться реорганізація державних наукових установ, підприємств та організацій, що входять до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України. Передбачено поєднання в одній установі закладів і установ національного, регіонального та територіального рівнів, що мають різну мету та завдання діяльності. Прийняття таких державно-управлінських рішень може призвести до зменшення інвестиційної привабливості країни, втрати науково-технічного і кадрового потенціалу держави у сфері забезпечення біологічної безпеки, втрати унікальних наукових об'єктів, що становлять національне надбання, а також збільшення науково-технологічного відставання від розвинутих країн світу та зниження внутрішнього попиту на підготовку наукових кадрів. Зазначене вище не відповідає пріоритетам національних інтересів, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» щодо збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу та становить загрозу національним інтересам і національній безпеці держави.

Прийняття нормативно-правових актів, що передбачають скасування державного регулювання для об'єктів підвищеної біологічної небезпеки, зокрема дозволів на роботу лабораторій із збудниками I-IV груп патогенності, призведе до неможливості здійснення їх обліку, ефективного управління ними та може спричинити безконтрольне поширення біологічних агентів у навколишньому природному середовищі. Відсутність законодавчо закріпленого обов'язку суб'єктів, що працюють з небезпечними біологічними агентами та продуктами біотехнологій мати відповідні дозволи на роботу, створюють передумови для незаконного обігу небезпечних продуктів біотехнології та біологічних агентів, які можуть бути використані для виготовлення біологічної зброї. Такі обставини можуть призвести до дискредитації України як надійного учасника міжнародних режимів нерозповсюдження зброї масового ураження.

Водночас у рамках реалізації Плану дій щодо лібералізації Європейського Союзу візового режиму для України з переліку інфекційних захворювань, що є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію виключено ВІЛ-інфекцію, що в умовах триваючої пандемії ВІЛ/СНІДУ та погіршення соціально-економічної ситуації в державі, сприятиме ускладненню епідемічної ситуації в Україні.

Важливо зазначити, що при визначенні загроз національній безпеці України визначені основні напрями державної політики щодо збереження природних екосистем, підтримки їх цілісності та життєздатності; недопущення безконтрольного ввезення в країну небезпечних технологій, речовин, матеріалів, трансгенних рослин і збудників хвороб; забезпечення контролю джерел забруднення атмосферного повітря, вод, ґрунтів; очистки територій від промислових і побутових відходів, а також вжиття заходів для забезпечення біологічної безпеки, унеможливлення поширення небезпечних інфекційних захворювань.

Однак чинними нормативно-правовими актами не визначено перелік актуальних загроз біологічній безпеці держави, основних джерел біологічних загроз та факторів, що сприяють дестабілізації у сфері біологічної безпеки.

Проведений аналіз нормативно-правового аспекту механізму державного управління у сфері біологічної безпеки дає можливість констатувати, що основними негативними чинниками, які суттєво впливають на формування та реалізацію державної політики у сфері біологічної безпеки, є: відсутність єдиного підходу до формування та реалізації державної політики у сфері біологічної безпеки; відсутність національної стратегії біологічної безпеки на середньо та довгострокову перспективу, що поєднає в цілісну систему цілі, завдання та заходи у сфері біологічної безпеки; недосконалість і суперечливість чинного законодавства в зазначеній сфері, а також проблеми міжвідомчої координації та неоднозначне визначення повноважень центральних органів виконавчої влади в зазначеній сфері.

Висновки і пропозиції. Правова компонента механізму державного управління є важливою складовою механізму державного управління у сфері біологічної безпеки, наявність відповідної нормативно-правової бази уможливорює в рамках єдиного правового поля охопити всі сфери життєдіяльності суспільства та ефективно формувати і реалізовувати державну політику в зазначеній сфері.

Проведений аналіз чинних нормативно-правових актів у сфері біологічної безпеки свідчить про наявність певних розбіжностей та суперечностей, відсутність єдиного понятійно-категоріального апарату, а також неналежне виконання основних функцій державного управління таких як планування, організація, мотивація та контроль у сфері біологічної безпеки.

Відсутність законодавчо закріпленого обов'язку суб'єктів, що працюють з небезпечними біологічними агентами мати відповідні дозволи на роботу, створює передумови для незаконного обігу небезпечних біологічних агентів та продуктів біотехнології, а також може сприяти дискредитації країни на міжнародній арені.

Існує необхідність розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення біологічної безпеки, зокрема щодо вирішення питань запобігання транскордонного перенесення та поширенню на територію країни небезпечних біологічних агентів, включаючи збудників небезпечних інфекційних захворювань, небезпечних представників флори та фауни.

Водночас для удосконалення правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки важливе значення має нормативне визначення біологічної безпеки в системі національної безпеки України. Зокрема важливого значення набувають розробка та прийняття національної стратегії забезпечення біологічної безпеки на середньо та довгострокову перспективу, що поєднає в цілісну систему цілі, завдання та заходи у сфері забезпечення біологічної безпеки; внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів для усунення наявних розбіжностей і суперечностей; розвиток правових механізмів міжвідомчої координації, комунікації та контролю в зазначеній сфері; гармонізація нормативно-правової бази з нормами міжнародного права; удосконалення правових норм щодо відповідальності за порушення правил обліку, зберігання, обігу, транспортування, вивільнення, утилізації (переробки) небезпечних для живих організмів біологічних агентів та речовин біологічного походження, генетично змінених організмів, небезпечних для екосистем представників флори і фауни, а також інших небезпечних матеріалів, що використовуються в охороні здоров'я, сільському господарстві та інших галузях економіки; нормативне врегулювання питань щодо вжиття примусових заходів обсервації та карантину; удосконалення кримінально-правових норм щодо протидії корупції серед керівного складу суб'єктів забезпечення біологічної безпеки.

Удосконалення правової компоненти механізму державного управління у сфері біологічної безпеки має передбачати розробку та прийняття Закону України «Про біологічну безпеку та біологічний захист», а також норматив-

но-правових актів щодо затвердження порядків організації і функціонування єдиної державної системи індикації небезпечних біологічних агентів; оперативного реагування та взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в разі виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних із біологічними агентами; обліку, зберігання, видачі, транспортування, ввезення в Україну та вивезення за її межі, утилізації (переробки) небезпечних біологічних агентів, токсинів, отрут тваринного і рослинного походження та інших небезпечних матеріалів.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. 692 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Кандагура К.С. Механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства. Електронне фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2015. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=808> (дата звернення: 30.01.2018).
4. Приходченко Л.. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. № 2. С. 105–112.
5. 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: 30.01.2018).
6. 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: 30.01.2018).
7. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06 квітня 2000 року № 1645-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 30.01.2018).
8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 30.01.2018).
9. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2498-12> (дата звернення: 30.01.2018).

10. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20 лютого 2003 року № 549-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/549-15/print> (дата звернення: 30.01.2018).
11. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 року № 893 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2018).
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
13. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-14> (дата звернення: 30.01.2018).
14. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.
15. 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>.
16. Про затвердження державних санітарних норм і правил «Організація роботи лабораторій при дослідженні матеріалу, що містить біологічні патогенні агенти I-IV груп патогенності молекулярно-генетичними методами: наказ МОЗ України» від 24.01.2008 № 26, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 7 лютого 2008 року за № 88/14779 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0088-08>.
17. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 286 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/286-2016-%D0%BF>.
18. Про затвердження Інструкції з профілактики та боротьби з африканською чумою свиней: наказ Мінагрополітики України від 07.03.2017 № 111 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0432-17>.
19. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21.09.2000 № 1989-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>.
20. Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття: Закон України від 29 листопада 1994 року № 257/94-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257/94-%D0%B2%D1%80>.
21. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття: Стратегія Рада Європи, Міжнародний документ від 25.10.1995/ Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_711/print.
22. Про ратифікацію Протоколу про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, підписаної в м. Київ 22 травня 2003: Закон України від 4 вересня 2009 року № 1621-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-17/print>.
23. 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).
24. Про удосконалення функціонування системи індикації біологічних патогенних агентів: наказ МОЗ України та АМН України від 21.03.2003 № 127/27.

Губарь О. В. Правовой компонент механизма государственного управления в сфере биологической безопасности

В статье проведено исследование правового компонента механизма государственного управления в сфере биологической безопасности. Раскрыто содержание правового компонента механизма государственного управления в сфере биологической безопасности, определены его сущность и роль в механизме государственного управления. Проанализировано современное состояние и определены пути совершенствования правового компонента механизма государственного управления в сфере биологической безопасности.

Ключевые слова: *механизм государственного управления, государственное управление в сфере биологической безопасности, правовая компонента механизма государственного управления.*

Gubar O. V. Legal component of the mechanism of public administration in the area of biological security

The article examines a legal component of the mechanism of public administration in the area of biological security. The content of the legal component of the mechanism public administration in the area of biological security has been defined. Its essence and role in the mechanism of public administration in the area of biological security have been determined. In the article have been analyzed and determined the present state and ways of improving the legal component of the mechanism of public administration in the area of biological security.

Key words: *mechanism of public administration, public administration in the area of biological security, legal component of the mechanism of public administration.*

О. В. Делія

кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

СКЛАДНИКИ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СТРУКТУРІ ЗОВНІШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Поданий аналіз структури політичного середовища в контексті зовнішніх умов вироблення державної політики. Розглянуті стрижневі категорії зовнішнього середовища, такі як політична система, влада, політичні відносини з точки зору їх впливу на вироблення державної політики.

Ключові слова: державна політика, політичне середовище, механізм, влада, політична система, політичні відносини.

Постановка проблеми. Виокремлення середовища в соціальній реальності є поняттям відносним, оскільки дефініція, як вже неодноразово зазначалося, є складним багаторівневим феноменом, який поєднує в собі безліч явищ і процесів. Це поняття може набувати сенсу в контексті аналізу відносин суб'єкту і тих умов, в яких він діє. Висловлене може повною мірою реалізовуватись на макрорівні взаємодії суб'єктів та їх середовищ, дослідження яких є ключовою тематикою управлінських теорій та теорій систем. Базовий постулат теорії систем – все що поза системою є середовищем системи, дозволяє відзначити декілька важливих аспектів: зовнішнє середовище системи являє собою несистемну сукупність об'єктів; компоненти середовища можуть володіти системними властивостями, тобто містити інші соціальні системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Певні концептуальні уявлення про середовище вироблення державної політики були сформовані під впливом системного підходу (Д. Істон). У монографії В. Лобанова політичне і соціальне середовище державної політики інтерпретується як незмінна складова частина системного аналізу державної політики [1]. Питання середовища державної політики, впливу окремих його складників на державно-політичний процес постали предметом наукового аналізу в працях вітчизняних дослідників В. Тертички, В. Купрія [2], В. Кілієвича, В. Бакуменка та ін.

[3; 4], які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи і моделі взаємодії із державно-політичним процесом.

Попри наявні вагомі теоретичні здобутки в цій галузі та беззаперечний науковий авторитет зазначених дослідників, результати аналізу стану проблеми у публічно-управлінському науковому дискурсі засвідчили брак комплексного дослідження, присвяченого розгляду політичного середовища в структурі зовнішнього середовища, а також впливу зовнішніх умов на вироблення державної політики, що і постало метою даної публікації.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія системи із середовищем здійснює вплив на процес управління системою, тому проблематика середовища постає ключовою в науці управління через конструювання категорій: «середовище управління», «середовище організації». Управлінський підхід розглядає середовище як сукупність викликів, які здійснюють вплив на організацію. Відмінною особливістю підходу є чітка прикладна орієнтація досліджень середовища задля досягнення цілей організації через застосування сканування середовища, аналізу зацікавлених груп, визначення найбільш значущих елементів, «конфігураційного» підходу, SWOT-аналізу тощо [5]. У структуру середовища вводиться макро– і мікросередовище.

вище. Мікросередовище охоплює чинники, які мають безпосереднє відношення до економічного суб'єкта: кадрова структура, організаційна культура, цілепокладання організації. Макросередовище (зовнішнє середовище) уособлює сукупність чинників широкого соціального плану, серед яких особливе місце посідають політичні чинники. Ці чинники мають переважно об'єктивний характер та знаходяться поза зоною впливу державних структур.

Саме в зовнішніх середовищах знаходяться джерела змін у соціальних системах. Так чи інакше, політичний компонент постає стрижневим у структурі зовнішнього середовища. Під цим кутом зору політичне середовище можна інтерпретувати як сукупність умов, які виявляють зовнішній опосередкований (непрямий) вплив різної інтенсивності на вироблення державної політики.

Визначення політичного середовища державної політики як сукупності різнопланових умов нам видається виправданим, оскільки умови, представлені у вигляді складної системи суспільно-політичних відносин, зв'язків, процесів, систем, детермінують особливості, спрямованість, зміст і ефективність державної політики. Подібна інтерпретація політичного середовища державної політики також містить детерміністську та індетерміністську основу взаємодії політичного середовища і державної політики, оскільки середовище не тільки зумовлює, але й опосередковує державно-політичний процес, роблячи його відносно незалежним від середовища.

Відповідно, заявлений макрооб'єктивний рівень студіювання політичного середовища передбачає дослідження масштабних зовнішніх, об'єктивно діючих чинників середовища. Політична система національної держави є складним і динамічним феноменом, її будова спирається на різні структури держави, володіє значними можливостями щодо регулювання суспільних відносин, мобілізації ресурсів тощо.

Тим самим політична система формує більш широкий контекст відносин, до яких включається держава, що логічно призводить до трансформації параметрів механізму вироблення державної політики. На наше глибоке переконання, дослідження політичної системи в структурі політичного середовища державної політики не може бути зведене до опису фрагментів чи компонентів останньої, оскільки навряд чи буде корисним для розуміння процесу взаємодії

політичного середовища та державної політики. Йдеться про пошук провідних категорій, які інтегрують середовищний матеріал у контексті дослідницьких завдань.

Поза сумнівом інтегративною якістю політичної системи, а відтак її сутністю є влада. Це актуалізує осмислення середовищних основ політичного режиму як способу реалізації влади. В основі сучасної типології політичних режимів перебуває певна система соціальних засад: принципи поділу влади, багатопартійності, наявність легальної опозиції, взаємовідносини громадянського суспільства й держави, народу та органів публічної влади тощо. У науці накопичено немало дослідницьких висновків щодо специфіки суспільних процесів в межах демократичних, авторитарних, змішаних, перехідних та інших типів політичних режимів. У контексті нашого дослідження йдеться про означальну середовищну характеристику політичного режиму щодо вироблення державної політики – регулювання суспільних відносин методом легітимного примусу через систему влади.

Політичний режим забезпечує внутрішню єдність політичної влади, попри її неоднорідний характер та альтернативний зміст. При цьому реалізація влади передбачає застосування різних способів управління з урахуванням специфіки об'єкту регулювання. Методи діяльності влади (державне регулювання, державне замовлення, державне підприємництво, державний контроль, програмно-цільовий підхід тощо), якість ресурсів та умови вироблення визначають форми реалізації державної політики – урядові, державні програми, програми антикризових дій, проекти, спільні акції політико-адміністративних органів. При цьому, як підкреслює В. Якунін, кожна форма політики буде мати власні показники відкритості, різні рівні конфліктності щодо сприйняття / несприйняття населенням, партнерами держави, особливо в частині розподілу ресурсів. Кожна форма політики буде мати диференційовані показники у сфері планування-контролю [6].

Практичне значення політичного режиму полягає в здатності через застосування управлінського впливу сформувати державну політику як управлінську структуру, системну сукупність формалізованих взаємодій. Це проявляється в різних аспектах державної політики: в організації ієрархії, розподілу владних повноважень щодо прийняття рішень, компетенції, відповідальності; статусно-рольовому розподілі, в

окресленні кола виробників, учасників вироблення державної політики на різних рівнях; у формуванні каналів комунікації; у формуванні системи контролю та ін.

Визнаючи беззаперечне значення принципу системності державно-політичного процесу, послідовності, чіткості прийняття державно-політичних рішень, визначення відповідальності, потрібно бачити наявність небезпечних для суспільства передумов їх застосування на практиці. Це стосується надмірної бюрократизації державно-політичного процесу та його закритості, уповільнення прийняття рішень, відчуження апарату влади від суспільства, що породжує кризу довіри, нехтування правовими нормами задля доцільності.

Сутність політичної системи за Д. Істоном полягає в дотриманні балансу вхідних (вимоги, підтримка) та вихідних (політичні рішення) імпульсів. У цьому випадку тип політичного режиму визначає ставлення влади до вимог, які надходять від населення, як ознаку незадоволення владою (антидемократичні політичні режими) або як невід'ємний атрибут формування державної політики (демократичні політичні режими) зміст політичних рішень. Відповідно, політичні рішення пов'язані із підтримкою та постають відповіддю на вимоги [7].

Політичний режим означає ідеологічні пріоритети суспільного розвитку і відповідно чинить вплив на механізми вироблення державної політики задля зменшення або повної ліквідації відхилень від заявлених ідеологічних орієнтирів і цінностей політичного режиму [8]. Ідеологія в цьому випадку осмислюється як явище політичного середовища, яке визначає політичні рішення та дії по встановленню, утриманню та використанню влади. Підкреслимо, що сучасна державна політика в межах розвинутих демократичних політичних режимів ґрунтується не ідеологією в прямому сенсі, а ідейно-ціннісними орієнтаціями, проголошеними в Загальній декларації прав людини, що також визначає загальний зміст державних політик країн ЄС зокрема. Яскравими тому прикладами є ідеологічні основи сучасних авторитарних режимів, які постають обґрунтуванням державної політики, тим самим визначають її зміст та напрями, – ідеологія самобутності (чучхе) і військова доктрина «сонгун» в КНДР; редуковані комуністичні ідеології КНР, Куби тощо.

Зауважимо, що реальний контекст вироблення державної політики в межах владно-

го режиму нівелює або «пом'якшує» «сувору» політологічну дихотомію демократичний/недемократичний політичний режим, оскільки визначається сукупністю різнопланових, диференційованих характеристик, логік, ситуацій. Для прикладу, затвердження офіційної мови ділового спілкування рядом країн західної демократії об'єктивно засвідчує привілейоване становище культури більшості, що суперечить стрижневим європейським цінностям, але це є необхідним для ефективного функціонування політичної системи [9].

Політичну систему формулює складна мережа соціальних відносин і зв'язків, до яких включається і державна політика. Політика як тип соціальних відносин відображає собою важливі характеристики сталих політичних зв'язків та функцій, які проявляються у вигляді політичних відносин. Відповідно, політичні відносини можна осмислити як наступну інтегративну категорію, яка дозволяє означити суть політичної системи в структурі політичного середовища державної політики.

Поліваріантність наукової інтерпретації політичних відносин, зафіксована у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, дозволяє окреслити ряд стійких характеристик у тлумаченні поняття. Насамперед, відзначаються можливі суб'єкти політичних відносин – спільноти, індивіди, суб'єкти політики тощо. По-друге, зазначається, що ці відносини складаються з приводу влади та інтересів. По-третє, політичні відносини осмислюються як взаємодія чи взаємозв'язок.

Стосовно першої характеристики політичних відносин. Інтерпретація політичних відносин у контексті умов середовища дозволяє стверджувати, що коло суб'єктів політичних відносин, його якісні характеристики та інтереси визначають процес вироблення державної політики. І зміст політичної діяльності є важливою підставою для встановлення політичних відносин. На нашу думку, суб'єкти політичних відносин не можуть відокремлюватись від суб'єктів політики – це одні й ті ж самі суб'єкти. Вітчизняні дослідники до суб'єктів державної політики відносять соціуми, а також створені ними установи, організації, активна практична діяльність яких спрямована на перетворення політичної та інших сфер життєдіяльності людини як відповідних об'єктів політики [10, с. 18].

Вважаємо, що коло суб'єктів політичних відносин, попри все різноманіття типологізацій останніх, визначається місцем і роллю суб'єкта у політичному процесі. Суттєва відмінність поля-

гає в характері політичних відносин. Політичні відносини – це суб'єкт-суб'єктні відносини між політичними суб'єктами, кожен із яких не має юридичного права керувати іншим.

При цьому, на думку О. Борисенкова, демократичний характер вироблення державної політики розкривають основні політичні відносини, які втілюються у відносинах політичного керівництва і опозиції. Поряд із ними можливі й інші політичні відносини, які надбудовуються над основними політичними відносинами їх наявність визначається історичними особливостями розвитку держав [11]. Так політичні відносини політичного керівництва та опозиції в Україні формуються в Верховній Раді. Парламент є відправною точкою щодо державно-політичного процесу. Окрім того, парламент репрезентує сукупність суспільних інтересів і основне розташування політичних сил. Водночас вироблення державної політики не обмежується рамками парламентського процесу. За Конституцією України до цих політичних відносин включається Президент України, який підписує законопроекти та інші суб'єкти політичних відносин, формуючі власні політичні відносини, виходячи із змісту їх політичної діяльності.

Разом із тим необхідно відзначити асиметричну природу політичних відносин та її вплив на державно-політичний курс, оскільки наявність силового ресурсу, впливу і компетентності у тих чи інших питаннях часто змінює диспозицію суб'єктів усередині політичних відносин.

Політичні відносини виникають у контексті окреслення і відстоювання групових інтересів, що забезпечує мультисуб'єктність, визначає активність суб'єкта політичних відносин та постає основним регулятором його поведінки. Отже, стабільність процесу вироблення державної політики зумовлює врахування стрижневих інтересів усіх або більшості суб'єктів політичних відносин, незалежно від того, хто здобув владу. Інакше процес вироблення державної політики може бути зруйновано або суттєво деформовано. Показовим у цьому сенсі є відомий історичний факт – перемога більшовиків у боротьбі за владу у 1917 р., замість подальшого формування державної політики, мала наслідком громадянську війну. Слід зауважити, що модерний поступ української держави рясніє подібними прикладами.

Щодо другої суттєвої характеристики політичних відносин. Політичні відносини формуються навколо владних домагань та розподілу

владних ресурсів. І часто ступінь диференціації чи концентрації влади постає системою відліку. Відтак політичний режим постає регламентованим методом визначення політичних відносин. Баланс, стандарт політичних відносин визначається політичним режимом. Ця концепція режиму включає методи призначення урядів, механізми формального і неформального представництва і моделі примусу. Наприклад, в умовах авторитарного режиму політичні відносини визначаються вертикаллю влади. Політичні відносини в межах демократичних політичних режимів регулюють множину політичних дій.

Політичні відносини повинні давати реальний доступ до влади, позаяк в основі політичних відносин перебуває діяльність, пов'язана із розподілом влади. На практиці більша частина суб'єктів політичних відносин такого доступу не отримує з різних об'єктивних і суб'єктивних причин. У контексті сказаного відмітимо лише одне, що наявність значної кількості суб'єктів або груп суб'єктів політичних відносин, які протягом тривалого часу не отримали доступу до влади, а відтак не відстояли / реалізували приватні чи групові інтереси може постати генератором ентропійних процесів в політичній системі. Таким чином, вироблення державної політики характеризують явища політичних відносин – процес зміни чи сталості політичної еліти, оновлення системи влади, політичних інститутів тощо.

Щодо третьої характеристики політичних відносин. Політичні відносини в контексті взаємозв'язку їх суб'єктів передбачають як позитивні (взаємозв'язок, кооперація), так і негативні (конкуренція) характеристики, які сприяють як об'єднанню, так і роз'єднанню суб'єктів. Однак суть таких взаємин полягає у встановленні зв'язку між суб'єктами, життям суб'єктів політичних відносин і суспільними інтересами. Відповідно, державно-політичний процес постає опосередкуванням взаємин суб'єктів політичних відносин, політичні відносини можна осмислити як необхідну і сталу умову розроблення та реалізації державної політики.

Таким чином, політичні відносини в структурі політичного середовища упорядковують багатоманітність політичних дій, надаючи їм функціональну спрямованість. Тим самим допомагають знайти «найбільш відповідні засоби» для досягнення цілей державної політики

Висновки і пропозиції. Аналіз політичного середовища під кутом зору зовнішніх умов

вироблення державної політики дозволив виокремити стрижневі категорії, такі як політична система, влада, політичні відносини, які інтегрують увесь середовищний матеріал, та розглянути їх сукупні означальні властивості з огляду вироблення державної політики.

Список використаної літератури:

1. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика : Учебное пособие. СПб: Питер, 2004. 447 с.
2. Купрій В., Тертичка В. Конспект лекцій «Соціально-політичне середовище державної політики» К., 2009. 43 с.
3. Соціополітичне середовище аналізу державної політики. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: збірка док. і матеріалів / уклад.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. К., 2004. С. 66–70. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. К., УАДУ, 2000. 328 с.
4. Орлов Д. Проблеми аналізу впливу зовнішнього середовища на функціонування організації. Економіка і менеджмент культури. 2013. С. 74–77.
5. Якунин В.И. Формирование государственной политики в современной России: проблемы теории и практики. Москва: РОСПЭН. 2006. 347 с.
6. Краснов Б. Политическая система Социально-политический журнал. 1995. № 5 С. 40–47
7. Мельников О.Ф. Структура цілепокладання при ухваленні державно-політичних рішень. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_10.
8. Гапоненко В. Демократія як універсальна модель політичного режиму: міф чи реальність? Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2011. № 4(54). С. 161–172.
9. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
10. Борисенков А. О политических отношениях и их видах. Социодинамика. 2013. № 7. С. 141–167.

Делия О. В. Составляющие среды государственной политики в структуре внешней среды

Представлен анализ структуры политической среды в контексте внешних условий выработки государственной политики. Рассмотрены стержневые категории внешней среды, такие как политическая система, власть, политические отношения с точки зрения их влияния на выработку государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика, политическая среда, механизм, власть, политическая система, политические отношения.

Delia O. V. Components of the environment of public policy in the structure of the external environment

The analysis of the structure of the political environment in the context of external conditions for the development of public policy. The core categories of the external environment are considered: the political system, power, political relations from the point of view of their influence on the development of public policy.

Key words: public policy, political environment, mechanism, power, political system, political relations.

УДК 332.146.2

А. Ю. Диганова

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

СУЧАСНИЙ ЕТАП РЕФОРМУВАННЯ ТА МІСЦЕ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В НОВІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

У статті розглядається специфіка сучасного регіонального розвитку України. Проводиться аналіз державної регіональної політики та особливості її реформування. Також досліджується транскордонне співробітництво як важливий пріоритет регіонального розвитку.

Ключові слова: регіональний розвиток, державна регіональна політика, децентралізація, транскордонне співробітництво, самоврядування, територіальні громади.

Постановка проблеми. Сучасна європейська політика регіонального розвитку орієнтується не стільки на підтримку депресивних регіонів за рахунок регіонів – донорів, скільки на створення умов для мобілізації місцевого потенціалу і ресурсів. Тому цей підхід є особливо актуальним для прикордонних регіонів, які є віддаленими від центрів своїх країн і менш розвинутими. У цьому контексті місце транскордонного співробітництва (ТКС) у регіональному розвитку має особливе значення і визначається її здатністю до мобілізації та ефективного використання існуючого потенціалу прикордонних областей, оптимального поєднання можливостей та ресурсів із прикордонними регіонами суміжних держав для розв'язання спільних проблем, апробації нових підходів у питаннях регіонального розвитку для України в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До сьогодні політика регіонального не розглядала ТКС як свою складову частину та ігнорувала його роль. У нашому дослідженні ми аналізуємо роль ТКС як одного з ефективних інструментів регіонального розвитку.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз основних пріоритетних завдань, які ставилися перед реформуванням регіональної політики, результатів децентралізації та проблемних питань сучасних реформ через вимір ТКС.

Виклад основного матеріалу. Розвиток регіонів в Україні відбувається надто диспропорційно від заходу до сходу та від центру до периферії, що стримує загального процвітання

країни. Економічна та соціальна диспропорція, що все більше поглиблюється під впливом сплесків та спадів економічного зростання в Україні, створює передумови до напруги в суспільстві та розподілу громадян на проєвропейських та проросійських [1]. Виникнення такої ситуації може розглядатися через призму різних причин, зокрема:

- 1) обмеженість прав обласних та місцевих адміністрацій в Україні;
- 2) брак досвіду та кваліфікації посадовців обласних і місцевих адміністрацій для реалізації міждержавних чи міжрегіональних проєктів;
- 3) обмеженість місцевих бюджетів;
- 4) обмежений доступ до інформації про конкретні програми, умови участі й принципи для всіх потенційних бенефіціаріїв [2, с. 74].

У 2007 році був визначений центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної регіональної політики, – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіон). У цій сфері Мінрегіон відповідає за такі напрямки:

- 1) інституційне забезпечення регіонального розвитку;
- 2) Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР);
- 3) моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів;
- 4) стратегічне планування регіонального розвитку.

Проте, створивши нове міністерство, уряд не врегулював його повноваження в питаннях ре-

гіонального розвитку з повноваженнями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономіки). Порівнюючи повноваження Мінекономіки та Мінрегіону, можна помітити дублювання значної їх частини в питаннях регіонального розвитку [3].

Станом на сьогодні до ключових гравців, відповідальних за регіональний розвиток, ТКС та децентралізацію, доєдналися нові, зокрема на центральному рівні – Національна рада реформ, Центральний офіс реформ, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, а на регіональному рівні – Офіси реформ та Агенції регіонального розвитку (Див. табл.1.1.).

У 2015 році в Україні стартували понад 60 реформ, які конкретизовані в Плані дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік. Одним із шести пріоритетів даного Плану є децентралізація та регіональний розвиток. У цьому пріоритеті, зокрема визначена ціль «Залучення допомоги ЄС для підтримки реалізації регіональної політики та реформи децентралізації», яка передбачає створення ефективної системи управління регіональним розвитком. Відтак сьогодні, в умовах реформи державної політики регіонального розвитку, зміни ролі регіонів, міст і нових гравців – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), питання реформування політики ТКС для України

набуває вкрай актуальної ваги і потребує суттєвого оновлення [3].

Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу «згори вниз» до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни знайшли своє відображення і закріплені у нормативно-правових актах та стратегічних планувальних документах, зокрема в базовому законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.), яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 року [9].

Стратегія ж регіонального розвитку розроблена відповідно до європейських стандартів. Важливим напрямом роботи є реалізація трьох цілей 199 завдань Стратегії:

1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.
2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток.
3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку

Таблиця 1.1.

Органи регіонального розвитку та їх повноваження

	Орган	Повноваження
ЦЕНТРАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	Національна рада реформ	– консультативно-дорадчий орган; – приймає рішення щодо розвитку та децентралізації влади у відповідних сферах [4].
	Центральний офіс реформ	-аналітично-моніторинговий і консультаційний центр; -взаємодія з регіональними центрами розвитку місцевого самоврядування; -моніторинг реформ щодо впровадження проектів, реалізації послуг на рівні місцевого самоврядування [5].
	Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку	– тимчасовий консультативно-дорадчий орган; – забезпечення узгодження дій центральних та місцевих органів виконавчої влади; – координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади під час формування та реалізації регіональної політики [6]
РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	Регіональні офіси реформ	– юридична особа; – підтримка впровадження реформ місцевого самоврядування; – сприяння процесу об'єднання територіальних громад; – збір та надання інформації щодо діяльності територіальних громад областей; – активізація роботи зі співробітництва громад [7].
	Агенції регіонального розвитку	– юридична особа, неприбуткова установа; – проведення аналізу соціально-економічного стану та проблемних аспектів регіону; – підготовка пропозицій щодо використання успішного іноземного досвіду; – консультативна робота з різноманітних сфер; – сприяти підготовці та реалізації програм і проектів регіонального розвитку [8].

Джерело: складено автором на основі [4; 5; 6; 7; 8]

Стратегія враховує ТКС як важливий пріоритет регіонального розвитку, зокрема для досягнення першої стратегічної цілі, а саме:

1) сприяння поглибленню економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між ОТГ, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади і відповідними органами влади інших держав;

2) створення умов для використання організаційних, фінансових, інституційних можливостей суб'єктів і учасників ТКС України в здійсненні заходів щодо реалізації проєктів (програм) транскордонної співпраці;

3) підвищення ефективності використання зовнішньої допомоги ЄС;

4) об'єднання зусиль щодо розвитку ТКС, поглиблення співпраці в рамках євро регіонів, активізації роботи з розширення сфер співпраці, ліквідації інфраструктурних перешкод та сприяння провадженню спільної підприємницької діяльності прикордонних регіонів [10, с. 18].

Провідним процесом досягнення спроможності громад в Україні є децентралізація влади, яка відбувається через утворення ОТГ і наділення громад додатковими повноваженнями в регулюванні питань місцевого розвитку. Головний ухил у реформі зроблено на децентралізації повноважень та ресурсів як між органами місцевого самоврядування, так і між різними рівнями територіальної організації влади. Процес передачі повноважень на рівень громад обмежено здебільшого управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг – коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Натомість повноважень у сферах, які б дозволили сформувати підґрунтя для територіального розвитку на основі створення нової вартості, громади не отримують. З іншого боку, передання влади і ресурсів на рівень громад призводить до «вимивання» ресурсів з рівня регіонів, і тим самим зменшується важливість регіонального рівня управління, що порушує схеми цілісного господарського простору в межах регіону [10, с. 24].

9 квітня 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Який все ж дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватись у територіальні громади, а де-факто – утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці – ОТГ. За, фактично, два роки в Україні буде утворено

367 ОТГ, 159 – у 2015 році та 209 – у 2016 році (станом на 01.01.2017 р.).

З 2015 року, коли була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. Фіскальна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджету громад. Проте попри помітні зрушення у сфері бюджетної децентралізації, сутнісних змін щодо підвищення рівня фінансової самостійності місцевих громад не відбувається. Фактично в рамках змін, що відбуваються, держава передає на місцевий рівень частку доходів, які раніше надходили в центр, при цьому умови формування бази та ставок оподаткування залишаються прерогативою «центру». Отже, розвиток територій суттєво залежить від процесів, що відбуваються в адміністративних одиницях вищого рівня. Результати діяльності протягом 2015 року показали, що 520 мільйонів гривень (з 3-х мільярдів) не були використані в регіонах і повернулися до державного бюджету. Це є результатом відсутності в регіонах достатньої кількості реальних проєктів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [11].

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) як інноваційний фінансовий інструмент реалізації державної регіональної політики був створений з урахуванням досвіду ЄС. Від ефективності фонду в значній мірі залежить прозоре та прогнозоване фінансування регіонального розвитку, можливість формулювання і реалізації власної політики розвитку територій, проведення реформ. Фінансування проєктів здійснюється між областями відповідно до формули: 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20% коштів – відповідно до показника ВВП на душу населення. Водночас фактична підтримка регіонів в рамках Фонду розпочалася лише в 2015 році [86]. За 2016 рік ДФРР було профінансовано 777 проєктів (в тому числі 6 проєктів погашення кредитної заборгованості) на загальну суму 2 999 млн. грн.

Для порівняння наведено пріоритетні напрямки фінансування проєктів Європейським фондом регіонального розвитку (ЄФРР) на 2014–2020 роки:

1. Підтримка наукових досліджень, технологічного розвитку та інновацій.

2. Підвищення доступності, використання та якості інформаційних та комунікаційних технологій.

3. Підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств.

4. Підтримка переходу до низьковуглецевої економіки.

Ресурси ЄФРР, виділені на ці пріоритети, залежать від рівня розвитку регіону. Більш розвинені регіони (ВРП/особу вище 90% від середнього) не менше 80% коштів повинні зосереджувати на мінімум 2-х з цих пріоритетів; у перехідних регіонах (ВРП/особу 75%-90% від середнього) – 60% коштів; у менш розвинених регіонах (ВРП/особу менше 75% від середнього) – 50%.

ЄФРР призначений для зниження економічних, екологічних і соціальних проблем в міських районах, з особливим акцентом на сталий розвиток міст. Не менше 5% ресурсів ЄФРР відведені для цієї сфери, через «інтегровані дії» під керуванням міст. Території, які перебувають у несприятливих умовах з географічної точки зору (віддалених, гірських або малонаселених районах), отримають особливу підтримку. І, на решті, найбільш віддалені райони також отримають спеціальну підтримку з боку ЄФРР для вирішення можливих недоліків, спричинених їх віддаленістю [12].

Порівнюючи сфери фінансування ДФРР та ЄФРР значною мірою помітне інноваційне спрямування європейських пріоритетів. Україна ж поки що не ставить основні акценти на підтримку науково-дослідної бази, оскільки реформування регіональної політики країни з європейським спрямуванням знаходиться на початкових етапах і на разі регіони потребують відновлення та підтримки базових сфер та об'єктів.

Окрім ДФРР, до фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку також відносяться:

1) субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку територій (за 2016 рік виділено 1,9 млн. грн., за 2017 рік – 4 млрд. грн.);

2) субвенції на формування інфраструктури ОТГ (за 2016 рік – 1 млрд. грн., за планом на 2017 рік – 1,5 млрд. грн.);

3) державно-приватне партнерство;

4) міжнародна технічна допомога, в тому числі пряма секторальна бюджетна підтримка ЄС, що надається в рамках міжнародних договорів України;

5) позики та кредити міжнародних фінансових організацій.

Протягом 2016–2020 років в Україну має зайти досить багато коштів у вигляді матеріально-технічної допомоги, які призначені на підтримку децентралізації та ОТГ [11].

Джерелами фінансування проектів ТКС стали переважно ресурси місцевих бюджетів і міжнародної технічної допомоги, зокрема програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства, а також кошти державного бюджету, які призначено для співфінансування великомасштабних інфраструктурних проектів. Так, одним із проектів підтримки ЄС України у сфері децентралізації та регіональної політики є «Європейський інструмент сусідства та партнерства: Транскордонне співробітництво» (загальна сума фінансових ресурсів: 12,5 млн. євро на період 2014–2020 рр.). Для регіонів України можлива участь у наступних проектах:

1. Програма Чорне море (фінансові ресурси: 39 млн. євро, для Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької та Донецької областей і Севастополя).

2. Польща/Білорусь/Україна (фінансові ресурси: 176 млн. євро, для Волинської, Львівської та Закарпатської областей).

3) Угорщина/ Словаччина/Румунія/Україна (фінансові ресурси: 74 млн. євро, для Закарпатської та Івано – Франківської областей).

4) Румунія/Україна (фінансові ресурси: 60 млн. євро, для Івано-Франківської, Закарпатської, Чернівецької та Одеської областей) [12].

Ще одним проектом у сфері підтримки ТКС став «Європейський інструмент сусідства та партнерства: Територіальне співробітництво» (фінансові ресурси: 12,5 млн. євро на період 2015–2017 рр.) [12].

Розвиток ТКС є також однією із основних операційних цілей державної регіональної політики, визначеною Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року. В 2016 році приділялася значна увага, та надавалася політична підтримка для активізації ТКС шляхом реалізації таких заходів:

1. Уряд затвердив Державну програму розвитку ТКС на 2016–2020 роки, якою передбачено реалізацію 25 проектів та 55 заходів транскордонної співпраці.

2. Було проведено парламентські слухання на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України», за результатами яких було схвалено відповідні рекомендації.

3. Мінрегіоном проведено засідання Українсько-Словацької міжурядової комісії та Українсько-Польської Міжурядової координаційної ради, за результатами яких визначено конкретні подальші дії сторін для розвитку спільного прикордонно-митного контролю і малого прикордон-

ного руху, розвитку транспортної інфраструктури, модернізації та реконструкції пунктів пропуску на спільних кордонах, спільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, підготовки та реалізації спільних проектів.

4. У жовтні 2016 року урядом було прийнято рішення, відповідно до якого за Мінрегіоном закріплено організаційні функції з реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону, що дозволило опрацювати з ЄК правові та організаційні аспекти участі України в Дунайській транснаціональній програмі як повноправного партнера [9].

До того ж, ТКС є однією з пріоритетних та стратегічних цілей Стратегій розвитку більшості регіонів України і є складовою частиною політики регіонального розвитку. Однак наявні регіональні програми розвитку, які прямо чи опосередковано декларують транскордонну співпрацю, мають незначний вплив на політику ТКС. Основними проблемами регіональних програм, які не дозволяють сьогодні використати їх у процесі регіонального розвитку і, зокрема, ТКС, є недофінансування та неузгодженість, як між собою, так і Стратегією розвитку окремого регіону, міжнародними програмами [9].

Отже, з нашого дослідження можна зробити висновок, що сьогодні в Україні сформовано в основному все необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським стандартам. Ми маємо базовий закон, державну стратегію регіонального розвитку, яка дуже близька за структурою до подібних документів країн членів ЄС, також наявні можливості для фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів ДФРР, який створюється як бюджетна програма Державного бюджету.

Однак проблемні аспекти в процесі реформування та становлення нової регіональної політики існують та мають значний вплив на гальмування процесу децентралізації, що стримує соціально-економічне зростання регіонів. Серед основних проблем слід виділити такі:

- 1) недостатня компетенція органів державного управління і місцевого самоврядування: нестача знань та досвіду, кваліфікованих управлінців;
- 2) велика кількість ключових суб'єктів регіонального розвитку;
- 3) психологічна неготовність громад брати на себе відповідальність за розвиток регіоном та управління майном;
- 4) затяжний процес реалізації проектів;
- 5) дисбаланс районних бюджетів (районний бюджет вимушений нести тягар фінансування

соціальної сфери необ'єднаних громад, району, області);

б) затяжний процес передачі повноважень громадам, обмеженість сфер управління.

Роль регіональної політики в умовах України має полягати у впровадженні комплексу інструментів активізації розвитку регіонів для визначення їх сучасної ролі в рамках міжрегіональної взаємодії. Через такі механізми регіональна політика поступово набуватиме нового сенсу – як політика активної участі регіонів у створенні умов для втілення стратегії власного розвитку через активне формування середовища та контрагентів її реалізації.

Список використаної літератури:

1. Замора О.М. Напрямки розвитку державної регіональної політики в сфері активізації транскордонного співробітництва // Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру: монографія / за наук. ред. д. е. н., проф. Л.І. Михайлової. Суми, 2014. URL: <http://repo.sau.sumy.ua/handle/123456789/2894>.
2. Васильєва О.І. Міжрегіональні зв'язки та транскордонне співробітництво – важлива складова сучасної державної регіональної політики України. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 1. С. 70–73.
3. Транскордонне співробітництво Львівщини в умовах реформування державної політики регіонального розвитку. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/07/MTD-TKS-web>.
4. Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ: Указ Президента України від 13.05.2015 р. № 267/2015 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/644/2014>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України Про утворення Офісу реформ № 768 від 11 жовтня 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку № 714 від 16.09.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
7. В усіх областях визначено координаторів офісів реформ і починається формування їх команд. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249195953.
8. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку № 258 від 11.02.2016 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
9. Нова державна регіональна політика в Україні – шлях до успіху. URL: <http://www.regionet.org.ua>.
10. Нова регіональна політика для нової України: Аналітична доповідь. К., Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 36 с.

11.Анатолій Ткачук Державна регіональна політика та розвиток територій в умовах змін. Спеціально для ОТГ. URL: <http://www.csi.org.ua>.

12.Кучеренко Олена Державна регіональна політика та стратегічне планування регіонального розвитку – як забезпечити стабільне та прогнозоване фінансування? URL: <https://www.slideshare.net>.

Дыганова А. Ю. Современный этап реформирования и место ТКС в новой региональной политике

В статье рассматривается специфика теперешнего регионального развития Украины. Проводится анализ государственной региональной политики и особенностей ее реформирования. Также исследуется трансграничное сотрудничество как важный приоритет регионального развития.

Ключевые слова: региональное развитие, государственная региональная политика, децентрализация, трансграничное сотрудничество, самоуправление, территориальное общество.

Dyhanova A. Yu. Modern reforms and the role of cross – border cooperation in the new regional policy

The article deals with the specifics of the modern regional development of Ukraine. The analysis of the state regional policy and the peculiarities of its reform are carried out. The cross – border cooperation is also explored as an important priority of regional development.

Key words: regional development, state regional policy, decentralization, cross – border cooperation, self-government, territorial communities.

О. П. Дяченко

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

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті досліджується методологічний інструментарій реалізації комплексного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на місцевому рівні. Проаналізовано основні стратегії державної політики протидії розвитку тіньової економіки. Запропоновано методологічний конструкт інституційного механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки.

Ключові слова: тіньова економіка, місцеве самоврядування, протидія розвитку, державний механізм, стратегія держави.

Постановка проблеми. Значимість місцевого рівня в системі державного регулювання полягає в його наближеності до потреб населення відповідної території. Саме тут надається найбільша кількість адміністративних послуг органів державної влади, відбувається системна взаємодія влади та громадянина, спостерігаються найбільша поширеність корупційних взаємодій (дрібного або побутового масштабу). Відтак протидія розвитку тіньової економіки в країні не може розпочатися без суттєвих зрушень на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження методологічного інструментарію реалізації комплексного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на місцевому рівні висвітлювались у наукових розробках зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема: Шнайдера Ф., Гутмана П., Рибчака О.С., Гришової І.Ю., Краус Н.М., Наумова О.Б., Прохоренко О.Я., Шабатури Т.С., Галицького О.М., Гнатєвої Т.М., Воротіна В.Є., Мотренка В.Т., Митяй О.В. та інших науковців [1–10].

Ми поділяємо наукову позицію, в якій обґрунтовано, що в сучасних умовах найбільшу ефективність демонструє використання програмно-цільового (проектного) методу механізму державного регулювання протидії розвитку тіньової економіки. Основними перевагами

застосування такого підходу є: комплексність вирішення проблеми, досягнення мети і завдань; концентрація тимчасових, фінансових і людських ресурсів; визначення пріоритетності заходів, черговості і строків їх реалізації; забезпечення інтеграції заходів, що носять різний характер, при їх чіткої послідовності в загальному процесі досягнення кінцевої мети, передбаченої програмою; співвідношення наявних та запланованих фінансових ресурсів з розробленими комплексами заходів за напрямками програми; ефективність використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов, необхідних для подальшого розвитку економіки.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз методологічного інструментарію реалізації комплексного державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. В Україні вже існує достатньо розвинутий інструментально-методичний забезпечення розробки та реалізації окремими суб'єктами місцевої влади власних програмно-цільових антикорупційних стратегій. Зокрема, в системі міністерства внутрішніх справ України використовується методологія, згідно з якою передбачаються наступні етапи розробки місцевих антикорупційних програм [1]:

1) підготовчий, який полягає у визначенні в юридичній особі відповідного структурного підрозділу (уповноваженої особи, робочої групи), відповідальної за розробку проекту відповідної програми протидії розвитку тіньової економіки; аналізі дотримання працівниками юридичної особи вимог законодавства за попередній звітний період; затвердженні структури програми на наступний звітний період; наданні заінтересованими структурними підрозділами юридичної особи своїх пропозицій до проекту програми з урахуванням аналізу та оцінки ризиків тінізації у діяльності структурного підрозділу відповідно до його повноважень;

2) безпосередньої розробки проекту програми, який полягає в опрацюванні наданих структурними підрозділами своїх пропозицій; аналізі результатів здійснення заходів, передбачених в програмі протидії розвитку тіньової економіки юридичної особи за попередній звітний період; імплементації вимог національного законодавства до повноважень конкретної юридичної особи;

3) узгодження, що полягає в забезпеченні відкритого доступу до проекту програми протидії розвитку тіньової економіки усіма працівниками юридичної особи; в опрацюванні, в межах своїх повноважень, проекту програми заінтересованими структурними підрозділами; обговоренні проекту програми з іншими працівниками юридичної особи; подання, в разі потреби, проекту програми в установленому порядку на погодження до організації вищого рівня (засновника або організації, до сфери управління якої належить юридична особа);

4) затвердження та оприлюднення, який полягає в прийнятті керівництвом юридичної особи рішення про затвердження програми протидії розвитку тіньової економіки. Після чого відповідна програма доводиться до відома усіх працівників юридичної особи, забезпечується до неї постійний доступ працівників та громадськості, зокрема, шляхом розміщення на офіційному веб-сайті юридичної особи.

Варто зазначити, що органами місцевої влади вже сприйнята практика використання програмно-цільового методу у розробці антикорупційних заходів. На прикладі окремих адміністративно-територіальних одиниць [2; 3] проаналізовано наявний досвід у цій сфері з метою виявлення його позитивних і негативних характеристик і перспектив вдосконалення.

Враховуючи високий рівень вітчизняної тіньової економіки на сучасному етапі, нами запро-

поновано структуру орієнтованого Плану організаційно-економічних заходів з питань протидії розвитку тіньової економіки в регіоні, до структури якого включено такі напрямки державної політики:

1. Мінімізація податкових зобов'язань через належне оформлення трудових відносин.
2. Приховування або зменшення реальних валових доходів суб'єктами господарювання.
3. Незаконна експлуатація виробничих об'єктів та надр області.
4. Протидія розвитку тіньової економіки у сфері будівництва.
5. Протидія розвитку тіньової економіки в агропромисловому виробництві та екологічній сфері.
6. Протидія розвитку тіньової економіки на споживчому ринку.
7. Протидія розвитку тіньової економіки у сфері зовнішньоекономічної діяльності.
8. Протидія розвитку тіньової економіки у сфері фінансів, фондового ринку, приватизації.
9. Протидія розвитку тіньової економіки у бюджетній сфері.
10. Контроль за виконанням плану спільних заходів.

З огляду на це ми поділяємо думку О. Рибчак про те, що протидія тіньовій діяльності повинна відбуватися за двома основними напрямками, пов'язаними зі зміною пропорцій тіньової та легальної економіки: зниження частки тіньової економіки і розвиток легальної економіки. Зниження частки тіньового сектора зумовлює необхідність розробки стратегій державного впливу на тіньову економіку із зазначенням їх основних переваг і недоліків та обґрунтування можливості застосування (табл. 1) [4]. При цьому під стратегією варто розуміти чіткий поетапний план дій впливу на тіньовий сегмент із зазначенням відповідальних інститутів, сегментів дії і часових меж, інструментів та бажаного результату.

При цьому нами доводиться необхідність використання ліберальної стратегії державного впливу на протидію розвитку тіньової економіки, що включає заходи протидії тіньового сектору в державних структурах законодавчої та виконавчої влади.

Виходячи з вищевикладеного, нами запропонований методологічний підхід до виокремлення механізмів протидії розвитку тіньової економіки: інституціонально-управлінський, політико-правовий, соціально-економічний, суспільно-громадянський та етично-психологічний з урахуванням того, що найбільшу ефек-

тивність суспільство отримує в разі непоодинокого самостійного застосування тих чи інших з перерахованих механізмів в тій чи іншій галузі державного регулювання, а у випадку синергетичного поєднання всіх цих механізмів в єдиному комплексному механізмі запобігання та протидії розвитку тіньової економіки, закріпленому в Національній стратегії протидії розвитку тіньової економіки та є стрижневим інструментом загальнодержавної, регіональної і місцевої політики детінізації.

Підводячи підсумки розгляду комплексного інституційного механізму протидії розвитку тіньової економіки, зазначимо наступне:

1) з позицій компетенційного і організаційного взаємозв'язку державно-правові (державні і місцеві) інститути та інститути громадянського суспільства утворюють внутрішньодержавний інституціональний механізм протидії розвитку тіньової економіки. Причому рівні такої системи

розділені лише технічно з метою оптимальної систематизації, а на практиці тісно взаємопов'язані, і з позицій системності елементного складу являють собою єдине організаційно-правове явище;

2) в аспекті компетенційного забезпечення ефективного здійснення діяльності щодо протидії розвитку тіньової економіки ключовим серед всіх органів місцевої влади виступає представницький орган територіального формування, покликаний безпосередньо вирішувати завдання місцевого самоврядування і виражати інтереси населення через представників.

Крім зазначених вище, І.Ю. Гришова пропонує механізми протидії розвитку тіньової економіки.

1. Адаптаційний. Приведення структури органів державної влади у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС. Забезпечення прозорості та гласності.

2. Каральний. Створення системи ефектив-

Таблиця 1

Основні стратегії державної політики протидії розвитку тіньової економіки

Характеристика	Вид стратегії державного впливу на тіньову економіку			
	Консервативна	Ліберальна	Радикальна	Антикорупційна
На що направлена	Боротьба з кримінальною складовою	ВЕД (галузі) з найбільшим рівнем тінізації економічних відносин	Повне викорінювання всіх форм прояву тіньової економіки	“Верхівкова” та “низова” корупція
Прийнятна (допустима) частка тіньової економіки	Стратегія залишає можливим існування тіньової економіки за виключенням кримінальної складової	10-20% від ВВП (у галузях, що торкаються питань національної безпеки – 5-7%)	Стратегія припускає повну відсутність будь-яких форм прояву тіньової діяльності	Націлена на боротьбу тільки з корупцією
Інструменти дії	В основному жорсткі силові методи	Оптимізація процесу фіскального адміністрування та оподаткування, розвиток безготівкових розрахунків, реформа ринку праці	Всі існуючі та доступні державні важелі впливу	Жорсткий контроль виконання і створення національної програми по боротьбі з корупцією
Основні недоліки	Не стосується решти галузей тіньової діяльності	Необхідна постійна модернізація моделі	Дуже широкий цільовий спектр	Складність у виконанні
Основні переваги	Вже налагоджений механізм протидії	Можливий ефект мультиплікатора та сприятливий вплив на інші сфери життя суспільства	Націленість на усунення всіх форм прояву тіньової економіки	Створить ряд позитивних ініціатив для розвитку промисловості та зростання інвестицій
Можливість застосування до вітчизняних реалій	Найбільш проста стратегія антитіньової політики	Багатоградна стратегія - постійно вимагає ряду досліджень і розробок	Неготовність вітчизняної економіки і суспільства до подібної стратегії	Вже позиціонується як національна програма

Джерело: удосконалено автором відповідно [4; 5]

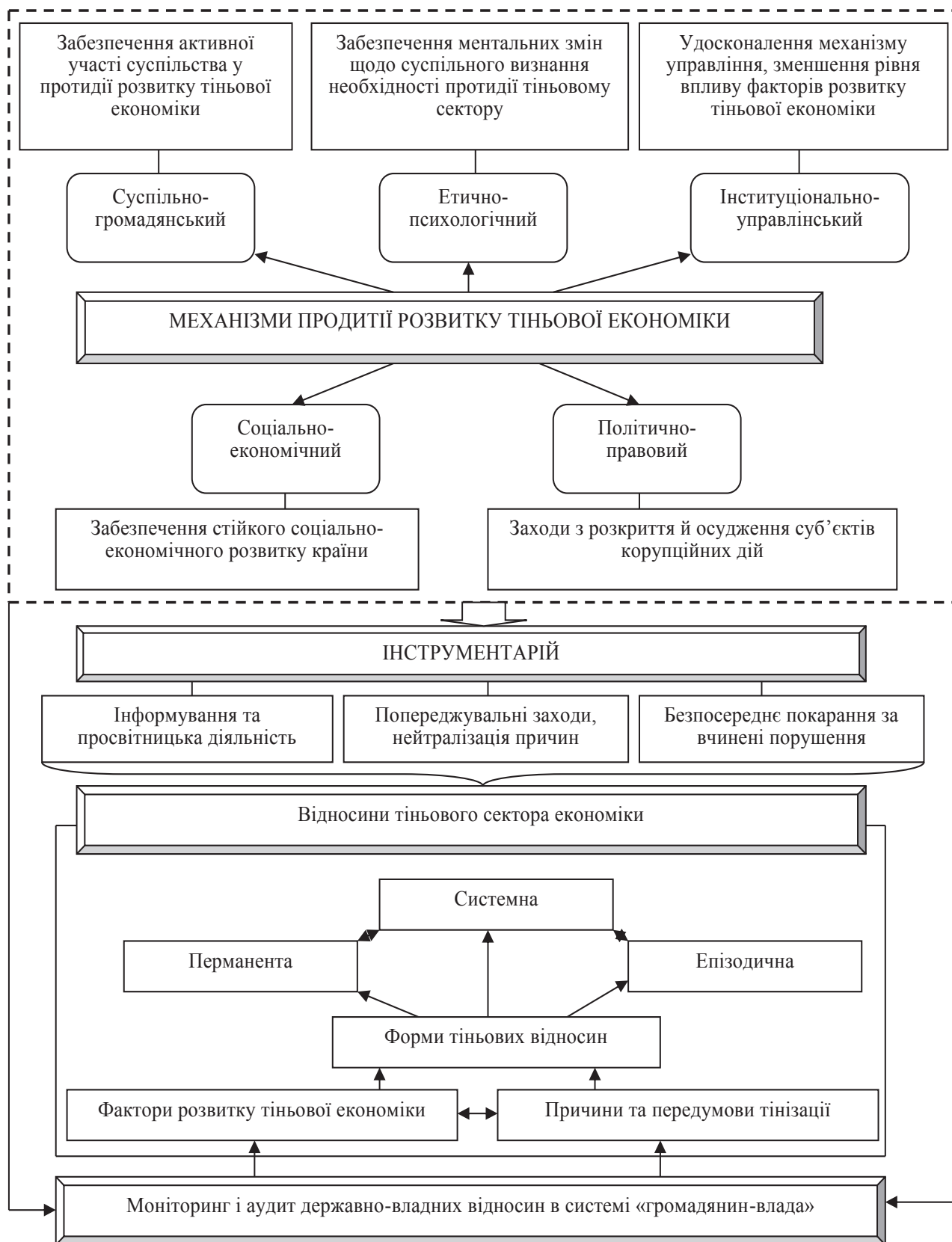


Рис. 1. Методологічний конструкт інституційного механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки

Джерело: запропоновано автором

ної протидії розвитку тіньової економіки, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних в їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю).

3. Організаційно-управлінський. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення нехтування в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій.

4. Правовий. Уніфікація нормативно-правових актів у сфері проведення державної політики щодо протидії розвитку тіньової економіки. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців.

5. Превентивний. Запобігання соціальним передумовам тінізації економіки та усунення причин, що спричиняють вчинення корупційних діянь.

6. Соціально-економічний. Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності [6].

Як видно з рис. 1, така системна проблема як протидія розвитку тіньової економіки вимагає відповідного системного інструментарію та комплексного механізму боротьби з нею, що передбачає спільні скоординовані системні дії представників шести суспільних інститутів: державної виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; силових органів включно із судами; бізнесу; громадянського суспільства та засобів масової інформації як «четвертої гілки влади». Невипадково ЗМІ як формальний інститут громадянського суспільства винесені в окрему категорію, оскільки в сучасному цивілізованому світі мас-медіа небезпідставно вважаються головним інструментом контролю за діяльністю влади [7].

До механізмів протидії розвитку тіньової економіки, крім зазначених, відносять також соціально-економічний, політичний, етично-психологічний та ін. Дію соціально-економічних механізмів, на наш погляд, має обумовлювати те, що вдосконалення механізмів державного регулювання економіки і розумне визначення

сфер державної присутності в економіці повинні звужувати підґрунтя, на якому розвивається тіньовий сектор. Той же ефект дає наведення порядку у сфері місцевих фінансів [8].

На нашу думку, спільна державна політика протидії розвитку тіньової економіки зазначених суб'єктів в програмно-цільовому вимірі має поєднувати три стратегічні напрямки:

1) стратегії суспільного усвідомлення, котра полягає в загальному аудиті й моніторингу ситуації та вдосконалення на цих підставах стратегії протидії розвитку тіньової економіки; громадянській просвіті щодо детінізації; вільному доступі до інформації і незалежних ЗМІ;

2) стратегії попередження, сутність якої лежить у сфері формування транспарентності органів влади; активного залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності щодо протидії розвитку тіньової економіки; зменшення втручання держави в справи бізнесу та суспільства; прийняття кодексів етики для чиновників, підприємців; зниженні адміністративних бар'єрів;

3) стратегії невідвратної відплати, котра передбачає підвищення професіоналізму та ефективності розкриття корупційних злочинів силовими структурами; формування сильної і незалежної судової влади; неухильне виконання закону; громадську експертизу нормативно-правових та державно-управлінських рішень; доступність громадянами правової допомоги і захисту.

Висновки і пропозиції. З огляду на вищевикладене вважаємо за необхідне уніфікувати і формально закріпити обов'язкове включення до складу координаційно-дорадчих органів із запобігання розвитку тіньової економіки представників громадськості (населення конкретного територіального формування) в кількості не менше 1/3 від загальної кількості її членів за умови наявності спеціальної (юридичної) освіти (професійних навичок) не менше, ніж у половини з них. Звісно ж, така вимога дозволить збалансувати публічно-владні та громадські засади в діяльності щодо протидії тіньовій економіці на рівні місцевого самоврядування на основі взаємного контролю, з урахуванням досягнення реальності права населення на участь у здійсненні антикорупційних заходів, ефективності здійснення профільних повноважень органів державної влади і, як наслідок, рішення стратегічних завдань держави щодо протидії розвитку тіньової економіки.

У зв'язку із цим, на нашу думку, потребують особливої уваги з боку компетентних органів і безпосередньої реалізації два базових напрямки інституційної оптимізації механізму державного регулювання протидії розвитку тіньової економіки. По-перше, це вдосконалення нормативного забезпечення. По-друге, слід підкреслити необхідність оперативної техніко-організаційної оптимізації інструментів вищезазначеного механізму. У зв'язку із цим актуальними являється послідовна і системна інформатизація даної сфери, а також мінімізація умов щодо розвитку тіньової економіки в частині безпосереднього контакту державних органів влади і громадян. В останньому випадку дієвим можна визнати створення спільних інститутів, що сприяють скороченню проявів тінізації.

Список використаної літератури:

1. Дяченко О.П. Запобігання поширення сучасних тенденцій розвитку тіньової економіки з позиції ефективного державного управління. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 5. С. 114.
2. Месюк М.П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект [Текст]: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 20 с.
3. Москаленко Н.В. Фінансовий моніторинг як інструмент економічної безпеки. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 1. С. 1–7.
4. Рибчак О.С. Тіньова економіка та особливості її розвитку в Україні: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки». Київ, 2012. 20 с.
5. Краус Н.М. Регуляторні механізми детінізації економіки країни: Монографія. URL: http://pidruchniki.com/69027/ekonomika/regulyatorni_mehanizmi_detinizatsiyi_ekonomiki_krayini#95.
6. Гришова І.Ю., Красноручський О.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.
7. Lacko M. Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989–1995, Economics of Transition, № 1, 2000.
8. Гришова І.Ю., Гнатєва Т.М. Управління ризиками у контексті стратегії антикризового управління. Український журнал прикладної економіки. 2016. Том 1. № 3. С. 32.
9. Митяй О.В., Хлистун О.А. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами // Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск № 2. Грудень 2014 р. Миколаїв. С. 630. URL: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.
10. Shabatura T. 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» held SCIEURO in London 20–21 March 2013. P. 160–180.

Дяченко А. П. Методологический инструментарий реализации комплексного государственного механизма регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики на местном уровне

В статье исследуется методологический инструментарий реализации комплексного государственного механизма регулирования процессов противодействия развитию теневой экономики на местном уровне. Проанализированы основные стратегии государственной политики противодействия развитию теневой экономики. Предложен методологический конструкт институционального механизма государственного регулирования процесса противодействия развитию теневой экономики.

Ключевые слова: теневая экономика, местное самоуправление, противодействие развитию, государственный механизм, стратегия государства.

Diachenko O. P. Methodological tool for realization of the complex state mechanism of regulation of processes of counteraction to the development of the shadow economy at the local level

The article deals with the methodological tools of the implementation of the complex state mechanism of regulation of processes of counteraction to the development of the shadow economy at the local level. The main strategies of the state policy of counteracting the development of the shadow economy are analyzed. The methodological construct of the institutional mechanism of state regulation of the process of counteracting the development of the shadow economy is proposed.

Key words: shadow economy, local self-government, counteraction to development, state mechanism, state strategy.

Т. В. Запорожець

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

БЕЗПЕКА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню проблеми забезпечення безпеки інформаційного простору в сучасних умовах глобалізації та виробленню на цій основі пропозицій щодо підвищення ефективності вітчизняної державної політики в досліджуваній сфері у тому числі щодо сприяння подолання так званого «цифрового розриву».

Ключові слова: державна політика, безпека інформаційного простору, державне регулювання, ефективність державної політики.

Постановка проблеми. На сучасному етапі переходу світового співтовариства до інформаційного суспільства ступінь розвитку інформаційного простору та інформаційних технологій стає безпосереднім чинником становлення активного та свідомого громадянина, національної конкурентоспроможності. Зазначений етап розвитку суспільства характеризується зростаючою роллю інформаційної сфери, що представляє собою сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють збір, формування, поширення й використання інформації, а також системи регулювання відносин, що виникають при цьому.

Забезпечення безпеки інформаційного простору є одним із найбільш важливих чинників стимулювання економічного зростання та розвитку громадянського суспільства, зайнятості населення, розширення конкуренції і, як наслідок, сприяння подоланню так званого «цифрового розриву».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковому осмисленню феномена інформатизації й вивченню змісту процесу формування інформаційного суспільства присвячені роботи зарубіжних теоретиків: Д. Белла, Е. Тоффлера, Т. Стоуньєра, А. Турена, У. Дайзарда, М. Кастельса, К. Кояма, Й. Масуди; українських дослідників: В. Литвиненка, Е. Макаренка, О. Сосніна, Л. Шиманського, С. Янишевського й інших.

Правові й державно-управлінські основи захисту інформації розкриваються в досліджен-

нях українських учених Б. Авер'янова, О. Баранова, О. Копиленка, Б. Кормича, Р. Марутян, В. Погорілка, Г. Почепцова тощо.

Мета статті – здійснити детальний аналіз проблеми забезпечення безпеки інформаційного простору в сучасних умовах глобалізації та вироблення на цій основі пропозицій щодо підвищення ефективності вітчизняної державної політики в досліджуваній сфері, в тому числі щодо сприяння подолання так званого «цифрового розриву».

Виклад основного матеріалу. Стрімке зростання комп'ютеризації основних сфер людської діяльності, що охоплює управління державою, збройними силами, роботою ядерних реакторів, хімічних заводів, фінансово-банківську діяльність, вивчення космосу й подібне, з одного боку, дозволило забезпечити високі досягнення в галузі науки, техніки, культури, управління й організації життєдіяльності суспільства в цілому. З іншого боку, наявність глобальних комп'ютерних мереж і недостатня їхня захищеність від збоїв техніки, викликаних всілякими причинами, від неправомірних дій людей, здійснених навмисно або з необережності, можуть викликати найбільш непередбачені, шкідливі для людини й суспільства наслідки.

Віру громадян у швидкий наступ інформаційного суспільства підривають і дії комп'ютерних зловмисників, здатних порушувати нормальну роботу стратегічно важливих державних об'єктів. Можна згадати випадок, коли злочин-

на група спробувала розбалансувати систему управління польотами Франкфуртського міжнародного аеропорту. Зловмисники, які володіли необхідними спеціальними знаннями, паралізували роботу систем попередження й вивели з ладу кабельні лінії, по яких забезпечувався комп'ютерний, факсимільний й телефонний зв'язок між трьома рознесеними у просторі станціями спостереження [1].

Перший у ФРН напад комп'ютерних терористів не привів, на щастя, до серйозних наслідків: графік руху повітряних суден порушився лише на дуже незначний інтервал часу, а системи управління й комунікації були швидко відновлені. Але вже через два місяці після цього інциденту ланцюг збоїв в електронній системі Бундесбана (Управління залізниць у Німеччині) вивів з рівноваги десятки тисяч пасажирів, подорож яких на ділянці дороги «Гамбург-Алтона» раптово призупинилася. Причиною події виявився невідрегульований комп'ютер у системі управління [2, с. 384].

Як зазначав Г. Бехманн, «Інтернет – своєрідна сполучна тканина або павутина нашого життя. Це не майбутнє – це сьогоднішнє. Інтернет став медіумом для всього, що вступає у взаємодію із суспільством як цілісністю. І хоча у своїх соціально релевантних формах він ще дуже молодий (Інтернет виник між 1969 і 1994 р. у міру розвитку браузера World Wide Web), уже не потрібно надто довго пояснювати, що це таке» [3, с. 23].

Вже стало очевидним, що поширення Інтернет-технологій у політику розширює можливості політичної участі населення і є кроком до громадянського суспільства.

Разом із тим простір Інтернет породжує й нові злочини. Поява електронних мереж створила якісно нові умови й для пропаганди терористами своїх ідей, для ведення ними відкритої полеміки з офіційними державними структурами, дискредитації й дезавування заяв офіційної влади. Не слід забувати й ту обставину, що з комп'ютеризацією адміністративно-управлінських процесів терористи одержали можливість використовувати у своїх цілях відносно дешеві й доступні методи інформаційно-комп'ютерних диверсій. Поки під удар потрапляють найбільш розвинені країни, в яких широко поширені відкриті електронні системи. Насамперед, це відноситься до США й Канади.

Науково-технічний прогрес розширює можливості міжнародного тероризму до провокування ядерних, екологічних, інформаційних та інших глобальних катастроф. Тому винятково

більшу небезпеку в сучасних умовах представляє технологічний тероризм, що включає в себе інформаційний тероризм (кібертероризм, біотероризм, «ядерний тероризм») і можливе використання ядерних матеріалів, що розщеплюються, і хімічної зброї.

Політична мета кібертероризму – нагнітання суспільної напруженості, страху, дестабілізація обстановки, дискредитація офіційної влади. Фактичною метою його атак виступають комп'ютерні системи управління критичною інфраструктурою, тобто транспортом, атомними електростанціями, водопостачанням і енергетикою [4].

Інтернет-технології надають екстремістам унікальну можливість ведення інформаційної війни з державою методом безпосереднього й безконтрольного поширення своїх ідей, гасел, закликів у вигляді звертань до широкої аудиторії через сайти, форуми й чати, файлообмінні мережі.

Головна небезпека полягає в тому, що до Інтернету підключена в основному молодь, тобто соціальна група, найбільш сприйнятлива до екстремізму. Екстремістські інформаційні ресурси в Інтернеті при грамотному їхньому розміщенні оперативно придушити досить складно, тому що треба зв'язатися із представниками влади тої країни, де розташований сервер, що обслуговує екстремістів, виконати всі відповідні юридичні формальності – все це вимагає часу й фінансових витрат. Навіть швидке ознайомлення з каталогом ресурсів радикалів в українській мережі показує, що багато які із сайтів розташовані за межами зони UA. У цьому зв'язку зростає роль служб, відповідальних за безпеку держави й протидію кібертероризму [5].

Отже, в ході глобальної інформатизації виникло принципово нове середовище протиборства конкуруючих держав – кіберпростір. Якщо у світі до теперішнього часу склався в тому або іншому ступені стратегічний баланс сил у галузі звичайних озброєнь і зброї масового знищення, то питання про паритет у кіберпросторі залишається відкритим.

У процесі формування кіберпростору відбувається конвергенція військових і цивільних комп'ютерних систем і технологій. Державні органи все ширше закуповують для вирішення військових та інших спеціальних завдань апаратно-програмні засоби, розроблені комерційними виробниками для широкого кола користувачів.

Росте також потреба в сумісності громадянської інформаційної інфраструктури з урядовою й військовою. У зв'язку із цим відбувається їх

технологічне й організаційне злиття. Так, 95% ліній зв'язку комп'ютерних мереж Міністерства оборони США розгорнуто на базі загальнодоступних телефонних каналів, а понад 150 тис. комп'ютерів підключені до мережі Інтернет, що робить їх надзвичайно вразливими [6].

Весь стандартизований комп'ютерний комплекс може бути швидко виведений із ладу застосуванням одного конкретного засобу, атакою, орієнтованою на загальний для стандартизованої мережі вразливий елемент, наприклад операційну систему або протокол зв'язку.

Зазначена обставина може бути ефективно використана радіоелектронною розвідкою країни-розроблювача цих уніфікованих платформ.

Лідуюче положення в цій сфері займають США, що розглядають світову інформаційну інфраструктуру як сферу, контроль над якою дозволить здійснити стратегічні цілі глобального домінування. У формуванні їхньої зовнішньої політики з'явився новий підхід, пов'язаний із поняттям «інформаційної парасольки», коли США беруть на себе забезпечення інформаційної безпеки своїх союзників [7].

Ця позиція зустрічає протидію з боку розвинених країн. Наприклад, Японія вважає, що введення інформаційної парасольки може привести до втрати суверенітету країни.

Американська адміністрація вважає, що формування єдиної глобальної інформаційної інфраструктури під контролем США дозволить їм вирішити завдання стратегічного використання інформаційної зброї «аж до блокування телекомунікаційних мереж держав, що не визнає реальності сучасної міжнародної системи».

На думку західних аналітиків, ЦРУ й військова розвідка США вивчають можливості й методи проникнення в комп'ютерні мережі своїх потенційних супротивників. Для цього, зокрема, розробляються технології впровадження електронних вірусів і «логічних бомб», які, не проявляючи себе у звичайний час, здатні активізуватися по команді [8, с. 86].

У кризовій ситуації «електронні диверсанти» можуть дезорганізувати оборонну систему управління, транспорт, енергетику, фінансову систему іншої держави. Перспективними для таких цілей вважаються «заражені» мікросхеми, що впроваджені в експортовану Сполученими Штатами обчислювальну техніку.

Так, у Пентагоні активно дискутуються питання створення й використання електронних і комп'ютерних засобів атаки на військову техніку

й об'єкти військової інфраструктури ймовірного супротивника.

Причому справа не обмежується теоретичною дискусією. Один із головних ентузіастів кіберзброї в Пентагоні М. Уінн створив в 2007 році кіберкомандування для проведення операцій у кіберпросторі, включаючи в тому числі й наступальні (перехоплення контролю над безпілотними літальними апаратами супротивника, виведення з ладу ворожих літаків у польоті, супровід авіаударів електронною атакою на системи ПВО й т.д.).

Крім того, Міністерство оборони США активізувало розробку підходів до ведення бойових дій у кібернетичному просторі.

Основною метою зусиль, що вживаються, є формування вигляду майбутніх сил ведення бойових дій у кіберпросторі й визначення їхніх бойових можливостей на тлі прискореного розвитку технологій мережних комп'ютерних операцій, радіоелектронної боротьби, радіоелектронної розвідки, а також зброї спрямованої енергії. І все це – для контролю над кіберпростором, що обіцяє в недалекому майбутньому військову перевагу США над супротивниками [9].

Якщо раніше вектор державної політики в галузі забезпечення інформаційної безпеки був більш орієнтований на загрозу (в кіберпросторі можуть представляти терористичні й кримінальні угруповання – спецслужби очікували інспірованих катастроф літаків і поїздів, техногенних аварій), то тепер акценти у сфері міжнародної безпеки змістилися у бік повномасштабної системи захисту інформації.

Поява нових загроз породила політичну необхідність контролю (регулювання) кіберпростору, прийняття відповідних норм. Пріоритетність питань кібербезпеки для подальшого розвитку Інтернету визнана найвищою на Всесвітньому саміті з інформаційного суспільства. Причому управління інформаційним простором необхідне не тільки для забезпечення національної безпеки абсолютного ІТ-Лідера – США, але й міжнародної безпеки в цілому.

Висновок. Викладене дозволяє зробити висновок про те, що в українських умовах істотну небезпеку стабільності політичної системи несе Інтернет. Це зв'язано головним чином із відсутністю ефективних правових механізмів, що регулюють життя в Інтернет-просторі. У результаті система інформаційно-політичних відносин трансформується не просто в поле інформаційного протистояння, а війну компроматів, де не

останнє місце займає «чорний піар». Поряд з офіційними сайтами органів державної влади, політичних партій, громадських організацій в Інтернеті створюються інформаційні майданчики для «вкидання» в суспільство компромату на ту або іншу політичну силу, тому що практично ніяких обмежень на характер інформації, що вноситься в Мережу, не існує.

Більше того, сучасні Інтернет-Технології сприяють розростанню міжнародного тероризму й виникненню принципово нового високотехнологічного кібертероризму. При цьому можуть застосовуватися як інформаційно-комп'ютерні, так і інформаційно-психологічні засоби. Інтернет же все активніше використовується для поширення ідеології тероризму, залучення в протиправну діяльність нових членів, про що красномовно свідчить наявність великої кількості відповідних сайтів.

Усі ці обставини свідчать про гостру потребу держави постійно зміцнювати інформаційну безпеку, сприяти усуненню загроз, пов'язаних із використанням інформаційно-комп'ютерних технологій.

Нейтралізувати вплив інформаційних загроз покликана єдина державна система інформаційної безпеки України як організаційне об'єднання державних органів, сил і засобів інформаційної безпеки. У завдання цієї системи входить: виявлення й прогнозування появи дестабілізуючих факторів і інформаційних загроз життєво важливим інтересам особистості, суспільства й держави; здійснення комплексу довгострокових і оперативних заходів для їхнього попередження й усунення; створення й

підтримка в готовності сил і засобів забезпечення інформаційної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Гавловський В. Інформаційна безпека: за Гавловський В. Інформаційна безпека: захист інформації в автоматизованих системах (організаційно-правовий аспект). URL: www.bezpeka.com/ru/lib/spec/law.html.
2. Недбай В.В. Інтернет-комунікації – нові можливості та нові проблеми // Політологічний вісник. 36-к наук. праць. К.: «ІНТАС», 2009. Вип. 39. С. 379.
3. Бехманн Г. Современное общество. Общество риска, информационное общество, общество знаний. М.: Логос, 2010. 248 с.
4. Галамба М. Інформаційна безпека України: поняття, сутність та загрози. URL: <http://www.nbu.gov.ua/infan/arxiv/arxiv0/2007/01/28>.
5. Сащук Г. Інформаційна безпека в системі забезпечення національної безпеки. URL: http://journ.univ.kiev.ua/trk/publikacii/satshuk_publ.php.
6. Дрожина В., Штрик А. ІТ як приводний ремінь підвищення ефективності державного управління в США. URL: <http://www.pcweek.ru/>.
7. Леваков А. В США готовятся к защите информационных систем. URL: <http://www-4.narod.ru/index.html>.
8. Фріден Р. М., Дрейк В. Дж. Глобальна інформаційна інфраструктура / Телекомунікації в умовах інформаційної доби / Інформаційна Агенція Сполучених Штатів. 2000 С. 85.
9. ВВС США усиливают подразделения для проведения киберопераций гражданскими лицами // IT Expert (<http://itexpert.org.ua/rubrikator/item/21915-vvs-ssha-usilivaiut-podrazdeleniyadlya-provedeniya-kiberoperatsiy-grazhdanskimi-litsami.html>).

Запорожец Т. В. Безопасность информационного пространства в условиях глобализации

Статья посвящена исследованию проблемы обеспечения безопасности информационного пространства в современных условиях глобализации и выработке на этой основе предложений по повышению эффективности отечественной государственной политики в исследуемой сфере и содействию преодоления «цифрового разрыва».

Ключевые слова: государственная политика, безопасность информационного пространства, государственное регулирование, эффективность государственной политики.

Zapozhets T. V. Security of information space in the conditions of globalization

The article is devoted to the study of the problem of ensuring the security of the information space in the current conditions of globalization and elaborating on this basis proposals for improving the efficiency of domestic state policy in the investigated sphere and helping to overcome the «digital divide».

Key words: state policy, information space security, state regulation, efficiency of state policy.

УДК 351.711.553.4(477)

Г. С. Іванов

здобувач кафедри управління персоналом та економіки підприємства
Донецького державного університету управління

ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ

У статті розглянуто структуру механізму державного управління розвитком морських портів як у цілому, так і в декомпозиції за основними структурними елементами; доведена необхідність включення маркетингової складової частини до механізму державного управління розвитком морських портів України; запропоновано рівні структурного синтезу означеного механізму на засадах структурної складності комплексного механізму державного управління розвитком морськими портами України та визначивши стратегічне управління функціональною основою його формування.

Ключові слова: державне управління, стратегічні підходи, морські порти України, комплексний механізм, морська інфраструктура, маркетингова складова частина.

Постановка проблеми. Процес лібералізації управління портами з позицій реалізації прав власності в міжнародному вимірі зміщує акценти щодо ролі і функцій держави в стратегічному управлінні розвитком морських портів: особливого значення набувають економічні й методично-організаційні підходи до їх розуміння і реалізації з урахуванням просторового аспекту. У межах класифікації функцій державного управління за способом (формою) діяльності на перший план виступають законодавча (нормотворча), виконавча і контрольна функції держави. Це зумовлено необхідністю створення повного і несуперечливого правового поля, в якому має здійснюватися взаємодія державних, регіональних і місцевих органів влади і управління щодо забезпечення стратегічного розвитку морських портів, включаючи норми корпоративного права, правового регулювання інвестиційної діяльності, права власності (в тому числі – права власності на землю) і його захисту тощо. Поряд із цим є необхідним удосконалення існуючих механізмів державного управління розвитком морських портів України з урахуванням потреб національної економіки в транспортному забезпеченні.

Розуміючи суть поняття «механізм» як деякої функціональної характеристики об'єкта [1, с. 567] в межах методологічного синтезу по-

ложень державного управління розвитком морських портів України, а також погоджуючись з І. Василенко в тому, що системно-функціональна методологія в державному управлінні представляє собою аналіз державного управління в цілому та його окремих сфер як взаємозалежних елементів, кожен з яких діє як функція цілого [2, с. 61], можна стверджувати, що визначення функціонального механізму державного управління розвитком морських портів України (далі – МПУ) є необхідною умовою забезпечення його цілісності і системності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В якості функціонального механізму державного управління певною сферою низка науковців бачить саме стратегічне управління, яке формує важливі методологічні та практичні механізми оптимізації державно-управлінської діяльності. Тому дії управлінців, у першу чергу, мають спрямовуватися на реалізацію стратегічного управління (і тільки потім усе інше), забезпечення стратегічних модернізаційних нововведень у діяльності органів державної влади, в такий спосіб, щоб вони гарантували розвиток системи державного управління. Виходячи із цього, стратегічне управління має забезпечувати раціональний розподіл функціональних повноважень з огляду на те, щоб досить ефективно просувати нововведення та зміни в дер-

жавні установи і організації, сприяючи їхньому системному розвитку. Це дозволить прискорити структурну адаптацію органу державної влади до нових умов суспільно-політичного та економічного розвитку, а відтак запропоновувати новий варіант стратегії ефективного розвитку об'єкта управління. Таким чином, стратегічне управління в діяльності органів державної влади є також механізмом забезпечення координації організаційної структури на новому ґрунті стратегічної діяльності [3; 4].

У цьому зв'язку за результатами методичної кореляції положень Д. Колемана і А. Фармера [5] А. Сельський виявляє низку взаємопов'язаних управлінських процесів (аналіз соціально-політичної ситуації; визначення стратегічних цілей функціонування органу державної влади; вибір конкретної стратегії функціонування органу державної влади; реалізація стратегії функціонування органу державної влади; оцінка та контроль реалізації стратегії органу державної влади), які в єдності між собою гарантують розвиток діяльності органу державної влади, а відтак слугують його оптимізаційною основою. Кожен із перерахованих процесів-компонентів має низку особливостей, що слугує технологічним базисом запровадження стратегічного управління [3, с. 187].

Отже, **метою статті** є формування підходів до вдосконалення механізмів державного управління розвитком морських портів України.

Виклад основного матеріалу. Розуміючи технологічний базис як комплекс наукових знань, втілених у способах, засобах, прийомах здійснення управлінської діяльності, видах їх поєднання і матеріально-речовинних ресурсах для досягнення цілей стратегічного управління розвитком МПУ, слід віднести до елементів його структури різні види механізмів, що забезпечують реалізацію стратегічного управління, зокрема правовий, організаційний, інституціональний, економічний та інші механізми.

Л. Приходченко відзначає, що механізм державного управління є складовою державно-управлінської системи, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління, тому механізм управління може бути сформований тільки в межах загальної системи управління, декомпозиція якої на окремі механізми забезпечує адресність і цільовий характер його дії. Дослідження механізму державного управління як системи, що відображає певну групу його властивостей, авторка пропонує розглядати з

точки зору морфологічного опису, який надасть уявлення про сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення: структуру механізму державного управління, способи взаємозв'язку та взаємодії її компонентів [6].

О. Федорчук зазначає, що в залежності від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе кілька окремих самостійних механізмів, зокрема [7]:

- економічний (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних, соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоєфективної роботи);
- організаційний (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, результати функціонування);
- правовий (нормативно-правову забезпечення (закони і постанови Верховної Ради України (ВРУ), Укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ), методичні рекомендації, інструкції тощо);
- політичний (механізм формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики та ін.).

Багато сучасних авторів поділяють підхід О. Федорчук, однак результати аналізу поглядів на зміст окремих механізмів – складових частин механізму державного управління окремими сферами суспільної діяльності, викладених, зокрема, в роботах Ю. Ведернікова, В. Грекула [8], Л. Приходченко [6], А. Мерзляк, Ю. Гурбик [9], Л. Мельника [10], дають підстави узагальнити сутність окремих механізмів – складових комплексного механізму державного управління розвитком МПУ так, як показано в табл. 1.

Відзначимо, що в практичній управлінській діяльності складові механізму державного управління розвитком МПУ не можна чітко розмежувати через їх безперервний рухливий стан, постійну взаємодію [6], що дає підстави говорити не про окремі функціональні механізми, а про функціональні складові механізму державного управління розвитком МПУ, що забезпечують реалізацію певних функцій державного управління відповідною сферою або об'єктом.

Більшу однозначність демонструє наукова думка стосовно структури механізму державного управління, до якої в загальному підсумку відносять: суб'єкти й об'єкти державного управління, цілі і завдання, методи, інструменти, важелі управління, нормативно-правове й інформаційне забезпечення державного управління [6; 7], а також додамо взаємозв'язки між ними.

Враховуючи структурну складність комплексного механізму державного управління розвитком МПУ і визначивши стратегічне управління функціональною основою його формування, структурний синтез означеного механізму пропонується виконувати на чотирьох рівнях:

I – стратегічний аналіз: державне прогнозування і планування розвитку МПУ як елементів транспортної інфраструктури України і регіональних господарських комплексів;

II – стратегічний вибір: цілепокладання державного управління розвитком МПУ як елементів транспортної інфраструктури України і регіональних господарських комплексів і складових галузевого розвитку;

III – стратегічне управління: формування і реалізація стратегії (стратегічних планів) розвитку МПУ;

IV – стратегічний контроль: моніторинг результатів державного управління розвитком МПУ.

При цьому декомпозицію структурних елементів комплексного механізму державного управління розвитком МПУ пропонується виконувати за

схемою: «суб'єкти – об'єкти – цілі – завдання – методи – інструменти – важелі». Даний підхід обумовлений такими міркуваннями. По-перше, створення нормативно-правового забезпечення державного управління за своєю суттю являє собою застосування правових, адміністративних і організаційних методів державного управління, тому доцільно «розкласти» його на відповідні інструменти і важелі, які можуть диференціюватися відповідно до функціональних складових.

По-друге, оскільки в процесі державного управління розвитком МПУ беруть участь кілька суб'єктів (ВРУ, КМУ, ЦОВВ і місцеві ОВВ, Міністерство інфраструктури України), інформаційне забезпечення кожного з них матиме суттєві відмінності залежно від розподілу функцій і повноважень між ними. Тому формування цілісної системи інформаційного забезпечення видається недоцільним як функціонального погляду, так і з погляду технічної реалізації.

Експортна стратегія України узагальнює спільну позицію Уряду та бізнесу щодо визначених орієнтирів для розвитку торговельних відносин України, подолання перешкод та використання всіх наявних можливостей з метою розвитку експорту. Документ визначає пріоритетні сектори розвитку зовнішньоекономічної торгівлі й експорту товарів і послуг на довгострокову перспективу: сектори, що перебувають на стадії істотного зростання (ІКТ і харчова промисловість), сектори, що мають конкурентні

Таблиця 1

Складові комплексного механізму державного управління розвитком МПУ

Механізм	Зміст
Правовий	Складова соціального регулювання, яка представляє собою взаємопов'язану і взаємодіючу динамічну систему, що об'єднує усі явища правової дійсності (засоби, способи, форми), призначену для введення в дію необхідних елементів правової системи, результатом чого є встановлення правопорядку у сфері діяльності і розвитку МПУ
Адміністративно-організаційний	Сукупність організаційних структур як форм організації системи управління й організаційних елементів, які співвідносяться як частина і ціле і покликані організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи на основі визначення прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування, прийняття і реалізації управлінських рішень
Інституціональний	Структурна складова державно-управлінської системи, яка являє собою сукупність об'єктів і суб'єктів державного управління МПУ, а також системи заходів, що пов'язана з нормативно-правовим забезпеченням інституціоналізації неформальних норм (відносин) у цій сфері, здійсненням державними інституціями контрольних заходів щодо дотримання формальних правил функціонування і розвитку МПУ, забезпеченням ефективного функціонування державних інституцій та проведення інституційних змін у системі органів державного управління МПУ, здійсненням державної політики розвитку інституціонального середовища функціонування МПУ, формуванням нових або трансформацією існуючих інститутів власності з метою реалізації цілей та інтересів держави, регіонів, окремих суб'єктів портової діяльності
Економічний	Сукупність економічних структур, інститутів, форм і методів господарювання, під впливом яких реалізуються чинні в конкретних умовах економічні закони та здійснюється погодження і коригування суспільних, групових і приватних інтересів в процесі розвитку МПУ

переваги, але чиї темпи розвитку уповільнилися (авіаційна промисловість, важке машинобудування), сектори на етапі формування (креативні галузі і сектор туризму). Отже, передбачається переформатування вантажопотоків, модернізація міжнародних транспортних коридорів, розвиток внутрішніх перевезень за рахунок використання існуючих можливостей на міжнародних і внутрішніх ринках та інтегрування вітчизняних підприємств у вищі ланки глобальних ланцюгів доданої вартості. МПУ як елементи транспортної інфраструктури України мають бути до цього готові технічно і технологічно.

Викладене зумовлює необхідність введення до механізму державного управління розвитком МПУ маркетингової складової, яку, погоджуючись із В. Кутьковим [11], будемо розуміти як сукупність принципів, напрямків, управлінських засобів та заходів управлінського впливу органів державної влади, спрямованих на задоволення потреб споживачів послуг МПУ та підвищення їх національної та глобальної конкурентоспроможності.

Отже, на рівні стратегічного аналізу маркетингова складова частина комплексного механізму державного управління розвитком МПУ проявляється в розвитку методів державного прогнозування розвитку закономірностей і довгострокових тенденцій перебігу світових економічних процесів, зокрема експлікативних методів.

Експлікативні методи представляють собою групу прийомів і способів дослідження, що мають найвищий рівень аналітичності і відзначаються точністю та конкретністю: контент-аналіз, івент-аналіз, інтент-аналіз, наративний аналіз, когнітивне картування. Інформаційну базу розширення аналітичних методів державного прогнозування соціально-економічного розвитку України складають показники розвитку світового господарства, динаміки інтеграційних і глобалізаційних процесів, керівні документи ООН, макроекономічні показники країни. Результати втілюються в інструментах і важелях державного планування. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» має складовим елементом Дорожню карту сталого розвитку, яка, зокрема, передбачає Програму розвитку українського експорту, реформу транспортної інфраструктури, статистики, регіональної політики. Визначення стратегічних торговельних партнерів України, напрямів розвитку міжнародних транспортних коридорів, формування логістичних і транспортно-логістичних кластерів і роль МПУ у цих процесах мають бути враховані при визначенні цілей і стратегічних

орієнтирів розвитку України на загальнонаціональному, регіональному і галузевому рівнях.

На другому рівні механізму формується головна мета державного управління розвитком МПУ, яка концептуалізує напрями і підходи до забезпечення державного впливу на стан об'єкта державного управління, який має розглядатися в чотирьох принципово відмінних аспектах. По-перше, як складова частина транспортної і виробничої інфраструктури держави, яка покликана забезпечити своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях з одного боку, а з іншого – може виступати як структурний елемент інтеграційного утворення – кластеру, причому не тільки транспортного, логістичного, транспортно-логістичного, але й, як свідчить, зокрема, досвід Японії – виробничого кластеру. Формування виробничих кластерів на основі МПУ підвищує рівень як внутрішньо регіональної, міжрегіональної виробничої інтеграції виробництва, так і міжнародної інтеграції, тобто прискорює інтеграцію України у світовий економічний простір. У цьому зв'язку особливого значення набуває розвиток і модернізація національної системи міжнародних транспортних коридорів.

Видається доцільним виокремити розвиток МТК і МПУ як їх елементів в окремий аспект державного управління розвитком МПУ, що продиктовано особливостями застосування методів і інструментів державного управління цією сферою, а отже – формування функціональних складових механізму державного управління розвитком МПУ.

Третім аспектом забезпечення комплексного розвитку і підвищення конкурентоспроможності морських портів України є їх роль у формуванні регіональних господарських комплексів. Регіональна політика України у фокусі децентралізації влади, що передбачає і бюджетну децентралізацію, утворення об'єднаних територіальних громад і наділення їх додатковими повноваженнями в регулюванні питань місцевого розвитку на засадах інклюзивності, підвищують вимоги до забезпечення балансу загальнонаціональних, регіональних і місцевих інтересів розвитку МПУ. У цьому аспекті механізм державного управління розвитком МПУ має підтримувати цілісність реформи децентралізації, що, за висновками Інституту суспільно-економічних досліджень (ІСЕД), забезпечується через впровадження ринкових принципів управління власністю громад та че-

рез розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо отримання доходу від користування надрами, земельними і водними ресурсами, оподаткування нерухомого майна тощо [12]. Основне навантаження при цьому припадає на правову, економічну й інституціональну складові механізму державного управління розвитком МПУ.

Морські порти України представляють собою окремі суб'єкти господарювання державного сектору економіки, в розвитку яких домінують економічні цілі, досягнення яких стримується, як було показано раніше, такими проблемами самих МПУ, як: незадовільний стан транспортної інфраструктури в морських портах та на під'їзних шляхах; недостатній рівень технологічної й екологічної безпеки в порту; невідповідність основних технічних характеристик порту (у тому числі його можливості щодо перевантаження вантажів, обслуговування суден) новим умовам господарювання; екологічні проблеми прийому з суден льяльних, баластних вод і сміття та інші, що обумовлюють недостатню конкурентоспроможність МПУ, а відтак – зниження показників господарської діяльності і фінансових результатів. Це позначається на обсягах податкових платежів, з одного боку, а з іншого – на можливостях МПУ до саморозвитку. На підставі викладеного доцільно розглядати їх як об'єкти державного управління – суб'єкти господарювання.

Таким чином, на другому рівні механізму державного управління розвитком морських портів України в якості головної мети визначено забезпечення комплексного розвитку і підвищення конкурентоспроможності морських портів України як складової частини транспортної і виробничої інфраструктури держави, елементів міжнародної транспортної інфраструктури і регіональних господарських комплексів, високотехнологічних і екологічно безпечних суб'єктів господарювання.

Третій рівень механізму державного управління по суті поєднує елементи усіх його функціональних складових, інструменти і важелі яких структуруються відповідно до цілей нижчих рівнів і завдань державного управління розвитком МПУ.

Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі Центральних органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору

України, метрополітенів, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства. Однак, як було показано раніше, організація його взаємодії з іншими ЦОВВ і місцевими органами виконавчої влади на I та II рівнях механізму в процесі державного прогнозування і планування соціально-економічного розвитку України, створення і реалізації заходів дорожньої карти розвитку МПУ висуває особливі вимоги до створення і використання інформаційного забезпечення державного управління.

Таким чином, в узагальненому вигляді структура механізму державного управління розвитком МПУ може бути представлена, як показано на рис. 1.

Висновки і пропозиції. Дослідження механізму державного управління як системи свідчить про те, що він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька окремих самостійних механізмів, що дає підстави узагальнити сутність окремих механізмів – складових частин комплексного механізму державного управління розвитком МПУ. Оскільки в практичній управлінській діяльності складові механізму державного управління розвитком МПУ не можна чітко розмежувати, в рамках даного дослідження мова йде не про окремі функціональні механізми, а про функціональні складові частини механізму державного управління розвитком МПУ, які забезпечують реалізацію певних функцій державного управління відповідною сферою або об'єктом. Враховуючи структурну складність комплексного механізму державного управління розвитком МПУ і визначивши стратегічне управління функціональною основою його формування, структурний синтез означеного механізму запропоновано виконувати на чотирьох рівнях: стратегічний аналіз, стратегічний вибір, стратегічне управління, стратегічний контроль. При цьому на рівні стратегічного аналізу доцільним є введення до механізму державного управління розвитком МПУ маркетингової складової. Таким чином, на підставі декомпозиції структурних елементів комплексного механізму державного управління розвитком МПУ за схемою «суб'єкти – об'єкти – цілі – завдання – методи – інструменти – важелі» в дослідженні запропоновано авторське ба-

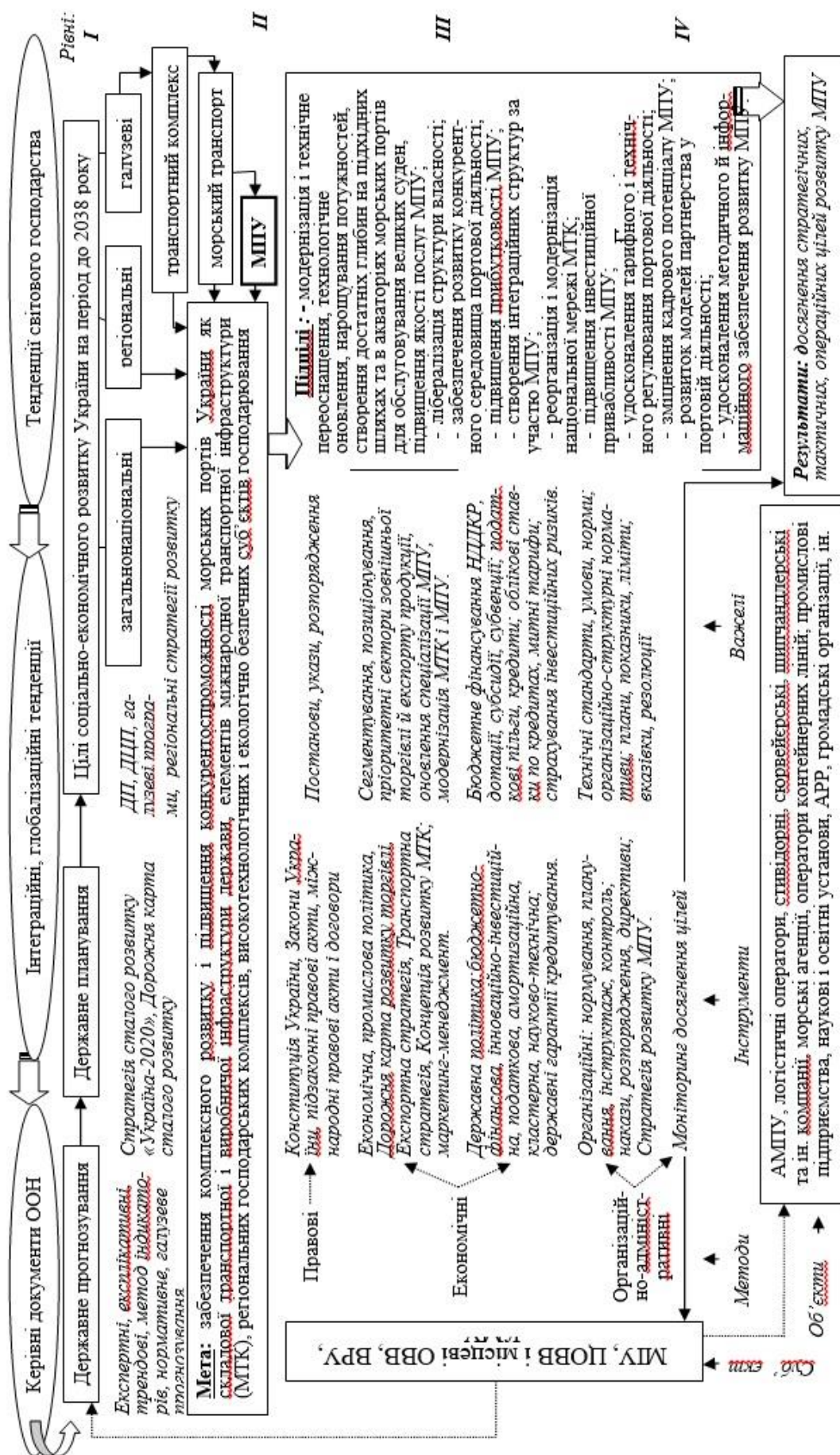


Рис. 1. Структура механізму державного управління розвитком МПУ

чення підходу до вдосконалення структури механізму державного управління розвитком МПУ. У подальших дослідженнях доцільно приділити увагу оцінці ефективності впровадження запропонованого механізму в українських реаліях.

Список використаної літератури:

1. Нерсисянц В.С. Философия права: [учебник] / В.С. Нерсисянц. Москва: Норма, 2003. 652 с.
2. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. Москва: Гардарики, 2005. 320 с.
3. Сельський А.А. Стратегічне управління як функціональний механізм в управлінні суспільними справами. Науковий вісник Академії муніципального управління, серія «Управління». Випуск 3, 2013. С. 185.
4. Новиков А. Организация системы стратегического управления на предприятии. Экономические стратегии. 2009. № 5-6. С. 176.
5. Колеман Д. Управление изменениями. Жуковский: МИМ ЛИНК, 2005. 450 с.
6. Приходченко Л. Організаційний механізм державного управління: складові забезпечення ефективності // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за між-нар. участю, Одеса, 31 жовт. 2008 р. Одеса: ОРІДУНАДУ, 2008. С. 129.
7. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування: зб. на–ук. пр. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
8. Ведерніков Ю.А. Теорія держави та права: навч. посібник. 4-те вид., перероб. і доп. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
9. Мерзляк А.В. Інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України: сутність та складові // Право та державне управління. 2013. № 4(13). С. 138.
10. Основи стійкого розвитку: навчальний посібник / заг. ред. д. е. н., проф. Л.Г. Мельника. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 654 с.
11. Кутьков В.П. Сутність і структура маркетингового механізму державного управління розвитком регіону. Державне будівництво. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_19
12. Нова регіональна політика для нової України: Аналітична доповідь (Скорочена версія). Київ: Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 36 с.

Иванов Г. С. Подходы к совершенствованию механизма государственного управления развитием морских портов Украины

В статье рассмотрена структура механизма государственного управления развитием морских портов как в целом, так и в декомпозиции по основным структурным элементам; доказана необходимость включения маркетинговой составляющей к механизму государственного управления развитием морских портов Украины; предложены уровни структурного синтеза указанного механизма на основе структурной сложности комплексного механизма государственного управления развитием морскими портами Украины, с определением стратегического управления функциональной основой его формирования.

Ключевые слова: государственное управление, стратегические подходы, морские порты Украины, комплексный механизм, морская инфраструктура, маркетинговая составляющая.

Ivanov H. S. Approaches of Improving Mechanism of Public Administration by Seaport Development of Ukraine

The article is considered the structure of the mechanism of public administration of the seaports development both in general and in the decomposition of the main structural elements; proved the necessity of inclusion of marketing component in the mechanism of public administration of seaports development of Ukraine; proposed the levels of structural synthesis of the indicated mechanism on the basis of the structural complexity of the complex mechanism of public administration of seaports development of Ukraine and determined strategic management of the functional basis of its formation.

Key words: state administration, strategic approaches, seaports of Ukraine, complex mechanism, marine infrastructure, marketing component.

Т. М. Козак

аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАГРОЗИ І ВИКЛИКИ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

У статті на основі комплексного аналізу досліджено особливості запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні. Досліджено існуючі загрози запровадження накопичувальної пенсійної системи. Аргументовано, що всупереч наявності багатьох негативних обставин, які мають місце на сьогодні в Україні, немає підстав зволікати з упровадженням накопичувальної пенсійної системи.

Ключові слова: пенсійна система, накопичувальна пенсійна система, солідарна система, загрози, виклики, Світовий банк.

Постановка проблеми. Соціальний захист громадян, які досягли пенсійного віку, традиційно будувався на солідарності нинішнього і майбутнього поколінь. Фінансова збалансованість розподільної пенсійної системи досягалася рівністю тарифу страхових внесків працюючого покоління коефіцієнтом підтримки пенсіонерів, тобто пенсії літнім громадянам формувалися за рахунок поточних відрахувань від заробітної плати працюючих громадян.

Крім цього, сучасна пенсійна система, на думку Світового банку, повинна успішно справлятися з виконанням двох основних функцій: 1) функція страхування працюючого населення від втрати засобів до існування після настання старості. Її виконання досягається на основі обов'язкового і добровільного відрахування внесків від поточної заробітної плати, розміри яких дозволяли б страхувати людей як від головного ризику – втрати працездатності (за віком або через інвалідність), а також від зростання тривалості життя без трудового заробітку, інфляції, різних політичних, ринкових і кон'юнктурних ризиків; 2) функція підтримки на достатньому рівні частини національного доходу, призначеного для гідного забезпечення старості літніх людей [1, с. 87].

Її виконання досягається за рахунок: підвищення рівня довгострокових заощаджень (довгострокове обов'язкове фінансування); збільшення загального рівня зайнятості населення; підвищення зацікавленості в тривалій продуктивній праці; оптимізації податкових вимог.

Одним із перших кроків для досягнення цієї мети є запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні. При цьому, перш ніж запроваджувати накопичувальну систему, слід звернути особливу увагу на проблемні питання, невирішення яких створює перешкоди для розвитку інституту добровільного формування пенсійних накопичень і несе ризики для стабільного функціонування обов'язкового накопичувального компонента пенсійної системи.

Аналіз досліджень і публікацій із зазначеної проблеми. Переваги та недоліки від запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні розглядало у своїх працях значне коло українських вчених, серед них: Н. Борецька, Б. Зайчук, О. Зарудний, В. Кашуба, О. Коваль, Е. Лібанова, М. Папієв, В. Скуратівський, В. Толуб'як, А. Халецька, П. Шевчук, В. Яценко та інші. Але конкретним загрозам та викликам, які несе запровадження накопичувальної пенсійної системи в Україні приділено недостатньо уваги, що вимагає поглибленого аналізу.

Метою статті є наукове обґрунтування необхідності дослідження можливих ризиків та загроз запровадженню обов'язкової накопичувальної пенсійної системи для України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На теперішній час традиційні солідарні відносини поколінь, засновані на загальності і обов'язковості державного пенсійного страхування, доповню-

ються принципово новою функцією, пов'язаною з підтримкою економічного зростання, тобто виникає новий механізм фінансування пенсій.

Специфіка його роботи ґрунтується на тому, що внески в систему соціального страхування працюючих не йдуть відразу на виплату пенсій старшому поколінню, а капіталізуються. Величина надбавки до пенсії залежить від обсягів вступних внесків і доходів від інвестування коштів. З'являється індивідуалізоване (умовно не перерозподільне) джерело виплати пенсії – особисті (приватні) пенсійні накопичення. Пенсійне забезпечення при цьому стає феноменом не лише соціальної, але й інвестиційної політики.

При цьому методологія Світового банку дотримується традицій неоліберальної доктрини, яка у своїй основі підсилює особисту відповідальність громадян за матеріальне забезпечення старості. Особисте джерело виплат пенсій значно посилює функцію заощадження (нагромадження) та інвестування (вкладення вивільнених грошових ресурсів в реальні та фінансові активи), дає додатковий імпульс розвитку надійних і високоприбуткових об'єктів інвестування (ринок цінних паперів, фінансовий ринок та ринок нерухомості).

Так, у 1994 р. Світовим банком запропоновано трирівневу модель пенсійної системи, а на початку 2005 р. було розроблено концепцію пенсійної системи «Матеріальне забезпечення людей похилого віку у XXI сторіччі: міжнародні перспективи пенсійних реформ». Дана концепція враховує світові тенденції і демографічні процеси, створюючи багаторівневу модель пенсійного забезпечення, яка включає п'ять елементів:

1-й елемент – забезпечує мінімальний рівень соціального захисту, що гарантується в будь-якій державі її населенню після досягнення пенсійного віку незалежно від сплати пенсійних внесків;

2-й елемент – це обов'язкова державна солідарна пенсійна система, що гарантує заміщення певного рівня доходу після досягнення пенсійного віку;

3-й елемент – обов'язкова накопичувальна система;

4-й елемент – приватне недержавне пенсійне забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян і роботодавців у формуванні накопичень;

5-й елемент – це неформальний рівень, який охоплює фінансову та нефінансову підтримку

людей похилого віку родиною та громадою. Тобто це нефінансовий і навіть неформальний рівень, який має охоплювати широкий спектр соціальної політики: підтримку осіб похилого віку та їхніх сімей, забезпечення доступу до медичних та житлово-комунальних послуг [2, с. 51].

Вказаний підхід було закріплено і в Україні на рівні законів, а саме в січні 2004 року було прийнято Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [3] і Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [4], які регулюють відносини по формуванню, призначенню і виплаті пенсій в трирівневій пенсійній системі.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснює фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом. Накопичувальна система (другий рівень) відноситься до системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та системи накопичувального пенсійного забезпечення.

Згідно з пунктом 9 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» страхові внески до Накопичувального фонду сплачуються застрахованими особами, яким на день їх запровадження не виповнилося: чоловікам 40, жінкам 35 років. Прийняття закону про спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду здійснюється лише за умови економічного зростання країни протягом двох останніх років, а саме: якщо в кожному з них валовий внутрішній продукт зростав не менше ніж на 2 відсотки порівняно з попереднім роком.

Стратегією розвитку пенсійної системи планувалось у період з 2006–2009 рр. запровадити накопичувальну систему пенсійного страхування. Концепцією подальшого проведення пенсійної реформи передбачено на другому етапі (2014–2017 роки) завершити підготовку до запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та здійснити її поетапне запровадження. У пресі називались терміни запровадження накопичувальної системи у 2007, 2010, 2014 роках, але останні так і не запровадилися.

Другий рівень пенсійного забезпечення складають обов'язкові заощадження в Накопичувальному фонді. Накопичувальна пенсійна система повинна бути доповненням до солідарної системи та додатковим джерелом пенсійного забезпечення. Вона буде спрямована на зменшення навантаження на солідарну систему та сприяння економічному зростанню. Накопичувальна пенсійна система направлена на досягнення таких цілей: 1) забезпечення прямої залежності розміру майбутньої пенсії від розміру заробітної плати та зроблених внесків; 2) диверсифікація ризиків отримання низької пенсії завдяки незалежності накопичувальної системи від несприятливих демографічних змін та отриманню доходів від інвестування накопичень із дотриманням умов інвестування; 3) підвищення рівня особистої відповідальності за забезпечення власного добробуту; 4) поступовий вихід із тіньової економіки громадян із високими доходами; 5) розвиток національної економіки та фондового ринку завдяки інвестуванню коштів Накопичувального фонду в економіку країни; 6) залучення населення України до активної участі у функціонуванні фондового ринку.

Теоретично частина обов'язкових пенсійних внесків до державної системи пенсійного страхування буде надходити до єдиного Накопичувального фонду й буде враховуватися на пенсійних рахунках громадян. Ця сума коштів буде власністю винятково застрахованої особи, а у випадку її смерті буде успадковуватися нащадками. Щоб захистити їх від інфляції, гроші будуть інвестуватися в економіку країни, приносячи своїм вкладникам додаткові відсотки. Страхові внески запропоновано встановити в розмірі 2% з наступним щорічним підвищенням на 1% (до 7%). У накопичувальній системі будуть брати участь особи, яким до виходу на пенсію залишилось не менше 20 років.

Отже, введення другого рівня пенсійної системи означає запровадження в нашій країні системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення. Обов'язкова накопичувальна система передбачає, що працюючі громадяни заощаджують кошти на індивідуальних пенсійних рахунках, які є їхньою власністю, що схоже на банківські рахунки. Згідно із законодавством усі працівники зобов'язані сплачувати на свої рахунки страхові внески, які відраховуватимуться із загальної суми нарахованої зарплати. Упродовж трудової діяльності працівника ці гроші інвестують, і при виході на

пенсію власник накопичених таким чином коштів отримує їх у формі анuitету, як правило, довічних щомісячних виплат [5, с. 12].

Крім того, в рекомендаціях, розроблених «Програмою розвитку фінансового сектору» (Проект USAID/FINREP) [6] для Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України і Кабінету Міністрів України, з метою сприяння досягненню завдань, визначених Урядом стосовно зміцнення солідарної пенсійної системи та успішного впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи (другий рівень).

До кінця 2030 року пенсійні накопичення могли б досягти гігантського як для України обсягу – майже 1 трлн. гривень.

Зазначені параметри пенсійної системи визначені на основі актуарних розрахунків, що ґрунтуються на таких вихідних показниках:

- до участі в системі залучаються особи віком до 35 років включно;
- реальний дохід від інвестування пенсійних активів становить 4%;
- сума внесків розрахована для двох варіантів: 1) при збільшенні їх розміру щорічно на 1% (з 2 до 7%) та 2) при їх сплаті одразу в розмірі 7%.

У другому, більш реалістичному варіанті, при якому пенсійні внески сплачуються одразу за ставкою 7%, економіка України могла б до кінця 2025 року (за 9 років функціонування системи) отримати майже 400 млрд. грн фінансових інвестицій. З них близько 160 млрд. могло б бути спрямовано до державного бюджету (через ОВДП) та використано на обслуговування державного боргу і зниження боргової залежності від іноземних кредиторів. До 150 млрд. грн могло б надійти на гривневі та золотовалютні депозити і використано на фінансове оздоровлення державних банків. Решта (80-90 млрд. грн) могло б бути інвестовано в реальну економіку та фінансовий сектор через корпоративні цінні папери (акції та облігації) найбільш надійних вітчизняних емітентів [7].

Як показує узагальнення досвіду функціонування найбільших накопичувальних пенсійних систем світу, зволікання із запровадженням НСПС в Україні спричиняє значну шкоду не лише перспективам додаткового пенсійного забезпечення широких категорій працюючих, але й позбавляє корпоративний сектор економіки, банківську сферу та систему державних фінансів довгострокових постійно зростаючих джерел інвестиційних ресурсів.

Дискусії, що понад десять років тривають довкола другого рівня пенсійної системи, та аргументи, які наводяться «за» та «проти» його запровадження, вказують, що ризики, пов'язані із запровадженням НСПС, значно перебільшені, а вигоди, які несе його функціонування, суттєво знижені.

Серед основних ризиків, які наводяться як аргумент на користь того, що другий рівень сьогодні «не на часі», такі [7]:

1. Запровадження накопичувальної пенсійної системи вимагає від держави значних додаткових витрат на її фінансування, тому її функціонування посилить розбалансування солідарної пенсійної системи та збільшить дефіцит бюджету Пенсійного фонду України.

Це не відповідає дійсності, оскільки джерела сплати внесків до солідарної та накопичувальної систем різні: у першому випадку – це кошти, які сплачує роботодавець за рахунок витрат підприємства, в другому – частина власної заробітної плати застрахованої особи працівника. Тому пенсійні внески до накопичувальної пенсійної системи – це не додатковий тягар, що лягає на державні фінанси, а, навпаки, додаткове постійно зростаюче джерело внутрішніх довгострокових інвестиційних ресурсів для фінансування корпоративного сектора економіки, банківської сфери та обслуговування державного боргу, з одного боку, та джерело додаткової пенсії застрахованої особи, з іншого.

2. В Україні відсутні надійні інструменти для розміщення страхових внесків до накопичувальної пенсійної системи, тому існують надзвичайно високі ризики втрати та/або знецінення пенсійних накопичень.

Дійсно, наразі надійні та інвестиційно привабливі фінансові інструменти в Україні обмежені, але це не означає, що вони не можуть бути створені в найкоротший термін за наявності політичної волі. До таких інструментів можна віднести:

- спеціальні державні пенсійні облігації зі змінною купонною ставкою доходу, що враховує показник інфляції та гарантує прийнятний рівень доходності пенсійних активів (обсяг – до 50% загальної вартості інвестиційного портфеля); такі державні цінні папери повинні бути випущені в обіг одночасно із початком здійснення пенсійних внесків та в обсягах, узгоджених із розміром пенсійних накопичень;

- спеціальні депозитні пенсійні вклади в державних банках (Ощадбанк, Укресімбанк та ін.) зі змінною ставкою доходу, що враховує показ-

ник інфляції, гарантує прийнятний рівень доходності пенсійних активів (до 20% активів);

- гарантовані державою валютні депозитні вклади в державних банках (до 10% активів);

- депозитні вклади в банківських металах в державних банках (до 10% активів);

- акції передбаченого перспективним законодавством Національного інвестиційного фонду, що перебувають в обігу на фондовій біржі, активи якого сформовано за рахунок пакетів акцій найкращих вітчизняних корпорацій (НАК, ДХК, ДАК) та передано в управління іноземній КУА з визнаною міжнародною репутацією (до 30% активів) (успішний досвід Румунії);

- акції та облігації українських емітентів, які пройшли лістинг та перебувають в обігу на фондовій біржі, що відповідає вимогам Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (до 10% активів).

Наразі перед державою та її органами стоїть завдання створити необхідні правові засади для випуску та обігу таких інструментів, а також забезпечити державні гарантії їхньої надійності та упровадити превентивні (попереджувальні) механізми їхнього захисту.

3. В Україні нерозвинений фондовий ринок, тому відсутня основна сфера для розміщення пенсійних накопичень, а отже, слід дочекатися підйому ринку цінних паперів.

Що стосується фондового ринку, то він є не лише передумовою, але й результатом розвитку накопичувальної системи пенсійного страхування. Особливістю ринкової системи економічних відносин є те, що в системі вільної конкуренції попит завжди породжує пропозицію. У цьому випадку йдеться про грошовий попит на фінансові інструменти. І такий попит спроможна генерувати лише накопичувальна пенсійна система. Адже на сьогодні ні банки, ні страхові компанії, ні інвестиційні та недержавні пенсійні фонди достатніми інвестиційними ресурсами не володіють.

Показовим у цьому відношенні є досвід Польщі, де започаткування пенсійної реформи розпочалося у той же час, що і в Україні (1998 рік). Накопичувальна пенсійна реформа стала ключовим фактором економічного зростання, що дозволило країні безболісно подолати світову кризу 2008-го, будувати сьогодні успішну економіку, накопичити понад 130 млрд. дол. внутрішніх інвестиційних ресурсів та підвищити в 2016 році середню пенсію до 820 дол. на місяць.

Тому на сьогодні найкращі українські агрокомпанії («Астарта», «Кернел», «Мілкіленд»,

«Агротон» та інші) розміщують свої акції не на Українській біржі, де немає грошей, насамперед пенсійних, а на Варшавській біржі, оскільки там є ресурси пенсійних фондів, які є найбільшими інвесторами в українські акції. При цьому сукупний індекс акцій наших підприємств на Варшавській біржі WIG-Ukraine протягом 2016 року зріс на 41% в доларовому еквіваленті, а за січень-червень 2017 року – ще на 16,47% [8].

Однак увесь цей прибуток капіталізувався на персональних пенсійних рахунках польських, а не українських громадян.

4. В Україні високий рівень інфляції, тому необхідно дочекатися часу, коли цей показник увійде в прийнятне русло.

Однак чекати цього щасливого моменту можна десятиліттями. Адже той чи інший рівень інфляції – це завжди результат обґрунтованості грошово-фінансової політики держави: бюджетної, кредитної, емісійної. В основі інфляції завжди лежить порушення об'єктивного співвідношення між грошовою масою з урахуванням швидкості обертання грошової одиниці та обсягами товарних цін на предмети народного споживання і послуги. Протягом 2014–2016 років показник інфляції в Україні склав 201,2%, а незабезпечена емісія НБУ за два роки (2014–2015) перевищила 350 млрд. грн [9].

І доки Національний банк як емісійний центр припускати порушення об'єктивних законів економічного розвитку, доти інфляція важким тягарем буде лягати на плечі простих громадян, знецінюючи не лише їхні потенційні пенсійні накопичення, але й наявні заощадження па банківських рахунках, поточні виплати у вигляді зарплат, пенсій, стипендій, готівку на руках населення (в сейфах, у банківських скриньках, просто в шухлядах столів тощо).

5. Необхідно спочатку забезпечити детінізацію економіки та легалізацію оплати праці як передумови запровадження накопичувальної пенсійної системи.

Завдання, звичайно, слушне, однак у поєднанні з накопичувальною пенсійною системою більш реалістичне. Адже саме по собі запровадження другого рівня пенсійної системи є одним із дієвих чинників легалізації оплати праці завдяки застосуванню таких важелів:

1) по-перше, механізм запуску другого рівня пенсійної системи передбачає одноразове підвищення рівня оплати праці всім учасникам накопичувальної системи в розмірі сплачуваних пенсійних внесків, що одразу призведе до

збільшення фонду оплати праці таких працівників на 7 відсотків.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Провівши детальний аналіз ризиків та загроз під час запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні можемо зазначити, що навіть стислий аналіз аргументів, які наводяться на користь висновку, що накопичувальна система пенсійного страхування все ще «не на часі», показує, що всупереч наявності багатьох негативних обставин, які мають місце на сьогодні в Україні, немає підстав зволікати з запровадженням накопичувальної пенсійної системи. Адже накопичувальна пенсійна система для країни – це фактор оздоровлення фінансової системи, стимул до прискорення соціально-економічного розвитку країни, а не загроза поглиблення фінансової кризи загалом та в системі солідарного пенсійного страхування.

Крім того, не дивлячись на скрутне політичне і економічне становище в країні, наразі немає підстав для зволікання із запровадженням другого рівня пенсійної системи, оскільки обов'язкова накопичувальна пенсійна система в Україні не лише не є тягарем для економіки та фінансів країни, а навпаки, виступає дієвим чинником (фактором) їхнього оздоровлення, потужним джерелом для фінансування реального сектора, банківської сфери та державного боргу, та необхідним підґрунтям для додаткового пенсійного забезпечення широкого кола застрахованих осіб у віддаленому майбутньому.

Список використаної літератури:

1. Толуб'як В.С. Фінансові механізми пенсійного забезпечення: монографія. Тернопіль: ТзОВ «Тернограф». 2011. 336 с.
2. Stetsyuk T. Innovations in Pension Provision in Ukraine. Insurance Case. 2012. № 2. Р. 51.
3. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-IV від 9 липня 2003 р. Голос України. 2003. 22 серпня. № 157(3157).
4. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 р. Відомості Верховної Ради. 2003. № 47-48. 372 с.
5. Парламентські слухання «Пріоритетність додержання страхових засад при реформуванні пенсійної системи»: стеногр. звіт про парламент. слухання, 7 черв. 2017 р. Київ: Ред. упр., 2017. 60 с.
6. Рекомендації щодо подальшого реформування пенсійної системи в Україні з метою забезпечення її фінансової стабільності // Про-

грама розвитку фінансового сектору (Проект USAID/ х систем у світі та рекомендації щодо його врахування в Україні». URL: <http://www.cyberleninka.ru/article/v/suschnost-kategorii-pensionnye-nakopleniya-kak-vazhnogo-komponenta-pensionnoy-sistemy>.

7. WIG-Ukraine підвищився на 8,74 пункта до 625.71, 14.07.2017. URL: <http://www.un.ua/rus/article/703325.html>.
8. У 2014 році Нацбанк надрукував 176 млрд грн. – депутат. Дзеркало тижня. URL: http://www.dt.ua/ECONOMICS/u-2014-roci-nacbank-nadrukuvav-176-mlrd-grn-deputat-175168_.html.

Казак Т. М. Угрозы и вызовы накопительной пенсионной системы

В статье на основе комплексного анализа исследованы особенности внедрения обязательной накопительной пенсионной системы в Украине. Исследованы существующие угрозы введения накопительной пенсионной системы. Аргументировано, что вопреки наличию многих негативных обстоятельств, которые имеют место на сегодня в Украине, нет оснований медлить с внедрением накопительной пенсионной системы.

Ключевые слова: пенсионная система, накопительная пенсионная система, солидарная система, угрозы, вызовы, Всемирный банк.

Kozak T. M. Threats and challenges to the pension system

In article on the basis of comprehensive analysis of the peculiarities of introduction of the compulsory accumulative pension system in Ukraine. Researched existing threat of the introduction of a funded pension system. It argues that despite the presence of many negative circumstances that take place today in Ukraine, there is no reason to delay the introduction of a funded pension system.

Key words: pension system, pension system solidarity system, challenges, the world Bank.

О. О. Кондратенко

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ВETERANІВ ВІЙНИ

У статті здійснено аналіз наукового, законодавчого та емпіричного матеріалу з питання змісту та значення міжнародного досвіду загалом і в контексті питання забезпечення соціальної захищеності ветеранів війни зокрема. Автором досліджено особливості державних політик із даної проблематики країн Австралії, Ізраїлю, Іспанії, Італії, Польщі, Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Канади, Хорватії, Кореї.

Ключові слова: міжнародний досвід, державна політика, ветерани війни, соціальна захищеність, медичне забезпечення, матеріальна допомога.

Постановка проблеми. Конституція України визначає соціальну орієнтованість держави разом із правом на соціальне забезпечення її громадян. Зокрема, йдеться і про соціальний захист громадян України, які «перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей» [1]. Ці аспекти узгоджуються з міжнародними та європейськими положеннями соціального забезпечення, закріпленими, зокрема, в Загальній декларації прав людини [2] та Європейській соціальній хартії [3].

Зважаючи на багаторічну відсутність національного досвіду з участі у військових подіях українських громадян і події на сході України, вкрай актуальним сьогодні є вивчення міжнародного досвіду і запровадження кращих механізмів регламентації соціального захисту учасників військових подій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У цілому питання соціального забезпечення ветеранів війни свого часу досліджували українські та іноземні вчені, серед яких – Л. Новак-Калюска, І. Сирота, М. Сунгуровський, Л. Шангіна. Про соціальний захист військовослужбовців країн-членів НАТО писав С. Корольов [4], про Євroatлантичні стандарти – В. Алещенко [5]. Втім, враховуючи зміст відповідних наукових напрацювань, залишається відкритим питання комплексного дослідження тематики міжнарод-

ного досвіду щодо забезпечення державою соціальної захищеності ветеранів війни.

Мета статті. З огляду на викладене вище метою написання цієї статті є дослідження законодавчих та практичних аспектів забезпечення іноземними державами соціальної захищеності ветеранів війни. При цьому до уваги взято досвід насамперед тих держав світу, громадяни яких брали участь у військових операціях на території своєї та інших країн.

Виклад основного матеріалу. Військові події на територіях різних держав досить звичні явища, навіть в умовах декларування демократичного шляху розвитку, верховенства прав і законних свобод людини. У зв'язку із цим державні органи, які уособлюють державну владу, стають ключовими суб'єктами, що мають оперативно приймати «правила гри», гарантуючи окремій категорії громадян захищеність і підтримку від держави. Мова йде про важливість соціального захисту військовослужбовців, осіб з інвалідністю (в тому числі внаслідок військових дій), ветеранів війни.

Основою будь-яких правовідносин є норми й положення законодавства. У контексті нормативно-правової регламентації соціальної захищеності ветеранів війни питання участі військовослужбовців у бойових операціях (також звільнених у запас та резервістів) регламентуються спеціальним законодавством, що скла-

дається з Конституції, основних законів та підзаконних актів. Так, Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» є одним з документів, що забезпечує соціальні гарантії і визначає правовий статус ветеранів війни, до яких належать «учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, учасники війни» [6, ст. 4].

Військовий конфлікт на сході України викликав появу нової категорії громадян, що потребують особливої підтримки, до них відносяться учасники антитерористичної операції (АТО). Кабінет Міністрів України (КМУ) визначає порядок отримання статусу «учасників бойових дій», категорію таких осіб, терміни їх участі в АТО та райони, де було забезпечено проведення АТО. Даний механізм зафіксовано у постанові КМУ «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» [7].

Зі схваленням Закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» [8], можливі зміни щодо вживання терміну «АТО». В Законі зауважено, що на сході України вживаються заходи стримування агресії з боку Російської Федерації й забезпечення національної безпеки і оборони.

У межах цього дослідження зупинимося на питаннях соціального захисту ветеранів війни та осіб, які беруть участь у бойових діях (антитерористичних операціях), відповідальних інституціях з окресленої проблематики та елементах державної політики щодо соціальної захищеності ветеранів війни в Австралії, Ізраїлі, Іспанії, Італії, Польщі, Сполучених Штатах Америки (США), Німеччині, Канаді, Хорватії, Кореї.

Для прикладу, законодавство Німеччини щодо соціального забезпечення учасників бойових дій ґрунтується на нормах законів про забезпечення військовослужбовців під час закордонних місій, «Про забезпечення військовослужбовців» та «Про правове положення військовослужбовців бундесверу» зокрема [5, с. 6]. В Італії є «Кодекс військової служби» (Codice dell'ordinamento militare), що регулює питання соціального захисту осіб, що знаходяться на військовій службі. Діє неурядове громадське об'єднання – Національна Асоціація «Жертви повинності» [9, с. 15].

У Польщі декілька провідних нормативно-правових документів: Закон «Про забезпечення військових і воєнних інвалідів та членів їх родин» (окреслює основні моменти щодо нарахування, розміру та порядку отримання допомоги, пільг військовослужбовцями, які отримали інвалідність під час військової служби, та членами родин осіб з інвалідністю та військовослужбовців, які загинули чи пропали безвісти під час виконання завдань), «Про проходження військової служби військовослужбовцями за контрактом», «Про службу професійних військовослужбовців», «Про ветеранів, які брали участь у діях за межами країни» (для гарантування соціального захисту військовослужбовців, які брали участь у миротворчих операціях і бойових діях) [9, с. 19].

Варто відзначити, що в Сполучених Штатах Америки (далі – США) окремого закону немає, який визначає соціально-правовий захист військовослужбовців на зразок Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [10]. Натомість загальні положення про соціально-правовий статус та пенсійне забезпечення військовослужбовців Збройних Сил США викладені у «Зводі законів США» (USCode, 10) [9, с. 8].

Слід також звернути увагу, що в кожній країні є свій спеціальний орган, відповідальний за формування й забезпечення реалізації державної політики щодо ветеранів війни. Це є прерогативою органів державної влади, які самостійно, або у своїх управліннях при міністерствах чи разом з іншими міністерствами та комітетами вирішують ряд важливих завдань, у тому числі питання статусу, пенсійного й соціального забезпечення.

В іноземних державах існує усталена практика фінансування за рахунок коштів державного бюджету заходів із забезпечення соціальної захищеності ветеранів війни (підтримка ветеранів шляхом надання певних пільг та соціальних програм, а також підтримка ветеранів та членів їх сімей задля швидшої адаптації після завершення військової служби чи в період реабілітації). Особливу роль у системі відведено страхуванню, яке здійснюється у випадках загибелі, поранення або хвороби військовослужбовця та зазвичай носить обов'язковий характер. Метою заходів зі страхування є покриття необхідних фінансових витрат на медичне обслуговування. Розглянемо рис. 1.

У зв'язку з подіями на сході України створено Міністерство з питань тимчасово окупова-

них територій та внутрішньо переміщених осіб України. Певний час точаться дискусії стосовно необхідності створення Міністерства в справах ветеранів і в Україні як єдиної, окремої державної інституції. Деякі з функцій, аналогічні до наведених на рис. 1, виконують Міністерство соціальної політики України разом із Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників АТО. При Верховній Раді України діє Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю.

У той же час соціальні програми підтримки ветеранів війни в Україні, впроваджено як на національному, так і на регіональному рівнях. Можна стверджувати, що фактично в їх реалізації задіяні майже всі міністерства України, включаючи Міністерство оборони разом з тематичними відомствами, службами. У контексті децентралізації, звичайно, ряд соціальних програм мають відношення і до органів місцевого самоврядування, якщо це місцеві.

Детальніше в розрізі країн ситуація наступна. Соціально-правове забезпечення (захист) ветеранів військової служби США, підготовка до цивільного життя належить до кола питань Міністерства в справах ветеранів (US Department of Veterans Affairs). Та окремі пи-

тання вирішуються спільно на рівні Комітету з питань Збройних Сил Сенату США, Міністерства оборони, Міністерства охорони здоров'я та соціального забезпечення США, Департаменту праці та із захисту батьківщини та інших урядових чи неурядових структур (за матеріалами [11]).

Основним державним органом Республіки Польща, який опікується соціальною адаптацією звільнених з військової служби військовослужбовців та ветеранів, є Міністерство національної оборони в особі Департаменту соціальних справ [9, с. 19].

В Іспанії дві державні інституції опікуються справами ветеранів війни та військовослужбовців у відставці – це Міністерство оборони Іспанії за допомогою неурядових організацій моніторять інформацію з приводу потреб ветеранів війни та «в забезпеченні ветеранів технічними та іншими засобами реабілітації» на запит Міністерства охорони здоров'я, соціальних послуг та рівності для підготовки «пропозицій щодо бюджетних асигнувань». У цій державі військовослужбовцям, які брали участь у миротворчих операціях, виплачується страхова компенсація, розмір якої залежить від негативних наслідків, що настали для військовослужбовця (травма, інвалідність, загибель) у результаті такої участі.

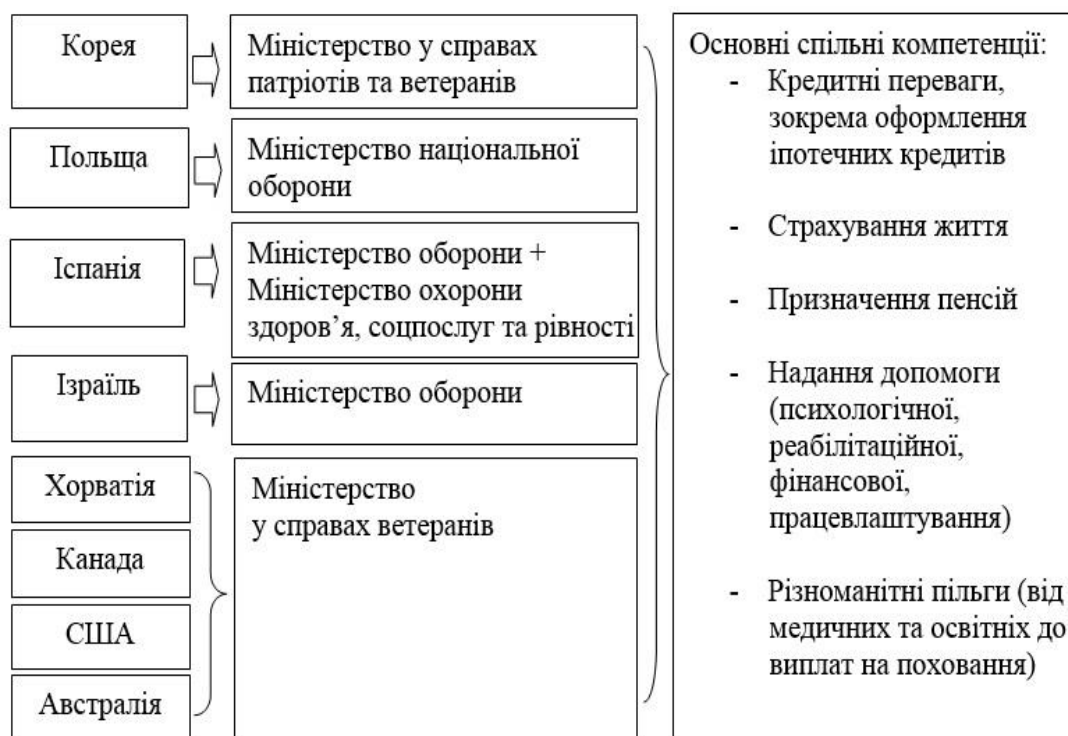


Рис. 1 Державний орган, до компетенції якого першочергово належать питання щодо ветеранів війни на прикладі країн світу

Джерело: розроблено автором за даними [4–5; 9; 11; 12]

Також передбачено виплату одноразової допомоги на відновлення життєдіяльності військовослужбовця, навчання неповнолітніх дітей загиблого військовослужбовця, а також виплату на поховання [9, с. 14].

Хорватія, крім Міністерства в справах ветеранів, має однойменне управління в справах ветеранів, управління солідарності поколінь, у справах родини та в справах полонених та зниклих безвісти. Аналогічний орган є в Австралії, окремо Консультативна служба ветеранів В'єтнамської війни і Комісія з повернення на батьківщину – з репатріації. З досвіду Канади – в структурі їх Міністерства є управління омбудсмена в справах ветеранів, який підпорядкований Парламенту через Міністра в справах ветеранів. До питань відання Міністерства в справах патріотів та ветеранів Кореї відносяться підтримка і охорона здоров'я, виплати допомоги і визнання національних заслуг, а також Національне кладовище – особи, які внесли великий вклад у боротьбу за незалежність держави та її розбудову хороняться на національних кладовищах (за матеріалами [11]).

З метою реалізації політики соціального, медичного та реабілітаційного забезпечення військовослужбовців та їх сімей в Ізраїлі при Міністерстві оборони створено управління по роботі з постраждалими військовослужбовцями та членами їх сімей. Серед провідних завдань: забезпечення зв'язку між підрозділами сил оборони та постраждалими військовослужбовцями і членами їх сімей, сім'ями загиблих у ході бойових дій (локальні конфлікти, антитерористичні операції, інші випадки), а також реалізації політики їх соціального захисту, оформлення пільг, лікування, проведення професійної та функціональної реабілітації військовослужбовців, організації надання їм та членам їхніх сімей суспільної й психологічної підтримки. Рівень соціального забезпечення визначається в залежності від ступеню травми чи інвалідності (за матеріалами [12]).

Ще одним значущим елементом системи заходів із забезпечення соціальної захищеності ветеранів війни є медичні та реабілітаційні послуги. Варто відзначити досить високий рівень розвитку медичного й реабілітаційного забезпечення в усіх державах, досвід яких вивчався. Ця система охоплює медичну та соціально-психологічну реабілітацію, оздоровлення військовослужбовців, які брали участь у бойових діях, військовослужбовців, які отримали поранення,

та членів їхніх сімей тощо. Таке забезпечення здійснюється не лише після повернення з військових операцій, а й після завершення активної фази лікування та виписки військовослужбовця з медичного закладу, шляхом здійснення нагляду та планових процедур й оглядів. Зазначені послуги надаються з метою соціально-психологічної адаптації військовослужбовців до життя в суспільстві, пом'якшення психічної травми від ефекту війни, що безпосередньо впливає на психофізичне здоров'я військовослужбовців, їх психологічну врівноваженість, світогляд та стабільність ціннісних орієнтацій, відновлення втрачених функцій організму.

Окрім викладеного вище, ветерани війни в державах, досвід яких аналізувався, наділені й іншими правами, зумовленими проходженням військової служби, а саме: на сприяння в оренді або купівлі житла,

позички на житло чи відкриття власної справи, на покриття страхування життя. Особлива увага приділяється питанням соціально-психологічної та професійної адаптації ветеранів війни та членів їхніх сімей. Для реалізації цих заходів можуть створюватися спеціальні служби допомоги, гарячі лінії, чергові служби, центри психосоціальної підтримки.

Висновки і пропозиції. У цілому, на наш погляд, в Україні достатня нормативно-правова база щодо соціальної захищеності ветеранів війни. Разом із тим потрібне своєчасне реагування на сучасні реалії, економічні виклики, доопрацювання законодавчої системи з питань соціальної адаптації військовослужбовців, з урахуванням передового міжнародного досвіду, в тому числі і в законодавчій площині. Вважаємо, що будь-яке прийняття та забезпечення нормативно-правових актів має здійснюватися на основі кращих законодавчих та практичних напрацювань, як вітчизняних, так й іноземних. І за обов'язкового урахування особливостей соціально-економічного розвитку України та зумовлених цими особливостями перспектив удосконалення відповідної державної політики.

Домінантою набуття досвіду, передусім, є практична діяльність та досягнутий результат. Проведений аналіз дозволяє дійти висновку щодо високого рівня розвитку державних політик Австралії, Ізраїлю, Іспанії, Італії, Польщі, Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Канади, Хорватії, Кореї, спрямованих на забезпечення соціальної захищеності ветеранів війни. Заходи відповідного спрямування охоплюють

практично всі аспекти життєдіяльності осіб зазначеної категорії, у тому числі охорону здоров'я (зокрема, психічного), освіти, зайнятість, матеріальне й забезпечення житлом.

В Україні є необхідність обміну досвідом, долучення до міжнародних проектів задля вивчення стандартів країн-членів Європейського Союзу та членів військово-політичної Організації Північно-атлантичного договору (НАТО), та в кінцевому рахунку створення комплексної національної системи соціальної підтримки й допомоги учасникам бойових дій на сході України та членам їх сімей.

У межах цієї статті згадувалося про важливість соціальної та професійної адаптації ветеранів війни – це може бути напрямом для подальших досліджень. Крім того, даним дослідженням не було охоплено Великобританію, Францію, Австрію, Швецію, Туреччину, Грузію та Єгипет, які мають цікавий досвід державної політики щодо соціальної захищеності ветеранів війни, учасників бойових дій, військовослужбовців та членів їх сімей.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР (зі змінами і доповненнями від 30.09.2016). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ (прийнято Генеральною Асамблеєю ООН від 10.12.1948). URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Європейська соціальна хартія: міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163 (у поточній редакції від 07.09.2016). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
4. Корольов С. Практичні аспекти створення, утвердження та нормативно-правового забезпечення гарантій соціального захисту військовослужбовців країн-членів НАТО // Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил. 2011. Випуск 3(29). С. 280.
5. Алещенко В.І. Євроатлантичні стандарти. Військо України. 2006. № 9. С. 6–9.
6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України № 3552-XII від 22.10.93 (зі змінами і доповненнями від 20.01.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
7. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 (зі змінами і доповненнями від 25.10.2017). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-%D0%BF>.
8. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях: Закон України №7163 від 18.01.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638.
9. Сухарев С., Васильєв Д. Гарантії соціального захисту і соціального забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть участь у захисті державного суверенітету України. Київ. 2015. 56 с.
10. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України № 2012-XII від 20.12.91 (зі змінами і доповненнями від 14.01.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.
11. Інформаційна довідка щодо функціонування у різних державах міністерств у справах ветеранів // Українська спілка ветеранів Афганістану. URL: <http://www.usva.org.ua>.
12. Басараб С. Обличчям до військових // Військо України – березень, 2015. URL: <http://viysko.com.ua/journal-online/obly-chchyam-do-viyskovy-h/>.

Контратенко А. А. Международный опыт обеспечения государством социальной защищенности ветеранов войны

В статье осуществлен анализ научного, законодательного и эмпирического материала по вопросу содержания и значения международного опыта в целом и по вопросу обеспечения социальной защищенности ветеранов войны в частности. Автором исследованы особенности государственной политики Австралии, Израиля, Испании, Италии, Польши, Соединенных Штатов Америки, Германии, Канады, Хорватии, Кореи по задекларированной проблематике.

Ключевые слова: международный опыт, государственная политика, ветераны войны, социальная защищенность, медицинское обеспечение, материальная помощь.

Kondratenko O. O. International experience on state support social protection of war veterans

The article contains analysis of the scientific, legal and empirical data on the content and significance of international experience in general and in the context of issues of social protection of war veterans in particular. The authors researched public policy of Australia, Israel, Spain, Italy, Poland, United States of America, Germany, Canada, Croatia, Korea in the declared problems.

Key words: international experience, public policy, war veterans, social security, medical care, financial assistance.

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

МОДЕЛІ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті розглядаються основні методики оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства. У статті проведено аналіз існуючих в міжнародній практиці методичних підходів до оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства, розкриті особливості основних із них. Запропонована система показників ефективності державно-приватного партнерства для державного сектору, а також для приватного сектору.

Ключові слова: ефективність, оцінка, інвестиції, методологія, державно-приватне партнерство, проекти державно-приватного партнерства.

Постановка проблеми. Стрімка популярність у світовій практиці реалізації інфраструктурних проектів шляхом державно-приватного партнерства (ДПП) пов'язана з політикою держав залучати потенціал приватного бізнесу на взаємовигідних умовах для вирішення нагальних суспільних потреб. Інтенсивний розвиток переважної більшості країн продукує зростання потреб та вимог у сфері надання публічних послуг. Сучасні можливості управління, технологічний та інноваційний капітал приватного власника, його фінансові ресурси дозволили зайняти гідне місце партнера держави в спільному вирішенні подальшої долі проектів ДПП.

Взаємодія державного та приватного сектору виявляє себе в різноманітних формах, які дають можливість отримувати позитивні результати для кожного з учасників партнерства. Попри значну соціальну значимість вирішення суспільних проблем, нагальним питанням залишається необхідність контролю за ефективністю використання інвестицій. Питання ефективності реалізації проектів ДПП багатоглибше, лежить в площинах отримання певних вигід кожного із партнерів та визначається економічними, екологічними та соціальними показниками. На державного власника відповідно до законодавства покладаються функції конкурсного відбору потенційного інвестора, безпосе-

редня участь у реалізації проекту та контроль за виконанням договірних зобов'язань у межах державно-приватного партнерства. Слід зазначити, що державні органи беруть участь у створенні нормативно-правового поля для успішної реалізації інфраструктурних проектів та забезпечують виконання адміністративно-розпорядчих процедур, пов'язаних із процесом взаємодії партнерів відповідно до укладених договорів щодо ДПП. Таким чином, проблематика пошуку прийнятних моделей для оцінки ефективності реалізації проектів державно-приватного партнерства є надзвичайно важливою для органів державної влади, які приймають рішення щодо здійснення ДПП та подальшому контролю за успішною реалізацією інвестиційних проектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання методичних підходів до оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства розглядалося в працях таких дослідників як М. Бек, В. Волков, Л. Горошкова, І. Макаров, Д. Мун, С. Науменкова, Т. Новикова, Я. Овсянникова та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, залишається недостатньо опрацьованим комплексний підхід щодо застосування оцінки ефективності, що враховує технічні, економічні, екологічні та соціальні результати проекту ДПП.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування сучасних теоретико-методичних підходів до використання моделей оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства, виходячи з інтересів кожного з партнерів та загальної мети інфраструктурних проектів.

Виклад основного матеріалу. Поняття ефективності є одним із ключових в економічній сфері та слугує чітким критерієм для системи управління, направленої на досягнення мети, регулювання витрат і корегування результатів. Важливою умовою для успішного виконання проектів державно-приватного партнерства є оцінка його ефективності, що є суттєвим як для державного, так і приватного партнерів. Враховуючи зазначене, підходи до оцінки проектів державно-приватного партнерства істотно відрізняються від традиційних підходів, адже необхідно провести оцінку інвестицій приватного сектора на основі аналізу фінансової ефективності та, у свою чергу, врахувати інтереси держави на основі аналізу витрат і вигод у суспільному секторі [1].

Враховуючи взаємну вигоду партнерських відносин, яка повинна носити конкретний характер, бути зрозумілою обом сторонам, трактованою і вимірною, одним з важливих аспектів є методи оцінки ефективності проектів ДПП. При цьому очікуваний ефект може лежати в різних площинах для кожного із зацікавлених суб'єктів, мати різні критерії, що не знаходяться у сфері фінансових показників [2].

У світовій практиці широко застосовуються методи, в основі яких лежить концепція оптимального співвідношення вартості проекту і якості його виконання: VFM (Value for Money) [3, с. 48]; Cost-Benefit Analysis (CBA) – аналіз витрат і вигод (Німеччина), Public Sector Comparator (PSC) – порівняльний аналіз витрат державного сектора (Японія, Ірландія, Нідерланди), конкурсні торги (Франція, Латинська Америка) [4, с. 62].

У разі неможливості визначити грошові потоки проекту окремими дослідниками [5] пропонується використовувати математичний апарат нечітких множин, що включає в себе: визначення основних параметрів проекту; кількісну оцінку; розрахунки нечіткого числа (унормована оцінка кількісних показників); експертну оцінку ризиків; розрахунки нечіткого числа (оцінка якісних показників); визначення ваги кількісних та якісних параметрів; інтегральну оцінку проекту; оцінку обраного переліку параметрів; рейтингову оцінку параметрів.

На сьогодні не існує методики, за якою можна було б комплексно оцінити ефективність проектів ДПП. Але оскільки учасниками ДПП є дві сторони, то і показники оцінки проектів розглядають як для держави, так і для приватного партнера. Найпростішими показниками, які використовуються головним чином для приблизної і швидкої оцінки привабливості проектів, є прибуток і витрати, а також методи аналізу точки беззбитковості проекту і терміну окупності (періоду повернення) інвестицій. Однак названі показники мають певні недоліки, які полягають у припущенні рівної значимості доходів і витрат, що відносяться до різних проміжків часу [6, с. 300].

Виходячи зі специфіки державно-приватного партнерства як особливої системи відносин бізнесу і влади, що формується з метою виробництва благ, існує комплекс методів аналізу і оцінки ефективності державно-приватного партнерства, що включає в себе проведення аналізу реалізації ДПП-проекту в розрізі таких складових:

1. Проведення аналізу бюджетної ефективності державно-приватного партнерства з використанням відповідних коефіцієнтів.

2. Проведення аналізу фінансових показників ДПП при його розгляді з позиції інвестиційного проекту і здійснення поточної діяльності.

3. Аналіз соціальної ефективності проекту, що розглядає ДПП з позиції обсягу і якості вироблених суспільних благ і зовнішніх ефектів, що супроводжують (бюджетна та соціально-економічна ефективність) [7, с. 54].

У чинній Методиці проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [8] передбачається обґрунтування: економічних та фінансових показників реалізації ДПП (чиста приведена вартість здійснення державно-приватного партнерства – NPV, внутрішня норма рентабельності – IRR, індекс прибутковості – PI, дисконтований період окупності – DPP), соціальних результатів проекту, екологічних наслідків та впливів проекту на навколишнє природне середовище, порівняння зростання ефективності проекту за участю приватного партнера з варіантом реалізації того ж проекту без участі приватного власника. Проводиться оцінка ризиків здійснення ДПП, визначається форма реалізації ДПП, визначаються соціально-економічні та екологічні перспективи на етапі закінчення договірних відносин.

Методи оцінки на основі розрахунку NPV дозволяють спрогнозувати фінансові показники проекту. Міжнародна практика реалізації інф-

раструктурних проектів ДПП свідчить про використання в процедурі відбору проектів різні підходи фінансової оцінки, в основі яких містяться період окупності, внутрішня норма рентабельності (IRR), чиста приведена вартість (NPV) та ряд інших показників.

Показник чистої приведеної вартості є значущим критерієм фінансової оцінки ефективності інвестицій та визначає дисконтовану суму грошових потоків проекту за вирахуванням дисконтованої суми інвестицій. Позитивне значення NPV демонструє фінансову ефективність проекту ДПП.

Оскільки ефект для кожного із суб'єктів проекту (державний орган влади, кредитор, інвестор) може різнитися, дослідники [9] для оцінки кожного з учасників використовують окремі показники: співвідношення ціни і якості (VFM) – для державного партнера; прибутковість і термін погашення кредиту – для кредитора; NPV і IRR – для інвестора. Слід зазначити, що за результатом поєднання інтересів суб'єктів реалізації проекту, інвестиційної участі, враховуючи ризики, можливо досягнути сприятливих умов щодо втілення проектів ДПП.

Традиційні підходи мають свої вади та обмеження (наприклад, NPV має чутливість до змін облікової ставки, що суттєво змінює кінцеву вартість). Існуючі підходи постійно доповнюються новими методами оцінки. Одним із сучасних підходів є метод реальних опціонів, що дає вибір варіантів приватному власнику для прийняття остаточного рішення про участь у проекті. У методі оцінок вартості реальних опціонів використовують біноміальну модель, що в основі має демонстрацію можливості вибору з декількох станів в вузлових точках проекту. Іншим методом є модифікована модель Блека-Шоулза. Біноміальна модель забезпечує підвищену точність результатів при множині джерел невизначеності або дат прийняття рішення. Зазначена модель дозволяє зобразити вірогідні сценарії реалізації проекту, але вимагає значної кількості розрахунків [10, с. 128; 11].

Дослідники моделі ціноутворення біноміальних опціонів стверджують, що підвищена гнучкість в управлінні проектами залежить від вибору кращого інвестора. Використання методу реальних опціонів при оцінці інфраструктурних проектів дозволяє інвестору визначитися з вибором. У процесі застосування методу реальних опціонів для проектів ДПП інвестори мають можливість відхилити проект чи почати інвестування. На думку вчених, зазначений підхід має

переваги над класичним методом розрахунку NPV [12].

Слід зауважити, що у вищезрозглянутих підходах альтернативи не можуть бути однаково оцінені у всіх ситуаціях. З точки зору державного партнера краще показуватиме переваги для суспільного сектору принцип найкращого співвідношення ціни і якості (VFM), який вимірює вартість товарів і послуг та враховує поєднання якості, вартості, використання ресурсів, придатності для мети, своєчасності та зручності [13].

Використовуючи метод, можна визначити настільки ефективно інвестуються ресурси, коли ризик передано у площину державного сектору [14]. Але метод має свої обмеження оцінки для проектів ДПП, адже він аналізує рішення, що приймаються державним сектором: інвестиційну складову частину, тривалість контракту, передачу відповідальності, ризики. Оцінки визначаються в кількісних показниках або експертними методами і не можуть бути математично обчисленими.

Математичні методи оцінки проектів ДПП в якості основного чинника аналізують ризики, які максимально впливають на досягнення мети проекту. Науковці, аналізуючи впливи ризиків, групують їх, розподіляють та оцінюють за допомогою статистичного аналізу, експертної оцінки та теорії ігор. Результатом пошуку рішень є стратегії управління ризиками [15, с. 268].

Штучні нейронні мережі (ANN) розглядаються як альтернативні традиційним методам оцінки і застосовується інвесторами при виборі проектів і аналізі ризиків проектів ДПП при обмеженій інформації та складності застосування традиційних методів. Штучні нейронні мережі здатні до навчання, тим самим придатні для наукових та прикладних завдань.

Інвестори використовують сучасні складні методи штучного інтелекту: random forests (RF) – алгоритм машинного навчання, що використовує ансамбль дерева рішень; метод опорних векторів (SVM) – алгоритм класифікації та регресії, що використовує теорію машинного навчання для максимізації точності передбачень без перенавчання; нечітку логіку; генетичні алгоритми і т. д. [16; 17]. Ці методи можуть вирішувати досить складні завдання і прогнозувати майбутні результати навіть при обмеженій початковій інформації. У проектах ДПП вищевказані методи застосовують для вибору ефективних стратегій управління ризиками.

Перевагою штучних нейронних мереж є рішення в умовах обмеженої інформації та склад-

них взаємозв'язків між елементами. Враховуючи стрімкий розвиток систем штучного інтелекту останніми роками, застосування сучасних підходів може мати високий відсоток отримання найбільш повної та об'єктивної оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства. Поєднання ANN з нечіткою логікою, генетичними алгоритмами і методами економічної оцінки, застосування технології Big Data (обробка великого масиву даних) дає можливість подальшого використання для оцінки ефективності проектів ДПП та майбутній розвиток зазначеного напрямку.

Реалізація соціально важливих проектів, інфраструктурної мережі – завдання, які містять в собі багатофакторність та складність підходів до вибору партнерів, оцінки об'єктів, дії ризиків та їх розподілу, наслідків впливу на навколишнє середовище та суспільство. Для оцінки ефективності проекту ДПП навіть поєднання окремих методів, що спираються на економічні, технічні чи соціальні результати, не завжди можуть дати вичерпну відповідь. Державний партнер може застосовувати концепцію «Value for Money» з точки зору інтересів публічного сектору, метод NPV використовують як представники приватного так і державного секторів. Приватні власники користуються методом реальних опціонів, що дає інвестору вибір варіантів для прийняття остаточного рішення про участь у проекті. Експертні системи та статистичний аналіз, теорія ігор і штучні нейронні мережі може використовувати для оцінки розподілу ризиків в проектах ДПП кожен з партнерів.

Лише застосовуючи комплексний підхід з боку органів державної влади, можливо досягти кінцевого результату в реалізації проектів ДПП. Відповідне створення правового поля, інформаційної прозорості на рівні центральних органів державної влади, виконавчої та законодавчої гілок влади, дебіюкратизації процесу залучення інвесторів до участі в будівництві інфраструктури дасть можливість розвивати соціально-економічну сферу країни. На регіональному рівні процес державно-приватного партнерства дозволяє реалізовувати стратегію розвитку регіону чи муніципальних утворень відповідно до місцевих потреб громад, враховуючи вплив та наслідки в економічній, соціальній та екологічній сферах. Чітке розуміння у вимірних категоріях ефективності різнопланових проектів ДПП із точки зору фінансового технічного, соціального чинника є відповідним критерієм для державного та приватного власника щодо подальшої

участі в якості партнера або застереженням від реалізації конкретного проекту.

У разі аналізу проектів ДПП, що інтегровані в програму сталого розвитку територій або муніципальних утворень, із точки зору держави суттєвим є отримання повноти показників економічного, соціального, технологічного та екологічного результату партнерства. Економічними показниками можуть виступати надходження податків, розширення інфраструктури, застосування сучасних технологій, розвиток бізнес-середовища, реалізація товарів чи послуг, використання ресурсів. Соціальна складова виявляє себе зростанням зайнятості населення, підвищенням рівня життя, отриманням якісних соціально важливих послуг у сфері житлово-комунального господарства, медицини, освіти, культури, налагодженням комунікацій. В екологічному аспекті можливе покращання стану довкілля, зменшення забруднення та шкідливих викидів. Поєднання реалізованих вигід дасть більш зважену оцінку потенційному проекту ДПП. Технічний бік питання оцінюється відповідно до потужностей, ресурсів, продуктивності, довговічності, енергозбереження та інших факторів. Фінансова площа питання визначається по інвестиційних надходженнях, операційних витратах, податкових навантаженнях, амортизаційних відрахуваннях, відсоткових ставках по наданих кредитах, величинах ризику.

Значний обсяг даних, які в окремих своїх результатах не співмірні та визначають різні результати інфраструктурних проектів, потребує нових підходів щодо аналізу технічної, економічної та іншої інформації та отримання зваженого оціночного результату. На нашу думку, штучні нейронні мережі, що можуть вирішувати задачі в умовах обмеженої інформації та складних взаємозв'язків між елементами, мають шанс стати досить об'єктивним методом в комплексній оцінці ефективності проектів ДПП.

Висновки і пропозиції. Аналізуючи показники розвитку інфраструктурних проектів у світі, бачимо тенденцію до розширення сфер партнерства та збільшення інвестицій у проекти ДПП. Поєднання можливостей державного та приватного сектору дало можливість реалізувати проекти у сфері транспорту, енергетики, інформаційно-комунікативних технологій, медицини, освіти та ін. Це стало можливим завдяки правильним діям держави: формуванню нормативно-правового поля, стратегії залучення інвес-

торів, професійному відбору приватного партнера на основі оцінки ефективності проектів ДПП.

З проведеного аналізу існуючих методів оцінки проектів ДПП бачимо, що не існує єдиного підходу, який міг би надати оцінку усій повноті партнерських відносин держави та приватного сектору при реалізації проектів ДПП та математично визначити ефективність проекту з урахуванням різних аспектів для кожної зі сторін проекту. Класичні методи визначення ефективності використовують співвідношення ціни і якості, розрахунок чистої приведеної вартості та внутрішньої норми рентабельності. Широко застосовуються метод реальних опціонів, експертна оцінка та теорія ігор. Альтернативним традиційним методам оцінки при виборі проектів є застосування штучних нейронних мереж, що спираються на нечітку логіку, генетичні алгоритми, та достатньо об'єктивно можуть визначати ефективність проектів державно-приватного партнерства.

Оцінка ефективності інфраструктурного проекту в межах договору про державно-приватне партнерство вимагає комплексного підходу, поєднання декількох методів для визначення показників економічного, соціального, технологічного та екологічного результату. У свою чергу, це передбачає необхідність удосконалення законодавчого регулювання застосування альтернативних сучасних підходів щодо оцінки ефективності проектів та подальшого розвитку теоретичних та прикладних аспектів застосування сучасного арсеналу методів оцінок.

Список використаної літератури:

- Новикова Т.С. Проблемы оценки эффективности инвестиционных проектов государственно-частного партнерства. Креативная экономика. 2009. № 9(33). С. 128–133.
- Габдуллина Э.И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе. Современные проблемы науки и образования. 2012. № 2. URL: <http://www.science-education.ru/102-5928> (дата звернення: 03.02.2018).
- Науменкова С. Овсянникова Я. Особливості оцінювання ефективності проектів публічно-приватного партнерства: зарубіжний досвід та українська практика. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2013. № 134. С. 47–51.
- Боронос В., Котенко Н. Вплив комплементарності розподілу ризиків на ефективність застосування публічно-приватного партнерства у сфері екологічних послуг. Механізм регулювання економіки. 2011. № 1. С. 54–66.
- Горошкова Л.А., Волков В.П., Коваленко Г.В. Оцінка ефективності проектів державно-приватного партнерства у ЖКГ. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2015. № 12. Том 1. С. 105–111.
- Андреева Е.С. Оценка эффективности проектов государственно-частного партнерства: методологический подход. Вестник Казанского технологического университета. 2013. Том 16. Вып. №12. С. 300–303.
- Макаров И.Н. Методика оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства в региональной инфраструктуре. Государственно-частное партнерство. 2014. Том 1. № 1. С. 41–56.
- Методика проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.02.2012 № 255. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12> (дата звернення: 03.02.2018).
- Ke Y., Liu I., Wang S. Equitable Financial Evaluation Method for Public-Private Partnership Projects, Tsinghu science and technology. 2008. № 13(5). P. 702–707.
- Круковский А. А. Метод реальных опционов в управлении инвестициями Труды ИСА РАН. 2008. Т. 37. С. 122–144.
- Mun J. Real Options and Monte Carlo Simulation Versus Traditional DCF Valuation in Layman's Terms. URL: http://www.oslriskmanagement.com/uploads/resources/white_paper/file/45/Real_Options_Analysis_in_Layman_s_Terms.pdf (дата звернення: 03.02.2018).
- Vandoros N., Pantouvakis J.-P. Using real options in evaluating PPP/PFI projects. Symposium on sustainability and value through construction procurement. The Digital World centre. Salford. United Kingdom. 2006. P. 594–603.
- Value for Money Strategy. Liverpool Hope University. 2012. 4 p.
- Abdel Aziz A. M. Successful Delivery of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development, Journal of Performance of Constructed Facilities. 2007. № 21(6). P. 918–931.
- Akintoye A., Beck M. Policy, finance & management for public-private partnerships. Published by Blackwell Publishing Ltd, London. 2009. 457 p.
- Abdallah M., Marzouk M. Planning of tunneling projects using computersimulation and fuzzy decision making. Journal of Civil Engineering and Management. 2013. № 19(4). P. 591–607.
- Rudžianskaitė-Kvaraciejienė R. Effectiveness evaluation of public-private partnership automobile road infrastructure construction projects. Summary of Doctoral Dissertation Technological Sciences. Kaunas. Civil Engineering. 2014. 50 p.

Круглов В. В. Модели определения эффективности проектов государственно-частного партнерства

В статье рассматриваются основные методики оценки эффективности проектов государственно-частного партнерства. В статье проведен анализ существующих в международной практике методических подходов к оценке эффективности проектов государственно-частного партнерства, раскрыты особенности основных из них. Предложена система показателей эффективности государственно-частного партнерства для государственного сектора, а также для частного сектора.

Ключевые слова: эффективность, оценка, инвестиции, методология, государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства.

Kruhlov V. V. Models for determining the effectiveness of public-private partnership projects

The article considers the main methods for assessment of efficiency of public-private partnership. In the article the methodical approaches existing in international practice to the estimation of the public-private partnership efficiency are analyzed, the features of the main ones are released. System of indicators of public-private partnership agreements effectiveness for public sector as well as for private sector is proposed.

Key words: efficiency, assessment, investments, methodology, public-private partnership, projects of public-private partnership.

УДК 351.131.7:631.15

Н. В. Ліщук

кандидат наук з державного управління,
асистент кафедри державного управління,
документознавства та інформаційної діяльності
Національного університету водного господарства та природокористування

В. П. Востріков

кандидат технічних наук,
професор кафедри гідроінформатики
Національного університету водного господарства та природокористування

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

У статті проведено аналіз підходів до трактування поняття «природокористування» як об'єкту державного управління. Наведено загальні теоретико-методологічні підходи до державного управління сферою природокористування. Визначено механізм, основні функції, цілі та завдання державного управління природокористуванням.

Ключові слова: природокористування, механізм, функції, цілі, завдання, державне управління, владна вертикаль.

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві визначальну роль в упорядкуванні та регулюванні політичної, соціальної, економічної, адміністративної, інших сфер суспільного життя відіграє державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загальні проблеми управління природокористуванням досліджувались у наукових працях багатьох учених, а саме М.А. Хвесика, В.А. Голяна, Б.М. Данилишина, В.И. Данилова-Данильняна, С.І. Дорогунцова, І.О. Драгана, Е.А. Зіня, Т.В. Іванової, М.А. Латиніна, С.О. Левицької, В.І. Павлова, О.П. Закорко, І.І. Овчаренко, І.А. Пашенюк, М.Ю. Тарасової, О.В. Яроцької, M. Falmark, J. Rockstrom, A. Biswas .

Мета статті. Метою статті є визначення загальних теоретико-методологічних засади державного управління сферою природокористування.

Виклад основного матеріалу. На даний час взаємодія між людиною і природним середовищем набула глобальних вимірів, виникло коло проблем, пов'язаних із вичерпанням природних

ресурсів, забрудненням довкілля шкідливими речовинами, зникненням мінерального і біологічного різноманіття, руйнування біосфери, необхідністю раціоналізації і оптимізації їх використання, відновлення та охорони.

Загальна взаємодія людини і природи в Україні регламентується Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» шляхом встановлення і реалізації процедур охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини [8]. При цьому важливим є розуміння таких термінів, як «навколишнє природне середовище», «природні ресурси», «природокористування». На нашу думку, вдалі визначення цих термінів надає В.М. Комарницький у посібнику з екологічного права [6, с. 6].

Термін «природокористування» сьогодні трактують у широкому і в більш вузькому аспектах. У широкому розумінні природокористування розглядають у контексті охорони природного середовища через призму раціональної організації господарства і як особливу сферу господарювання, у вузькому розумінні – як експлуа-

тацію і використання природного середовища і природних ресурсів.

М.А. Хвесик і В.А. Голян провели дослідження існуючих підходів до дефініції поняття «природокористування». На їх думку, «природокористування являє собою діяльність, пов'язану з використанням природно-ресурсного потенціалу та охороною навколишнього природного середовища. Природно-ресурсний потенціал та охорона навколишнього природного середовища є рівнозначними складовими сфери природокористування. Це має бути відправним пунктом як у теорії і методології природокористування, так і при проектуванні регуляторних заходів, спрямованих на примноження природно-ресурсних благ» [12, с. 17].

Виникає запитання, чи потрібно втручання держави в процеси взаємодії людини і природи, в процеси природокористування, зокрема водокористування? Очевидно, що відповідь має бути: «так, потрібно». Обґрунтуємо це положення такими міркуваннями. З ранніх часів існування держави її завданням було встановлення та підтримання єдиних правил поведінки членів суспільства. Державне втручання в суспільні процеси, які відбуваються в країні, в тому числі що пов'язані з взаємовідносинами з природою, є необхідним і неминучим та впливає із самого змісту поняття державного управління та змісту природокористування.

Саме держава покликана здійснювати управлінську діяльність тими питаннями в суспільстві, які становлять загальний інтерес та є найбільш актуальними для спільноти людей. Наявний історичний досвід переконливо підтверджує гостру необхідність втручання держави в процеси використання і охорони природних ресурсів. Процеси використання природних ресурсів супроводжуються виникненням та необхідністю розв'язання різних за складністю, часом дуже масштабних проблем: економічних, політичних, екологічних, соціальних, технологічних. Вони потребують системного вирішення саме на державному рівні, торкаються стратегічних цілей та інтересів держави, національної безпеки держави, інтересів суб'єктів господарювання, населення, формують зміни в майбутньому суспільства. Необхідність впливу держави на ці процеси і явища є незаперечною.

М.М. Бринчук визначає зміст природоохоронного управління так: «Природоохоронне управління як спосіб впливу на суспільні відносини, які складаються у сфері взаємодії суспільства і

природи, має своїм завданням їх упорядкування, координацію та розвиток для досягнення певної мети, а саме підтримання оптимального стану навколишнього природного середовища, його оздоровлення, раціональне використання природних ресурсів і, в кінцевому результаті, створення сприятливих умов для життєдіяльності людей» [2].

Ще одне визначення надає Е.В. Колдашева: «Під управлінням природокористуванням я розумію цілеспрямований вплив на діяльність з вилучення корисних властивостей природного середовища, необхідних для задоволення потреб населення і збереження навколишнього природного середовища, з метою упорядкування цієї діяльності, удосконалення і розвитку» [5, с. 28].

Отже, державне управління природокористуванням є складовою загального регуляторного процесу держави в суспільстві. Державне управління здійснюється при використанні будь-яких природних ресурсів і являє собою комплекс заходів, спрямованих на покращення природокористування та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище шляхом переважного використання економічних та адміністративно-правових важелів, існує як у рамках діючого національного законодавства, так і в рамках міжнародної кооперації, що координує зусилля у виховній, просвітницькій, інформаційній, пропагуючій та іншій екологічній діяльності.

Ю.В. Боковикова акцентує увагу на меті державного управління природокористуванням і вважає, що визначена в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» мета щодо цілей державного управління є неповною та не сприяє утвердженню екологічних пріоритетів у суспільстві. Враховуючи, що природні ресурси та навколишнє природне середовище є об'єктом національної безпеки, необхідно акцентувати увагу на упередженні виникнення екологічних проблем та жорсткому дотриманні існуючих вимог і правил, підсиленні ролі громадськості. Мету державного управління природокористуванням Ю.В. Боковикова визначає як сукупність трьох головних завдань: раціональне використання та збереження природних ресурсів для прийдешніх поколінь; упередження виникнення екологічних проблем та охорона навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів, погоджених інтересів

громадян (їх участі в прийнятті рішень) при незалежності екологічної стратегії від політичних впливів [1].

Обов'язок держави здійснювати управління в галузі природокористування закріплений на рівні основного Закону України – Конституції, відповідно до норм якої «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктом права власності Українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування...» [7].

Зауважимо, що у всіх нормативно-правових документах сферу природокористування та сферу охорони навколишнього природного середовища відносять до спільного регулювання. Відповідно до різних видів ресурсів формуються спеціальні процеси їх використання (користування ними): землекористування, надрокористування, водокористування, лісокористування, фітокористування тощо. У світі та в Україні сформувались наукові напрями, які розглядають механізми державного управління в різних напрямках природокористування.

Проблемами взаємодії природи та людини, природи та суспільства, пошуками способів їх розв'язання займалось багато вчених різних країн світу. Серед підходів, які існують, можна виділити: концепцію «негативного ставлення до соціально-економічного зростання шляхом інтенсифікації використання природних ресурсів, концепцію ринкового механізму регулювання із додатковими різними регуляторними аспектами державного регулювання у сфері природокористування, концепцію створення альтернативних моделей розвитку та способів життя з різним співвідношенням економічних та екологічних цілей».

Перелік дієвих економічних інструментів раціонального природокористування та екологічного регулювання наводяться в багатьох працях науковців-економістів: М.А. Хвесика, С.І. Дорогунцова, Б.М. Данилишина, В.А. Голяна. Серед економічних інструментів Т.В. Іванова вказує на податки, збори, фінансову допомогу, кредити на обмеження викидів, платні дозволи на викиди, квоти, допуски чи граничні показники рівня забруднюючого викиду, ліцензії, створення умов для інноваційного підприємництва, запровадження екотехніки та екотехнологій, ути-

лізація відходів, екологічний аудит, екологічний менеджмент.

На жаль, заходи, які використовуються і спрямовані на раціональне використання природних ресурсів та стабілізацію й оздоровлення довкілля, як вважають М.А. Хвесик і В.А. Голян, не дають бажаних результатів. Основними причинами цього вони бачать: відсутність єдиного комплексного підходу та координації у вирішенні природоресурсних і природоохоронних проблем, недостатнє фінансування природоохоронних заходів, відсутність реально діючого економічного механізму природокористування та недосконала організаційна структура управління в цій сфері [12, с. 25].

Серед основних проблем природокористування в Україні вони вказують також на недосконалість владної державної вертикалі управління природокористуванням. Серед робіт, присвячених державному управлінню екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування, варто відмітити роботи Т.В. Іванової, І.О. Драгана. Так, І.О. Драган відмічає, що в Україні поки не сформовано національної системи управління у сфері використання природних ресурсів в її європейській цілісності державного, громадського і корпоративного менеджменту [4].

Провідними фахівцями наголошується на тому, що вирішення проблем сталого природокористування в Україні, у зв'язку із загальною тенденцією підвищення вартості природних ресурсів та погіршення стану навколишнього природного середовища, значно ускладнюється.

Ученими визначено напрями формування регуляторних механізмів природокористування та запропоновано модель управління природними ресурсами в новітніх умовах господарювання як природно-ресурсної бази просторового соціально-економічного розвитку [10].

На їх думку, потребує вдосконалення саме інституціональне середовище системи управління, узгодження із цілями екологічно збалансованого розвитку країни, підвищення ефективності процесу прийняття управлінських рішень щодо використання й відтворення природно-ресурсного потенціалу. Проблемним при цьому є відсутність системного підходу, який має бути необхідною умовою сталості функціональних зв'язків та залежностей у триаді «економіка – екологія – суспільство». Головний наголос ставиться на підвищенні дієвості еколого-економічного механізму управління природокористуванням.

Стратегічною метою цього механізму вбачається: «Досягнення такого розвитку на основі формування та постійного відтворення економічних умов природокористування і здійснення ресурсозбереження суб'єктами господарювання всіх рівнів системи внаслідок приведення їх у такий стан, який забезпечить найбільш вигідне вкладення фінансових коштів порівняно з альтернативними варіантами» [10].

На жаль, роль держави в такому механізмі авторами достатньо не розкривається, такий механізм без активної участі держави, на нашу думку, ефективно працювати не буде. У триаді «економіка – екологія – суспільство» мають бути обов'язково вмонтовані ефективні державні механізми управління природокористуванням взагалі і водними ресурсами зокрема.

Значна кількість учених є прихильниками теорії інституалізації, особливо серед учених – економістів. Інституціоналісти вважають, що проблеми природокористування потрібно розв'язувати за допомогою створення системи інститутів та проведення інституціональних змін. Інституціональні зміни – це безперервний процес кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних та економічних інститутів. До таких інститутів належать: конкуренція, монополії, держава, профспілки, податки, сталий спосіб мислення, юридичні норми, правила поведінки, постанови, права окремих соціальних верств і груп, система відносин між господарюючими суб'єктами [12, с. 28].

Такої думки, зокрема, дотримуються М.А. Хвесик та В.А. Голян, які вказують: «Державна стратегія в галузі природокористування повинна бути орієнтована на задоволення потреб країни в природних ресурсах та збереження відновлювальних можливостей біосфери, пониження загальних витрат у процесі використання природно-ресурсного потенціалу, захисту національних інтересів. Головною метою стратегії природокористування повинно бути створення оптимальних умов для ефективного використання природних ресурсів (збалансованого з потребами населення) і забезпечення необхідного рівня відновлення та охорони природно-ресурсного потенціалу» [3, с. 12].

Про важливість врахування державного управління при формуванні інституціонального середовища наголошує Ю.В. Райта, яка стверджує, що формування ринкового інституціонального середовища потребує активного втручання держави як головного суб'єкта інституціональних змін. Державі належить ви-

няткова роль у генезисі, функціонуванні та розвитку інститутів ринкового господарювання [9]. Закордонні та вітчизняні вчені вказують також на необхідність залучення до механізмів державного управління неурядових організацій та громадськості.

Цілі та завдання (зміст) державного управління природокористуванням досягаються виконанням державними та іншими органами ряду функцій, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів. Особливістю такого управління є його диференціація переважно за видами природних ресурсів. Тому види і зміст цих функцій стосовно кожного природного об'єкта впливають із соціальних, екологічних та природно-наукових вимог щодо організації його використання та охорони.

Нами узагальнено думки науковців щодо основних функцій державного управління природокористуванням, які наведено на рис. 1.

Управління природокористуванням, на що вказують науковці-екологи, складається з безпосереднього управління процесами користування природними ресурсами та охорони навколишнього природного середовища. Останнє неможливе без формування і реалізації в державі ефективної національної екологічної політики. Національна екологічна політика є обов'язковою складовою частиною державного управління природними ресурсами, його активним інструментом.

Під державною політикою в даному контексті розуміють систему ідей, концепцій, уявлень про цілі, пріоритети, принципи, напрями, методи, способи і засоби природоохоронної діяльності держави та діяльності з природокористування.

М.А. Хвесик та С.О. Лизун вказують: «Стратегічні засади формування національної екологічної політики полягають, передусім, у визначенні цілей, завдань, шляхів розвитку суспільства і, відповідно, організації діяльності органів державного управління щодо їх виконання» [10, с. 7]. Наголошується, що формування та реалізація національної екологічної політики потребують розробки нормативно-правової бази та забезпечення її дотримання; контролю за дотриманням законів, припинення дій, що порушують загальноприйняті екологічні норми; гарантування внутрішньої та зовнішньої безпеки й стабільності екологічного ладу [10, с. 7].

Особливу увагу потрібно приділити підвищенню рівня свідомості та екологічній освіті, суспільній справедливості, зокрема справедливо

розподіляти матеріальні та екокультурні цінності, узгоджувати різноманітні інтереси держави і інтереси різних соціально-культурних спільнот.

За цим напрямом державного управління за останній час зроблено значні кроки. Створено і запроваджено низку нормативно-правових документів, яким потрібно керуватися в практичній діяльності. Це, в першу чергу, «Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року» (схвалена КМ України 17.10.2007 року), Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (затверджений 21.12.2010 року) та Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (затверджений КМ України 25.05.2011 року). У цих документах одними із першопричин екологічних

проблем в Україні визнано існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, в якій відсутнє чітке розмежування природоохоронних та господарських функцій; недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства; недотримання природоохоронного законодавства; недостатнє розуміння в суспільстві переваг сталого розвитку.

Підсилення тільки «каральних» функцій, без наукового обґрунтування дієвого механізму взаємовідносин між усіма суб'єктами і об'єктами, задіяними у природокористуванні під кутом удосконалення механізмів державного управління, на наше переконання, не принесе ґрунтового поліпшення взаємовідносин та покращення екологічної ситуації. На перший план має мають



Рис. 1. Основні функції державного управління природокористуванням

вийти не тільки каральні санкції, а гармонійно побудовані суспільно-договірні відносини, вміння розуміти і домовлятися, враховувати як діяльність окремих господарюючих суб'єктів, так і господарські потреби суспільства в цілому, потреби окремих осіб, від яких неможливо відмовитись.

Екологічна політика у сфері природокористування має інтегруватися в систему програмування, планування та проектування як на державному, так і регіональному та місцевому рівнях. Основою такої інтеграції є стратегічні документи формування та реалізації національної екологічної політики, відповідні міжнародні зобов'язання України, програми сталого розвитку адміністративно-територіальних утворень тощо [10, с. 9].

Викладені вище підходи до державного управління природокористуванням, є, в цілому, справедливими та доцільними і для галузі державного управління водокористуванням.

Висновки і пропозиції. Природокористування потрібно розглядати як складне природно-суспільне явище з багатьма аспектами і напрямками, головним із яких є користування водами. Рівнозначними, нерозривними складовими природокористування потрібно вважати процеси використання природно-ресурсного потенціалу, з одного боку, та охорону навколишнього природного середовища, з іншого. Встановлено, що вирішення всіх проблем у сфері природокористування потребує активного державного втручання і неможливе без постійного державного управління та регулювання.

Список використаної літератури:

1. Боковикова Ю. В. Мета державного управління природокористуванням. Державне будівництво, 2007. № 1 (Ч. 2). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/02.pdf> (дата звернення 11.01.2018). 12.
2. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория. Экологическое право России: матер. научно-практ. конф. (Москва, 2004). Москва, 2004. С. 36-45.
3. Голян В. А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: монографія. Луцьк, 2009. 592 с.
4. Драган І. О. Корпоратизація управління природними ресурсами. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». «Державне управління та місцеве самоврядування». 2013. № 3. С. 41.
5. Колдашева Е.В. Информационные проблемы управления и права в сфере природопользования. Научные труды МНЭПУ. 2008. 218 с.
6. Комарницький В.М. Екологічне право: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393/ Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF> (дата звернення 16.01.2018).
9. Райта Ю.В. Формування інституційного середовища підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.01.01. Львів, 2006. С. 231.
10. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / за наук. ред. М.А. Хвесика. Київ, 2013. 244 с.
11. Ушакова С.Е. Оценка стоимости прав пользования водными объектами: принципы и методы: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.05, Москва, 2006. С. 268
12. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: монографія. Київ: Кондор, 2007. 480 с.

Лищук Н. В., Востриков В. П. Теоретико-методологические основы государственного управления сферой природопользования

В статье проведен анализ подходов к трактовке понятия «природопользование» как объекта государственного управления. Приведены общие теоретико-методологические подходы к государственному управлению сферой природопользования. Определен механизм, основные функции, цели и задачи государственного управления природопользованием.

Ключевые слова: природопользование, механизм, функции, цели, задачи, государственное управление, властная вертикаль.

Lishchuk N. V., Vostrikov V. P. Theoretical and methodological bases of public administration of the nature management sphere

The analyses of approaches to the interpretation of the concept of «nature management» as an object of public administration are conducted in the article. The general theoretical and methodological approaches of the public administration of the nature management sphere are presented. The mechanism, main functions, goals and objectives of the public administration of nature management are determined.

Key words: nature management, mechanism, functions, goals, objectives, governance, power vertical.

УДК 351.331

М. 3. Масик

провідний науковий співробітник
проблемної науково-дослідної лабораторії
соціальних досліджень ринку праці
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДПП-ПРОЕКТІВ

Дана стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду реалізації ДПП-проектів. У статті виокремлено етапи розвитку проектного фінансування, які стали основою державно-приватного партнерства. Наведені найпоширеніші об'єкти державно-приватного партнерства. Проаналізовано досвід США, а також Канадський та європейський досвіди реалізації державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державний партнер, ДПП-проект, концесії, приватний партнер.

Постановка проблеми. У сучасних умовах особливого значення набуває напрямок, орієнтований на впровадження державно-приватного партнерства. Уряди всіх країн, незважаючи на те, чи розвинені вони чи розвиваються, не в змозі забезпечити в повному обсязі фінансування будівництва та обладнання необхідних життєзабезпечуючих і стратегічних об'єктів, таких як шляхи автомобільного, залізничного сполучення, водовідведення, водоочищення, теплові станції, мережі та інше. Через це вони все частіше звертаються до приватного сектору як до джерела інвестування в громадську інфраструктуру шляхом створення проектів державно-приватного партнерства (ДПП). Україні необхідно запозичувати кращі практики реалізації державно-приватного партнерства, саме тому на сьогодні дуже важливим є вивчення зарубіжного досвіду реалізації ДПП-проектів, що стало предметом дослідження даної наукової статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зарубіжний досвід впровадження державно-приватного партнерства досліджували такі науковці, як Безбах Н.В. [1], Бондаренко Е.Ю. [2], Дутко Н.Г. [6], Польська І.Е. [9], Степанова О.В. [11], Тофанюк О.В. [13] та інші. Проте станом на сьогодні вивчення зарубіжного досвіду реалізації ДПП-проектів є дуже актуальним і потребує комплексного вивчення, що зумовило вибір теми даної статті.

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід реалізації ДПП-проектів.

Виклад основного матеріалу. Питання взаємовідносин державних органів і бізнесу об'єктивно є сьогодні рушійною силою розвитку будь-якої сучасної демократичної правової держави. Більш того, останніми роками в усьому світі спостерігається тенденція до посилення співпраці влади та бізнесу. Насамперед, це виявляється в таких суспільно значущих галузях економіки, як електроенергетика, транспорт, охорона здоров'я, освіта. Підприємства, що працюють у цих сферах, мають стратегічне значення й часто не можуть бути повністю приватизовані, зважаючи на істотні політичні причини, але держава не завжди має достатньо засобів і управлінського досвіду, необхідних для їх підтримки і розвитку. У такій ситуації, як показує світовий досвід, ефективним рішенням може стати така форма взаємодії влади і бізнесу, як державно-приватне партнерство (ДПП) [9].

Фахівці виділяють декілька етапів розвитку проектного фінансування, які стали основою державно-приватного партнерства [4]: по-перше, механізми фінансування проектів видобутку корисних копалин (нафта, газ, вугілля тощо) вперше були застосовані в Техасі у 30-х роках ХХ ст. у нафтодобуванні, а також під час підготовки проектів розробки нафтових покладів у Північному морі в 70-х роках ХХ ст. та проектах, пов'язаних із видобутком газу та інших корисних копалин в Австралії й деяких інших країнах; по-друге, фінансування незалежних енергетичних проектів у секторі енергопостачання,

вперше застосоване в США в 1978 р., сприяло розвитку комбінованих (спільних) підприємств, відомих сьогодні як спільна діяльність.

На сьогодні аналіз світової практики участі приватного сектору в проектах державно-приватного партнерства дає підстави виділити чотири основних типи взаємодії бізнесу та держави в інфраструктурних об'єктах [1]: контракти підряду (на управління об'єктом та оренду об'єкта); концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; обслуговування, оренда та передача об'єкта; будівництво, обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; нові проекти або «проекти з нуля»; продаж активів (повна або часткова приватизація).

Досвід формування державно-приватної взаємодії поширюється в усіх регіонах світу. Доведено, як свідчить аналіз міжнародної практики, що найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства є [1]: житлово-комунальна сфера (виробництво і транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій); телекомунікації; будівництво та утримання автошляхів; енергозбереження; експлуатація будівель бюджетного сектору економіки.

У США найбільш розповсюдженими формами ДПП є концесії на будівництво автомобільних доріг. Інноваційним підходом щодо створення ДПП, запропонованим США, є спроба об'єднати інтереси та ресурси органів влади різного рівня – федерального, штатів, місцевого – для спорудження нових чи реконструкції старих автомобільних доріг. Це здійснюється, зокрема, шляхом ефективного використання земель навколо доріг: для транзиту, потреб розвитку місцевих громад, зокрема кварталів, які знаходилися довгий час у занепаді. Окрім того, в США використовується такий інструмент приваблення приватного сектору для участі в ДПП, як звільнення від сплати певного податку [5, с. 30].

У Канаді не настільки активно порівняно з США використовується практика реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства. Однак системна фінансова криза 2008–2009 років, що призвела до нестачі бюджетних коштів для здійснення інвестиційної діяльності, може сприяти розвитку національного ринку проектів ДПП, які мають достатньо очевидні переваги. У Канаді досить активно державно-приватне партнерство реалізується в першу чергу на регіональному рівні (відповідні приклади будуть наведені нижче). По-перше,

це пов'язано з перерозподілом фінансових потоків на користь цих більш глибоких ланок суспільної структури і віддалених північних територій (у цьому аспекті Канада досить близька за своїми природно-кліматичними умовами до Росії). По-друге, подібна децентралізація власті дії партнерських відносин сприяє розширенню кола осіб і організацій, прямо зацікавлених у розробці та реалізації відповідних програм. У цілому посилюється вплив громадянського суспільства на організацію державою публічно-правових відносин та ефективну реалізацію публічних інтересів [7].

В Європі перші прецеденти укладання угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались після покращання фінансового становища органів влади. Однак у 1992 р. консервативний уряд Дж. Мейджора і Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства [7].

Чисельність країн, в яких у різних формах розвивається інвестиційне партнерство держави і приватного сектора, постійно зростає. У багатьох країнах Європи, Азії, Латинської Америки та інших було здійснено низку заходів щодо підтримки механізмів такого партнерства. Це було викликано зростанням вимог до якості суспільних послуг та інфраструктури, з одного боку, і обмеженістю державних бюджетів – з іншого. Проекти із застосуванням моделі партнерства держави і приватного бізнесу були успішно реалізовані в таких країнах, як Велика Британія, Ірландія, Данія, Франція, Іспанія, Італія, Швеція, Португалія, Бельгія, Австрія, Німеччина, Греція, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія [13].

З приведеного переліку країн Великобританія є «законодавцем мод» у державно-приватному партнерстві, де з 1992 р. була запроваджена Приватна фінансова ініціатива (ПФІ), що заснована на договорах концесії і яка значно вплинула на регіональний розвиток [13].

Щодо Великої Британії, то сьогодні її програму можна вважати зрілою: підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах виконання

покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та в секторі житлово-соціального найму. Більшість цих проектів здійснюється з органами місцевої влади. У результаті із 100 проектів, що функціонує, у 80-90% випадках рівень їх виконання є задовільним. Аналіз показав, що державно-приватне партнерство є результативним у середовищі зі стабільною політикою. Дуже важливо, щоб державний сектор був незмінним і чітко визначив те, чого він хоче. З'ясовано, що державно-приватне партнерство не дуже добре працює на незначних проектах, оскільки складність та операційні витрати відносно високі. У цілому державно-приватне партнерство має величезне значення для підвищення стандартів надання послуг державним сектором Великої Британії [3].

Цікавим є досвід Іспанії. Концесії платних доріг в Іспанії почалися в дев'ятнадцятому столітті, коли платні мости і залізниці також будувалися приватними інвесторами. Програма будівництва приватних автомагістралей (перша в Європі) почалася в 1967 році, і до 1976 року було підписано 15 концесій, що охоплюють 1,500 км. Деякі з них виявилися фінансово нежиттєздатними і були викуплені державою, в той час як інші здійснювалися протягом повного концесійного терміну (зазвичай 30 років) і потім перейшли назад державі. У більш пізні періоди бюджетні обмеження привели до великомасштабного росту нових концесій. У період між 1998 і 2003 роками було підписано 22 автодорожніх концесійних угоди на загальну суму понад 6 млрд. євро. Закон 1972 про концесії був в основному орієнтований на проекти будівництва автодоріг, але в 2003 році був замінений новим законом, який охоплює всі види ДПП, у тому числі модель PFI. Частка інвестицій у ДПП Іспанії в даний час складає 20% [12].

Важливим є досвід державно-приватного партнерства у Франції. Країна мала значну практику державно-приватної взаємодії у сфері інфраструктури, але в основному в формі концесій. Правова база тут була стабільною. Державний сектор ініціював розвиток державно-приватного партнерства. Були прийняті нові форми партнерських контрактів, за якими, зокрема, побудовані медичні заклади, поліцейські дільниці та інші установи [6].

У 2004 р. у Франції був прийнятий закон про державно-приватне партнерство. Існують різні підходи щодо вибору форми власності між повністю державним або спільним з приватним

сектором підприємством. Наприклад, в Англії і не так давно в Німеччині вибір був зроблений на користь спільного з приватним сектором підприємства. У Франції вибір зроблений таким чином, що тепер державно-приватне партнерство є кращою структурою, яка надає адміністративні послуги. Команда, що цим займається, виконує три завдання: ведення інформації, надання підтримки і допомоги в підготовці та підписанні договорів про партнерство. Крім того, вона здійснює оцінку, що є обов'язковою умовою для певних проектів, але для місцевої влади це альтернативний варіант. В європейських системах управління посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. Під зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х рр. XX ст. [2, с. 128]. У багатьох країнах місцеві органи влади використовують елементи зазначених критеріїв для оцінки як якості своєї роботи, так і витрат на надання різноманітних місцевих послуг, таких як утримання доріг, зоопарків, водопостачання, прибирання вулиць та ін.

Як свідчить проведений аналіз, у питанні розвитку ДПП-проектів ключову роль відіграє інституційне забезпечення, а саме: достатня нормативно-правова база та наявний державний орган, що відповідає за консолідацію політики уряду у сфері залучення приватних компаній до інфраструктурних проектів.

Проведене дослідження доводить, що нормативно-правова база має стати гарантією прозорості, надійності та тривалості стосунків між представниками державного і приватного секторів у рамках партнерських програм.

На думку провідних експертів ПРООН з питань розвитку державно-приватного партнерства, надмірна кількість регламентуючих документів може стати вагомим бар'єром поширення державно-приватних партнерств як інструменту розвитку економіки та соціальної сфери. Відтак із метою забезпечення врегулювання нормативно-правового середовища реалізації зазначених проектів необхідне впровадження типових (модельних) договорів державно-приватного партнерства в Україні. Використання типових (модельних) договорів дає можливість виробити якісно нові норми. Держава, приймаючи ці норми, має право частково їх видозмінювати, адаптувати до особливостей функціонування окремих галузей економіки та соціальної сфери

або відмінати в односторонньому порядку, якщо вони виявляться малоефективними. Система типових (модельних) договорів характеризується властивостями «гнучкості», що дозволяють застосовувати модельні норми державам з різними історичними і правовими традиціями [10].

Досвід Нідерландів у реалізації проектів ДПП засвідчує, що прийняття та впровадження такої Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (назва з гол.: *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*) дала можливість прискорити залучення приватного сектора до реалізації проектів ДПП, забезпечити впевненість його в реалізації цієї програми за умови зміни політичної та економічної ситуації в країні, а також визначити в середньостроковій перспективі ризики та гарантії для держави та приватного сектора. Зокрема, в цій програмі визначаються обсяги державних гарантій, які будуть надані приватному сектору на період до 6 років. Така програма розробляється Міністерством транспорту та інфраструктури Нідерландів та погоджується з Міністерством фінансів на відповідних стадіях розробки [14].

Включення проектів до цієї програми в Нідерландах є деталізованим має назву «процес MIRT» та включає такі етапи [11]: сканування ринку; аналіз витрат та вигід проекту; застосування компаратору ДПП (PPC). Проходження компаратору ДПП є обов'язковим для всіх проектів, що включаються до програми MIRT, вартістю більше 112,5 млн. євро.; оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої Бюджетної моделі та до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT); застосування компаратору державного сектора (PSC); прийняття рішення щодо включення проекту ДПП до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT).

Макроекономічна роль державно-приватного партнерства може змінюватись відповідно до фаз економічного циклу. Зокрема, у фазі рецесії на основі реалізації різних форм ДПП може відбуватись працевлаштування циклічно безробітних та стимулювання інвестиційного попиту за рахунок розбудови об'єктів ринкової інфраструктури. Запровадження проектів на основі ДПП під час кризи дозволяє не лише підтримати сукупний попит у короткостроковому періоді, а й закласти фундамент довгострокового економічного зростання за рахунок випереджального розвитку ринкової інфраструктури, навколо якої

здійснюватиметься підприємницька діяльність у майбутньому. З іншого боку, у фазі піднесення, що характеризується надмірним сукупним попитом за повної зайнятості ресурсів, спрямування частини коштів приватного сектору на реалізацію проектів ДПП дозволить стримати надмірну ділову активність та підтримати темпи розвитку інфраструктури відповідно до зростаючих потреб ринку [8].

Згідно з підходами Європейської Комісії визначаються такі основні ролі приватного сектора в схемах ДПП: формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів; підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації; створення нових методів управління; створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому; забезпечення кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів. Державно-приватне партнерство здатне забезпечити також додаткові переваги, які полягають у: зменшенні собівартості проектів; ефективному розподілі ризиків; удосконаленні систем управління; поліпшенні якості послуг населенню; підвищенні прибутковості проектів; удосконаленні державного управління [15].

Таким чином, провідний світовий досвід засвідчив те, що без дієвого законодавчого регулювання у сфері державно-приватного партнерства неможлива повна регламентація і розвиток партнерських взаємин між державою та приватним партнером. Вважаємо, що для України найбільш доцільно звернути увагу на європейський досвід із розвитку ДПП, особливо англійський.

Висновки і пропозиції. Світовий досвід свідчить, що концесії та контракт життєвого циклу найкращим чином підходять для залучення позабюджетних інвестицій в інфраструктуру, що обумовлено такими причинами: угоди носять довгостроковий характер, що дозволяє сторонам здійснювати планування на тривалому часовому періоді (державі – здійснювати планування економічного розвитку, приватному партнеру – здійснювати довгострокові інвестиції з високим ступенем надійності); приватний партнер має достатню свободу в прийнятті управлінських і господарських рішень, а також отримує можливість інвестувати кошти в гарантовані державою проекти і отримувати стабільний дохід протягом тривалого проміжку часу;

приватній стороні передаються тільки права розпорядження і користування об'єктом державної власності, і держава має досить важелів впливу на приватного партнера у випадку порушення ним умов угоди; держава отримує від приватної сторони передові методи управління, а також застосування більш ефективних і сучасних технічних рішень і, як наслідок, підвищення якості послуг; держава частково знімає із себе ризики функціонування інфраструктурних об'єктів, а також ризики перевищення кошторисної вартості будівництва, найбільш характерні для інфраструктурних об'єктів; інвестор зацікавлений у дотриманні термінів будівництва об'єктів, оскільки від цього залежить повернення інвестицій, що також важливо для держави.

Список використаної літератури:

1. Безбах Н.В. Використання зарубіжного досвіду в розвитку державно-приватного партнерства в Україні. URL: academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bezbach.pdf.
2. Бондаренко Е. Ю. Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов. Экон. науки. 2008. № 5. 140 с.
3. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21-22 окт. 2008 г.). URL: <http://veb.ru/ru/PPP/pppconfi.htm>.
4. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/derzhavnoprivatne-partnerstvo-svitoviy-dosvid-ta-perspektivi-realizaciyi-v-ukrayini.html>.
5. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендєл М., Онищук Б., Сегварі П. К.: «К.І.С.», 2008. 146 с.
6. Дутко Н.Г. Европейський досвід державно-приватного партнерства. URL: <http://www.academy.gov.ua/>.
7. Інституційні основи державно-приватного партнерства. URL: <http://ebib.pp.ua/institutsionalnyie-osnovyi-gosudarstvenno-14022.html>.
8. Павлюк К. Сущность и роль государственно-частного партнерства в социально-экономическом развитии государства. URL: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf.
9. Польська І. Е. Особливості впровадження механізмів державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2012_2_25.pdf.
10. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. ООН, Женева, 2008. 114 с.
11. Степанова О.В. Інституційні механізми розвитку державно-приватного партнерства в Україні. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1227>.
12. Теория и практика государственно-частного партнерства. URL: http://www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/economicgovernance/Theory_and_practice_of_public-private_partnership/un_uzb_Theory_and_practice_of_public-private_partnership.pdf.
13. Тофанюк О.В. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у бюджетному регулюванні регіонального розвитку. Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі. 2011. № 4. С. 41–53.
14. Added-value assesment at Rijkswaterstaat. URL: http://www.ppsbijhetrijk.nl/english/PPP_General/PPP_and_Infrastructure/Added_value_assesment_at_Rijkswaterstaat.
15. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003. – 100 p. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

Масык М. З. Зарубежный опыт реализации ЧГП-проектов

Данная статья посвящена анализу зарубежного опыта реализации ГЧП-проектов. В статье выделены этапы развития проектного финансирования, которые стали основой государственно-частного партнерства. Приведены распространенные объекты государственно-частного партнерства. Проанализирован опыт США, а также Канадский и европейский опыты реализации государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственный партнер, ГЧП-проект, концессии, частный партнер.

Masyk M. Z. External experience in the implementation of PPP projects

This article is devoted to the analysis of foreign experience in implementing PPP projects. The article outlines the stages of development of project financing, which became the basis of public-private partnership. The most common objects of public-private partnership are presented. The experience of the USA, as well as Canadian and European experience in realizing the public-private partnership, is analyzed.

Key words: public-private partnership, state partner, PPP-project, concessions, private partner.

О. В. Митяй

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

О. М. Світовий

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» І «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»

У статті досліджено проблематику співвідношення понять «Державне управління» і «Публічне адміністрування» з метою виявлення можливості трансформації державного управління для приведення його суті у відповідність з новими тенденціями розвитку сучасної держави і суспільства. Увага приділяється визначенню поняття «Публічне адміністрування» з точки зору різних галузей знань, словників і енциклопедичної літератури.

Ключові слова: управління, адміністрування, державне управління, публічне адміністрування, публічне управління.

Постановка проблеми. Державне управління є одним із найскладніших інститутів і категорій адміністративного права у зв'язку з комплексним характером, специфікою суб'єктів і об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. Трансформаційні процеси, що відбуваються в українській державі і суспільстві, адміністративна реформа, що триває, зумовили науковий пошук нових підходів до розуміння суті державного управління і можливостей його оновлення, що виразилося в підвищенні уваги до такої категорії як «публічне адміністрування».

Актуальність теми дослідження полягає у відсутності єдиного підходу до розуміння і визначення поняття «Публічне адміністрування» і в обумовленій цим складності в питанні виявлення співвідношення вказаного поняття з поняттям «Державне управління».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий аналіз проблем співвідношення категорії «державне управління» із суміжними поняттями, в тому числі з поняттям «Публічне адміністрування», здійснюється багатьма вітчизняними ученими. Серед них слід назвати Т.Б. Семенчука, К.О. Колесникову, О.В. Кузьменко, О.М. Ястремську, Т.О. Білозерську та ін.,

дослідження яких стали базою для дослідження даних питань у рамках цієї статті.

Метою і завданням статті є дослідження проблематики співвідношення понять «Державне управління» і «Публічне адміністрування» з метою виявлення можливості трансформації державного управління для приведення його суті у відповідність з новими тенденціями розвитку сучасної держави і суспільства.

Виклад основного матеріалу. У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалося як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, яка виявляється в безпосередньому повсякденному і оперативному впливі на різноманітні громадські стосунки в державі. У політологічній, юридичній і філософській літературі, як національній, так і зарубіжній, ще не сформовано остаточне і загальновизнане поняття державного управління.

Існує декілька точок зору на цю проблему: одна трактує це явище, виходячи з його суті і реального змісту, інша – виходячи з форм, в яких воно існує і функціонує. Широко поширеним підходом є віднесення до державного управління діяльності держави, яка не входить в компетенцію інших видів державної діяльно-

сті – представницької і судової. Таке досить просте визначення все-таки не розкриває призначення і матеріальної суті державного управління. Адміністративне право визначає управління як виконавчу і розпорядливу діяльність держави. Проте і таке визначення повністю не розкриває змістовного характеру і суті управлінської діяльності [1], адже інші науки (державне управління, менеджмент, економіка тощо) розглядають державне управління з різних сторін, зосереджуючи свою увагу на окремих аспектах цієї категорії.

Найбільш змістовне визначення з точки зору науки адміністративного права розроблене Ю.П. Битяком. Так, із точки зору цього автора, державне управління – це самостійний вид державної діяльності, яка має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів(посадовців) відносно практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом [2, с. 12].

Теорія адміністративного права розробила два підходи до визначення державного управління.

1. Державне управління в широкому розумінні – це сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто фактично всі форми реалізації державної влади в цілому. Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на принципах її розділення на законодавчу, виконавчу і судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Інакше кажучи, державне управління в широкому розумінні характеризує всю діяльність держави по організуючій дії з боку спеціальних суб'єктів права на громадські стосунки.

2. Державне управління у вузькому розумінні – це сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Отже, категорія державного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, який здійснює певна частина державних органів [3].

Категорія «державне управління» базується на загальному понятті «управління», яке широко використовується майже усіма галузями знань. Воно означає цілеспрямовану сукупність дій, які забезпечують узгодженість і координа-

цію спільної діяльності з метою досягнення суспільно важливих цілей і рішення завдань. Підходи до розуміння державного управління мінялися, адже зі змінами соціально-економічної і політичної систем змінювався підхід і до суті управління взагалі. Державне управління перестає ототожнюватися лише з прямим управлінням, безпосереднім розпорядництвом, імперативними приписами і т. д.

Модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер (і яка була основою науки про державне управління), піддалася критиці вже в другій половині XX ст. Використання цієї моделі на практиці показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії і дотриманню суворих правил не можна чекати значного підвищення ефективності управління. На подальший розвиток науки управління значно вплинула поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського чинника в управлінні. Представниця цієї школи американка Мері Паркера Фоллетт визначила управління (англ. – management) як «мистецтво виконувати роботу за допомогою інших людей». Це визначення вказує на те, що підвищити дієвість управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Відповідно до неокласичної теорії менеджменту в центрі уваги знаходиться людина, а не організаційна структура [4, с. 2].

Тобто відповідно до цього підходу центром державного управління має бути саме людина і його потреби, а не держава. Отже, і державне управління все більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння і координації.

Вище вже говорилося про підходи до визначення державного управління, розроблених різними областями знань. Важливо при цьому відмітити, що багато учених(з різних галузей знань) не просто оперують поняттям «Державне управління», а ще і досліджують його зв'язок з суміжними поняттями, особливу увагу приділяючи поняттю «Публічне адміністрування», його суті, особливостям і можливостям застосування в українському правовому і економічному просторі.

Так, Т.Б. Семенчук (представник науки менеджменту), досліджуючи співвідношення державного управління і публічного адміністрування, вважає, що управління – це цілеспрямований вплив на суб'єкт для його впорядкування, збереження, удосконалення і розвиток. Залежно

від суб'єкта управління виділяють такі види управління: державне управління, громадське управління і менеджмент [5, с. 387]. Відмічаючи наукову цінність аналізу автора, не можемо погодитися з таким підходом, т. до. вважаємо, що розділення на види управління обумовлюється не лише суб'єктом, який його здійснює, але і методами, формами управління, примусовим характером самого управління і ін.

Державне управління як особливий феномен співвідносять з різними поняттями, які певним чином можна вважати суміжними, наприклад, державне регулювання, публічне управління, менеджмент, публічне адміністрування та ін. Серед усіх цих понять найбільший інтерес представляє публічне адміністрування, яке все частіше використовується у вітчизняному правовому і науковому просторі.

Категорія «публічне адміністрування» бере початок із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну *public administration* був однозначним: «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту переводиться ще як «публічне адміністрування» і «публічна адміністрація» і навіть «громадське управління», «управління на державному і місцевому рівні», «громадська адміністрація» [6, с. 2].

Викликає інтерес той факт, що вперше поняття «Публічне адміністрування» і «Публічне управління» в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («*The Study of Administration*»), з його допомогою було сформовано окремий науковий і освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, в чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як воно повинне здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими і енергетичними витратами» [7, с. 5]. Тобто поняття «Публічне адміністрування» має значну історичну підоснову.

Oxford Wordpower Dictionary (1998) пропонує наступні тлумачення адміністрування: 1) контроль або управління чимось (наприклад, системами, організацією або бізнесом); 2) група людей, які організовують або контролюють щось; 3) часто Адміністрація (у американському тлумаченні) – уряд країни, особливо США.

Longman Exams Dictionary, виданий в Единбурге в 2006 р., дає таке тлумачення «адміні-

стрування»: 1) діяльність, які поєднують управління роботою підприємства або організації; 2) уряд країни в особливий період часу; 3) процес управління чимось, особливо торкається законів, певних урядових перевірок [8].

Відразу помітна різниця в тлумаченнях поняття публічного адміністрування різними словниками: так, Oxford Wordpower Dictionary в першому значенні розуміє публічне адміністрування як масштабну діяльність, тоді як Longman Exams Dictionary – швидше як метод або процес субуправління.

Розглянемо складені поняття «Публічне адміністрування». У словнику слів іншомовного походження відмічено, що «публічний» походить від латів. «громадський», «народний» і має такі дефініції: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; публічний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. Таким чином, до терміну *public* у вживанні категорії *public administration* логічніше і обґрунтовано застосовувати переклад за допомогою «кальки» – «публічний», адже управління і адміністрування стають більше публічними, залучаючи громадян до сфери управління, роблячи їм послуги і захищаючи їх інтереси.

Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово *administratio* означає «служіння», «допомогу», «управління». Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець). Поняття *administration* в контексті *public administration* слід переводити тим же методом, як і «адміністрування», адже адміністрування є таким, що становить управління і є процедурою втілення рішень, встановлених в системі управління.

Згідно з енциклопедією державного управління публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава і громадянське суспільство забезпечують самоврядність усієї громадянської системи і її розвиток у певному напрямі [6, с. 2].

Відповідно до глосарію ООН публічне адміністрування має багато визначень. За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал і ін.), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої

гілки влади, його взаємодія з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві і зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, які пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду і управління, а також пов'язаних з наданням публічних послуг [9, с. 42]. Треба помітити, що друге значення поняття «Публічне адміністрування» максимально наближене до поняття «Державне управління», але з особливим акцентом на здійсненні сервісної діяльності.

В енциклопедичному словнику по державному управлінню 2010 р. суть цього поняття розглядається як «теорія і практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного управління, впорядкування громадської діяльності і надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадян» [10].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють усю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається згори донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі; пов'язані з численними приватними групами і індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку і впровадження напрямів урядової політики [9, с. 43].

Також публічне адміністрування розуміють як діяльність публічної адміністрації відносно задоволення загальних публічних інтересів соціуму [11, с. 23]. Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів і установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів і здійснення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Тобто при такому підході діяльність із публічного адміністрування

пов'язана з діями конкретних органів держави, що, на наш погляд, не звучує, але конкретизує і виявляє її суть. Варто також звернути увагу на той факт, що поняття «адміністрація» і «адміністрування» англійською мовою пишуться однаково – *administration*, тому при перекладі іноземних наукових досліджень дуже важливим є вірне розуміння контексту застосування цих понять.

Висновки. Таким чином, майже вся різноманітність поглядів на публічне адміністрування зводиться до декількох основних підходів:

1) публічне адміністрування розуміється як один із методів державного управління або як діяльність, яка є частиною (етапом, стадією) державного управління;

2) публічне адміністрування розглядається як управлінська діяльність із задоволення потреб і інтересів соціуму (тобто публічних інтересів), яка здійснюється фактично всіма органами держави;

3) публічне адміністрування зводиться майже повністю до надання публічних послуг;

4) публічне адміністрування визначається як державне управління, але з вказівкою певних особливостей, які властиві саме публічному адмініструванню.

Вважаємо за доцільне погодитися з розумінням публічного адміністрування як окремого виду діяльності, яка здійснюється особливими суб'єктами (публічною адміністрацією) з реалізації всього комплексу державних заходів, які пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду і управління, а також із наданням публічних послуг.

Огляд наукових і енциклопедичних джерел свідчить, по-перше, про тісний зв'язок державного управління і публічного адміністрування, який виявляється в схожих рисах двох понять, у тому, що суттю цих видів діяльності є управлінський вплив на суспільство. По-друге, помітна різниця між поняттями, яка простежується в більшій демократичності і відкритості публічного адміністрування, його націленості, швидше, на роботу регулюючого впливу, а також помітна зосередженість на сервісній складовій цього поняття – на наданні публічних послуг фізичним і юридичним особам. На наш погляд, відмінності між державним управлінням і публічним адмініструванням полягають більше не в площині понять або визначень, а в площині тенденцій розвитку.

Наша позиція полягає в тому, що публічне адміністрування і є державним управлінням

(про що окремо свідчить той цікавий факт, що до недавнього часу поняття public administration на українську (і російську) мову переводили саме як «державне управління», що не зовсім відповідало суті публічного адміністрування, проте свідчило про тенденції розвитку вітчизняної науки і її тяжіння до європейського розуміння державного управління), проте державним управлінням у його розвитку, тобто тим державним управлінням, до якого прагне українське суспільство і держава. Навіть стрімкий розвиток інституту надання публічних послуг (і найчисленнішого їх виду – адміністративних) свідчить про таку ж тенденцію – до зміни поняття «Державне управління» на «публічне адміністрування». Більше того, на нашу думку, така зміна вже фактично відбулася, незважаючи на процеси реформування державного апарату і державної управлінської діяльності, що тривають, оскільки державне управління стає все більш публічним, менше використовуються пряме управління, безпосереднє розпорядництво, імперативні приписи та ін.

Список використаної літератури:

1. Малиновський В.Я. Державне управління. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_zl81_page_5.html.
2. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. Юридична наука і практика. № 2. 2011. С. 10.
3. Адміністративне право України / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т.О. Коломоєць. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/41-kolomoets/524-4-.html>.
4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/10bozuds.pdf>
5. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. URL: <file:///C:/Users/AfIMHH/Downloads/sutnist-kategoriyi-publichne-administruvannya-ta-peredumovi-yiyi-formuvannya.pdf>.
6. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc//16.pdf>.
7. Ястремська О.М. Публічне адміністрування. URL: <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10360//20mcTp емська%200.%20М.%20Мажник%20п.%20О.pdf>.
8. Семенчук Т.Б. Сутність дефініції «публічне адміністрування». URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=71744>.
9. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc//06.pdf>.
10. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/11-osnovni-ponyattya-publichnogo-78938.html>.
11. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». URL: [file:///C:/Users/AfIMHH/Downloads/8761-22266-I-SM%20\(I\).pdf](file:///C:/Users/AfIMHH/Downloads/8761-22266-I-SM%20(I).pdf).

Митяй О. В., Свитовый О. М. Исследования понятий государственное управление и публичное администрирование

В статье исследованы проблематику соотношения понятий «Государственное управление» и «Публичное администрирование» с целью выявления возможности трансформации государственного управления для приведения его сути в соответствии с новыми тенденциями развития современного государства и общества. Внимание уделяется определению понятия «Публичное администрирование» с точки зрения различных областей знаний, словарей и энциклопедической литературы.

Ключевые слова: управление, администрирование, государственное управление, публичное администрирование, публичное управление.

Mytaii O. V., Svitovyi O. M. Researches of concepts state administration and public administration

The article deals with the problems of the relation between the concepts of «Public Administration» and «Public Administration» in order to identify the possibility of transforming the state administration to bring its essence in line with the new trends in the development of the modern state and society. Attention is paid to the definition of the concept of «Public Administration» from the point of view of various areas of knowledge, dictionaries and encyclopedic literature.

Key words: management, administration, public administration, public administration, public administration.

О. М. Непомнящий

доктор наук з державного управління, доцент,
академік Академії будівництва України,
Заслужений будівельник України,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

І. А. Лагунова

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИЗИКІВ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

У статті проведено дослідження державно-управлінської методики регулювання ризиків у будівництві. Виокремлено основні види ризиків у будівництві. Зазначено, що держава в процесі управління ризиками в будівництві повинна гарантувати захист як внутрішніх інвестицій, так і зовнішніх. Даний процес має забезпечуватися вдосконаленням норм вітчизняного законодавства, а також їх приведенням у відповідність із міжнародних стандартів. Акцентовано увагу на тому, що на сьогодні для того, щоб позбутися від неефективної радянської системи державного управління в будівництві, необхідно поступово впроваджувати основні принципи децентралізації в галузі.

Ключові слова: ризик, будівництво, державне регулювання, ідентифікація, класифікація ризиків будівництва, рівень ризику, регулювання інвестицій.

Постановка проблеми. Надзвичайна складність та неоднорідність сучасного економічного середовища, що в ньому функціонують будівельні компанії, конкуренція, швидка зміна правил на будівельному ринку створюють ризики для будівельної галузі. Успіх будівельних підприємств залежить від того, наскільки правильно вони будуть діяти в цій складній ситуації, наскільки точно вони зможуть передбачати та враховувати появу негативних факторів, що призводять до виробничих втрат. Завдання будівельних підприємств полягає не тільки в уникненні ризику в цілому, а в наявності можливостей його прогнозування, зменшення негативних наслідків від його настання до мінімального рівня [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор. Деяким питанням аналізу діяльності регулюючих органів державної влади у будівництві, що сприяють розвитку галузі, присвячені роботи: В.В. Вітлінського, П.І. Верчено, Н.М. Гайдиса, О.І. Гуторова, І.П. Мойсєєнка, О.М. Непомнящого, Л.А. Останкова, Н.Ю. Шевченко та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета даного дослідження полягає в

уточненні державно-управлінської методики регулювання ризиків у будівництві.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Ризики в будівництві як управлінська категорія породжуються невизначеністю майбутньої економічної й фінансової ситуацій, що виникають внаслідок різних умов під час будівництва. Ризики можуть виникати як з боку інвесторів, забудовників, так і з боку спеціалізованих підрядних організацій.

На нашу думку, на сьогодні основними пріоритетами державного управління ризиками в будівництві є формування належної інфраструктури для організаційно-правового забезпечення інвестиційної діяльності. На сьогодні держава гарантує захист інвестицій незалежно від форми власності будівельних підприємств. Державний захист забезпечується законодавством України, а також прийнятими міжнародними договорами. Інвесторам, у тому числі іноземним, гарантується рівноправний режим ведення бізнесу.

Як показує світовий та вітчизняний досвід, розрізняють два основні види ризиків у будівництві. Перший – неминучі ризики. У цій ситуації буді-

вельні компанії укладають зі страховими компаніями угоди страхування майна. Другий вид ризиків пов'язаний з неминучою невизначеністю процесу ведення будівельного бізнесу (рис. 1) [2, с. 234].

Для розкриття сутності державно-управлінської методики регулювання ризиків у будівництві потребує чіткого розуміння поняття державного регулювання загалом. Державне регулювання – сукупність засобів та інструментів, що за допомогою них держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Це певні закони, формальні і неформальні приписи та допоміжні правила, встановлені державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, що їм держава надала регуляторні повноваження [4]. Також це певні заходи, спрямовані контролювати поведінку індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур.

Власне, система регулювання будівельної галузі включає закони та допоміжні законодавчі інструменти, що створюються державою, а також правила, встановлювані державними і недержав-

ними агентствами в рамках делегованих повноважень. Процес ідентифікації ризиків у будівництві нерозривно пов'язаний із їх оцінкою для підвищення рівня інвестицій у будівництво. Так, наприклад, державне регулювання умов інвестиційної діяльності в будівництві здійснюється шляхом:

1) формування системи податків із диференціацією суб'єктів та об'єктів оподаткування, податкових ставок і пільг;

2) проведення кредитної та амортизаційної політики, в т. ч. використовуючи такий інструмент, як прискорення амортизації основних фондів;

3) надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв;

4) встановлення державних норм, правил і стандартів;

5) проведення антимонопольних заходів;

6) роздержавлення та приватизації державної власності;

7) визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами;

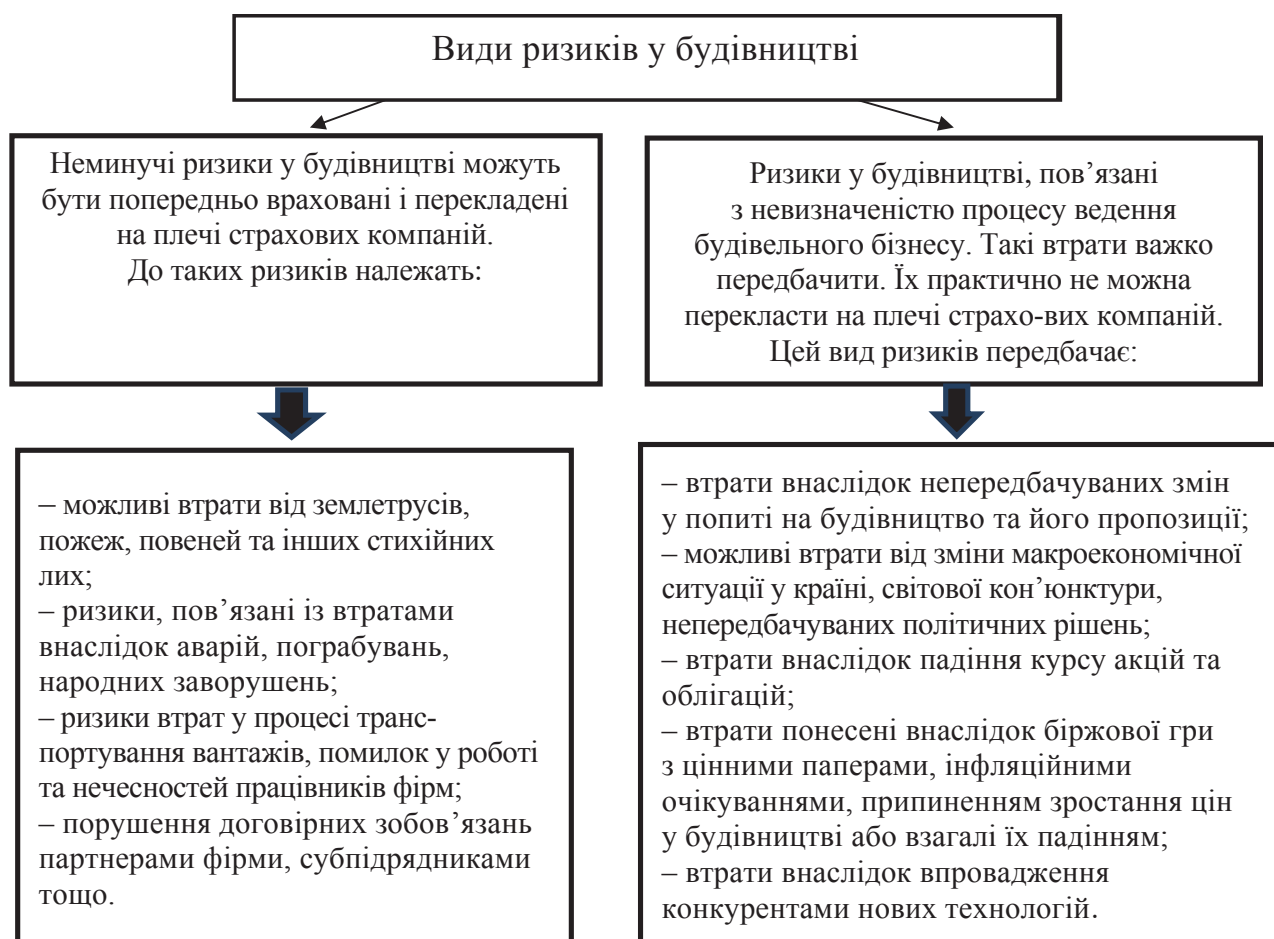


Рис. 1. Основні види ризиків у будівництві

Джерело: власна розробка автора на основі огляду літератури та наукових праць [3]

- 8) впровадження політики ціноутворення;
- 9) проведення експертизи інвестиційних проектів будівництва;
- 10) ліцензування спеціальних видів робіт у процесі інвестиційної діяльності в будівництві, вкладенні інвестицій за межами України;
- 11) допуск фахівців (архітекторів, проєктувальників, експертів, інженерів технічного нагляду, інженерів-консультантів) на ринок будівництва через сертифікацію (атестацію);
- 12) аналіз стану містобудування, прогнозування його розвитку;
- 13) контроль за дотриманням законодавства будівельних норм, обов'язкових національних стандартів затвердженої містобудівної документації, інвестиційних програм та проєктів будівництва тощо.

Держава регулює виникнення ризиків у будівництві через комплекс організаційних, технічних та правових заходів, спрямованих на створення умов, що сприяють: досягненню мети будівництва, ефективній експлуатації об'єктів будівництва, реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля захисту, законних прав та інтересів учасників будівельного процесу, в тому числі прав інвесторів на отримання прибутків, доходів, інших коштів, одержаних від інвестиційної діяльності [3].

На нашу думку, будівельна галузь більше, ніж будь-яка інша, пов'язана з виникненням ризиків. Ризики в будівництві виникають внаслідок різних умов, а саме: технічних та соціально-економічних, відсутності релевантної інформації про реальність джерел фінансування будівельного контракту, а також неможливості спрогнозувати появу та розвиток певних ризиків у сфері будівництва та в економіці загалом.

Держава в процесі управління ризиками в будівництві повинна гарантувати захист як внутрішніх інвестицій, так і зовнішніх. Даний процес має забезпечуватися нормами вітчизняного законодавства, а також міжнародними договорами. Інвесторам, у тому числі іноземним, повинен гарантуватися рівноправний інвестиційний режим, що уможливорює застосування заходів дискримінаційного характеру, що могли б перешкодити управлінню інвестиціями, їх використанню.

Висновки. Україна ще ніколи не була так близько, як сьогодні, до того, щоб позбутися від неефективної радянської системи державного управління у будівництві та створити умови, що за них, на даний момент, успішно розвиваються

європейські країни [4]. Мова йде про реформу місцевого самоврядування, що проводиться в Україні і покликана впровадити основні принципи децентралізації [5, с. 168–169].

Управління ризиками в будівництві під час децентралізації влади традиційно визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих за своїм статусом організацій із звуженням прав і повноважень відповідного центрального органу виконавчої влади щодо прийняття рішень про управління ризиками в будівельній галузі. При цьому розрізняють два типи управління ризиками, що зазнають змін у будівництві, внаслідок децентралізації влади:

- 1) адміністративний (бюрократичний);
- 2) демократичний.

Перший тип – адміністративне управління ризиками в будівництві під час децентралізації, що означає те, що органи місцевого самоврядування розширюють свої компетенції з питань попередження і зниження ризику в будівництві.

Другий тип – перехід від адміністративного регулювання до публічного управління ризиками, що передбачає створення дієвої системи саморегулювання та застосування сучасних механізмів технічного регулювання.

Перехід до публічного управління ризиками в будівництві є світовою практикою та сприяє зниженню ризиків, у тому числі інвестиційних, за рахунок зменшення корупційних чинників, підвищення культури виробництва, ефективного застосування механізмів технічного регулювання.

Механізми технічного регулювання гарантують забезпечення встановленого рівня якості та надійності будівельних об'єктів шляхом виконання вимог будівельних норм; будівельних матеріалів та виробів як безумовної складової частини об'єкта, шляхом розумного та достатнього застосування національних стандартів; підтвердження встановлених характеристик шляхом оцінки відповідності та ринкового нагляду.

Застосування другого типу управління ризиками сприяє забезпеченню балансу між гарантованим рівнем безпеки громадян та інвестиційною привабливістю країни.

Список використаної літератури:

1. Вербицька Г.Л. Регулювання ризиків житлового будівництва. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. 2013. № 769. С. 149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPM_2013_769_24.

2. Кравченко В.І. Основи житлової економіки: [навч. посіб.]. К.: Основа, 2007. 416 с.
3. Децентралізація. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/1964>.
4. Савіцька О.П. Державне регулювання інвестиційних процесів в Україні. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>.
5. Шевчук Б.М. Децентралізація // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.

ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. К.: НАДУ, 2011., Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 167.

Непомнящий А. М., Лагунова И. А. Теоретические основы государственного-управленческого регулирования рисков в строительной отрасли

В статье проведено исследование государственного-управленческой методики регулирования рисков в строительстве. Выделены основные виды рисков в строительстве. Отмечено, что государство, в процессе управления рисками в строительстве, должно гарантировать защиту как внутренних инвестиций, так и внешних. Данный процесс должен обеспечиваться совершенствованием норм отечественного законодательства, а также их приведением в соответствие с международными стандартами. Акцентировано внимание на том, что на сегодняшний день для того, чтобы избавиться от неэффективной советской системы государственного управления в строительстве, необходимо постепенно внедрять основные принципы децентрализации в отрасли.

Ключевые слова: *риск, строительство, государственное регулирование, идентификация, классификация рисков строительства, уровень риска, регулирование инвестиций.*

Nepomniashchyi O. M., Lahunova I. A. Theoretical bases of the state-regulatory regulation of risks in the building industry

In the article the research of the state-administrative methodology of risk management in the construction was conducted. The main types of risks in construction are highlighted. It is noted that the state, in the process of risk management in construction, should guarantee the protection of both domestic investment and external ones. This process should be ensured by improving the norms of domestic legislation, as well as their alignment with international standards. The attention is paid to the fact that to date, in order to get rid of the ineffective Soviet system of public administration in construction, it is necessary gradually to introduce the basic principles of decentralization in the industry.

Key words: *risk, construction, state regulation, identification, classification of construction risks, risk level, investment regulation.*

УДК 364.144+316.34

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

СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО КОНФЛІКТУ: ПРОБЛЕМИ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ

У статті розглядаються питання організації системи соціальної підтримки та послуг різним категоріям населення України. Основний акцент робиться на проблемах і причинах нерівності доступу до послуг соціальної сфери, особливо в умовах воєнного конфлікту. Підкреслюється, що інформаційна прозорість є визначальним стратегічним ресурсом модернізації та реформування соціальних послуг.

Ключові слова: соціальна підтримка, доступність соціальних послуг, прозорість, воєнний конфлікт.

Постановка проблеми. В Україні сформована певна система державної соціальної підтримки, яка не тільки відображена в законодавчо затверджених зобов'язаннях, але й підтверджується динамікою обсягів фінансування з державного бюджету. Система соціальної підтримки охоплює значні групи населення, насамперед соціально вразливі контингенти. Сьогодні можна говорити загалом про доступність соціального захисту для різних верств суспільства, проте постає проблема дієвості державної підтримки як із точки зору розміру виплат, так і стосовно якості соціальних послуг для незахищених категорій населення, особливо в умовах воєнного конфлікту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових надбань стосовно сфери соціальної підтримки та соціального захисту варто відзначити наукові праці О. Амоші, В. Бабкіна, В. Бідак, М. Білинської, В. Бодрова, О. Веклич, Г. Губерної, Б. Данилишина, Т. Заяць, В. Куценко, Л. Ліпич, О. Макарової, Ю. Макогона, О. Якуби.

Проблеми оптимізації системи соціальної підтримки завжди звертали значну увагу вітчизняні дослідники: А. Барсуков, Л. Батченко, С. Біла, В. Буріга, М. Бутко, Л. Гончарук, С. Горбунова-Рубан, О. Дацій, А. Дегтярь, Н. Диденко, Д. Карамишев, М. Корецький, А. Крупнік, Е. Лібанова, Н. Липовська, А. Лисецький, А. Непомнящий, Н. Нижник, О. Новікова, Л. Пашко, Л. Пісьмаченко, Н. Холод, Л. Шумна та ін.

Питання прозорості є досить актуальним у нашій країні в період реформування

та децентралізації влади. Зокрема, слід відмітити таких вчених, які у своїх роботах приділяли цьому значну увагу, як: Е. Афонін, Д. Гунін, О. Кошова, О. Кудіна, П. Манченко, Л. Наливайко, М. Пашковська, Г. Пизіна, С. Радченко, С. Романюк, М. Романов, Д. Співак, Е. Тованцова, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є висвітлення питань організації системи соціальної підтримки та доступності послуг різним категоріям населення України в умовах воєнного конфлікту і дотримання принципу прозорості.

Виклад основного матеріалу. Доречно, необхідно зауважити, що соціальну підтримку іноді ототожнюють із соціальним захистом населення. Соціальний захист – це система заходів, здійснюваних державою та іншими інституціями суспільства із забезпечення гарантованих мінімально достатніх умов життя, підтримання життєзабезпеченні діяльного існування людини, сім'ї тощо [1, с. 198]. Соціальний захист є провідною умовою існування особистості, її певного правового статусу в державі.

Соціальна підтримка – це спеціальні заходи держави, спрямовані на забезпечення умов, достатніх для існування окремих соціальних груп, сімей, осіб, які відчувають труднощі у виконання і функцій у процесі своєї життєдіяльності [1, с. 192]. Тобто соціальна підтримка є складовою частиною соціального захисту населення. Ці поняття органічно взаємопов'язані і як види соціальної роботи не можуть існувати один без одного.

Існують основні види соціальної підтримки: матеріальна, психолого-педагогічна, правова (юридична) тощо. Вид, форма і розмір соціальної підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку.

Передусім державна політика у сфері соціальної підтримки населення в Україні спрямована на :

1) зниження негативних наслідків бідності і соціальної нерівності, запобігання соціального утриманства; підвищення ефективності соціальних допомог і надання інших форм допомоги малозабезпеченим сім'ям на основі принципу адресності;

2) розширення ринку і підвищення якості соціальних послуг, що надаються з метою забезпечення свободи вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами; розширення свободи вибору громадян, що користуються безкоштовними або субсидійованими соціальними послугами [2, с. 31].

На сьогодні досить гострим постає питання доступності до соціальних послуг. До груп, що найчастіше мають нерівний доступ до послуг соціальної сфери та соціального захисту, належать особи з обмеженими фізичними можливостями, особливо старших вікових груп, та які потребують стороннього догляду, особи, що належать до маргінальних прошарків населення, члени сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, часто – представники національних меншин, мігранти та інші категорії населення. Наслідком нерівного доступу є значно вищі ризики соціального виключення і маргіналізації, як крайні прояви – неможливість соціальної інтеграції та участі у житті суспільства, часткова або повна соціальна ізоляція [3].

Надання соціальної підтримки здійснюється за принципами адресності, доступності, гуманності, цілеспрямованості, законності; безповоротності тощо.

Система соціальної підтримки представляє досить різноманітний спектр послуг, серед них: допомога різним категоріям сімей, у тому числі сім'ям із дітьми; допомога непрацездатним громадянам; підтримка по безробіттю після закінчення терміну виплати допомоги по безробіттю; соціальна підтримка та обслуговування громадян похилого віку та інвалідів; надання соціально-побутової і медичної допомоги одиноким непрацездатним громадянам та інвалідам; соціальне обслуговування окремих категорій громадян (одиноких осіб, дітей-сиріт тощо); допомога ВПО тощо.

Серед найважливіших питань українського сьогодення залишається проблема розбудови ефективних механізмів підтримки та соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Це досить велика категорія людей (більше 1,7 млн.), яким доводиться адаптуватися до нових умов існування, а іноді покладатися тільки на власні сили. Внаслідок воєнного конфлікту, політичних трансформацій і територіальних змін 2014–2018 років в Україні значно ускладнився доступ до соціальних послуг жителів, яке знаходиться на окупованих територіях. Слід визнати, що там перебувають незахищені верстви населення, які вкрай потребують соціальної підтримки. Це можливо тільки тоді, коли вони пересікають лінію розмежування, але, на жаль, деякі категорії (тяжко хворі, інваліди, діти тощо) цього зробити не можуть.

Державні структури, органи місцевого самоврядування, недержавні організації та фонди є суб'єктами соціальної підтримки. На наш погляд, у період трансформаційних змін, соціально-економічної кризи і навіть воєнного конфлікту система соціальної підтримки повинна реалізовувати декілька головних функцій:

1) економічні: сприяння підвищенню ефективності конкретних форм людської діяльності в системі суспільного розподілу праці;

2) соціально-ціннісні: розвиток соціальних відносин на основі підвищення ролі цінностей взаємодопомоги і довіри;

3) психологічні: стимулювання до використання особистостями їх внутрішніх резервів;

4) інтегральні: створення умов для ініціативної діяльності інноваційного характеру [4, с. 30].

В Україні соціальна підтримка населення здійснюється в трьох основних формах: соціальні пільги, соціальна допомога й субсидії. Серед проблем чинної системи соціальної підтримки можна виокремити: недостатній рівень охоплення бідного населення соціальною допомогою і недотримання адресності при наданні соціальної підтримки (це стосується насамперед пільг).

Соціальний захист охоплює систему соціальної підтримки та соціальної допомоги, а також включає соціальні служби, що є підтримкою для людей, якість життя яких безпосередньо залежить від їх діяльності. Основними причинами нерівних можливостей для населення щодо доступу до послуг соціальної сфери та в Україні є економічна нерівність та чинники нематеріального характеру: місцевість проживання, на-

лежність до певних соціальних та вікових груп, стан здоров'я тощо. Насамперед, С. Полякова вважає, що серед основних причин нерівного доступу можна виокремити: економічні, що обумовлені обмеженістю державних коштів; правові, що характеризуються недосконалістю законодавства в частині умов та правил надання допомоги; інституційні, що виникають у зв'язку з недоліками в роботі соціальних служб та установ; особистісні, що пов'язані з належністю до певних соціально уразливих груп населення [5].

Система соціальної підтримки в Україні представлена мережею закладів соціального обслуговування різних категорій населення. Діяльність у сфері надання соціальних послуг в Україні координують три міністерства та чотири державні служби: Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України; Державна служба зайнятості України, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Служба у справах дітей (вони координуються Міністерством соціальної політики України), Державна міграційна служба України.

Отже, заклади, які надають соціальні послуги, розміщені по регіонах України нерівномірно, що призводить до надмірного навантаження на працівників, недоотримання соціальних послуг користувачами в одних регіонах, нераціонального використання потенціалу системи надання соціальних послуг в інших. Звичайно, в усіх регіонах України кількість закладів соціального обслуговування не може бути однаковою, оскільки потреби місцевого населення можуть суттєво відрізнятися, саме тому актуальності набуває вивчення та аналіз потреб регіонів у соціальних послугах, на основі чого можуть бути розроблені і впроваджені заходи соціальної політики на регіональному рівні.

Однією з причин нерівних можливостей доступу до системи соціальної підтримки допомоги є недостатній рівень інформованості населення щодо наявності певних програм та механізмів їх функціонування. Цілком очевидним постає питання впровадження принципу транспарентності.

Аналіз вітчизняних стандартів соціальних послуг вказує на те, що всі наявні стандарти послуг визначають: цільову групу отримувачів; принципи і правила надання певної послуги; перелік заходів, які включають надання певної послуги; вказівки щодо визначення потреби от-

римувача в послугі; орієнтовні кількісні та якісні показники послуги. Суттєвим недоліком чинних стандартів є той факт, що значну частину якісних показників соціальних послуг, які вони містять, можна вважати якісними лише умовно. Наприклад, серед якісних показників, що пропонуються у «Державному стандарті соціальної послуги консультування» [6], є наявність копій довідника, буклетів та інших інформаційних роздаткових матеріалів (у тому числі на електронних носіях) щодо надання соціальної послуги. Сама по собі наявність інформаційних матеріалів ще не означає, що послуга є доступною всім громадянам, хто її потребує, і не свідчить про якість послуги. Так, інформаційні матеріали можуть бути наявними в організації, але не поширюватись, зокрема і через нестачу персоналу для виконання цієї функції, отже, цей показник варто замінити визначенням кількості буклетів (довідників, інших матеріалів), які були поширені в межах району, де працює організація-надавач, або частки одержувачів соціальних послуг, які ознайомлені з відповідними інформаційними матеріалами.

У всі часи, у всіх громадських і державно-політичних системах існували і існують відносини, спрямовані на отримання інформації і обмеження доступу до неї. Одні й другі в своїй сукупності формують відповідні їм суспільні явища. Відносини з отримання доступу до інформації породили відкритість (прозорість) інформації. Транспарентність як соціальне явище – це такий стан інформованості (наявність повного, достатнього і достовірного знання) про ту чи іншу діяльність (її об'єктах або результатах), яке дозволяє будь-якій зацікавленій суб'єкту мати повне уявлення про них. Транспарентність визначається як стан інформованості (наявність повного, достатнього і достовірного знання) про ту чи іншу діяльність (її об'єктах або результатах) будь-якого зацікавленого в цьому суб'єкта [7].

Разом із вищезазначеним підходом до дослідження поняття транспарентності належить визначити ряд ознак, які притаманні цій категорії і є її невід'ємними складовими. Виходячи із зазначеного поняття, належить виокремити ряд ознак транспарентності, до яких слід віднести: пріоритет транспарентності над закритістю; невід'ємний взаємозв'язок транспарентності і верховенства права;

– повнота інформації; своєчасність отримання інформації; реальна можливість громадян вплинути на те чи інше рішення; цілісність інформації [8].

Цілком слушна думка Є. Романенка, який наголошує на розумінні відкритості та прозорості як структурних рівнів транспарентності державного управління, функціональність яких проявляється через відповідні механізми, які забезпечують транспарентність державних органів влади. До таких механізмів належить: доступ до публічної інформації, подання запитів, поширення інформації, проведення відкритих дискусій між органами державної влади та громадськістю [9].

Стан інформованості виникає внаслідок отримання відповідної інформації, яке можливе за допомогою доступу до інформації, під яким слід розуміти ознайомлення з інформацією або надання її для ознайомлення. Тобто станом передую інформаційний процес, що складається в здійсненні дій по доступу до інформації. Суб'єктами такого інформаційного процесу виступають дві сторони: сторона, що володіє інформацією, і сторона, зацікавлена в її отриманні.

Фактично транспарентність як інформаційний процес являє собою сукупність відносин щодо доступу до інформації, які з необхідністю вимагають правового регулювання. Правотворчі органи створюють норми, спрямовані на врегулювання цих відносин, які, будучи однорідними за своїм характером, але будучи різновидом інформаційних відносин, можуть бути згруповані в інститут права (інститут транспарентності).

На цій підставі виділяються чотири сфери транспарентності: транспарентність діяльності державного апарату для підвладних; транспарентність діяльності організацій і фізичних осіб, які виступають потенційними або дійсними контрагентами в широкому сенсі; транспарентність діяльності всіх суб'єктів, що перебувають на території держави та за її межами для державного апарату; за наявності в державі демократичного політичного режиму окремою сферою транспарентності слід назвати і діяльність суб'єктів, що беруть участь у здійсненні демократичних процедур [7].

При цьому саме міжнародні організації закликають підвищувати транспарентність державних органів за допомогою подальшого розвитку процедур і інститутів, призначених для надання своєчасної інформації, включаючи надійні статистичні дані, з метою створення умов для діалогу.

Принцип транспарентності обов'язково повинен впроваджуватись у систему соціальної підтримки населення. По-перше, область функ-

ціонування транспарентності аж ніяк не обмежується областю діяльності державних соціальних установ. По-друге, транспарентність пов'язана із забезпеченням інтересів як конкретних споживачів соціальних послуг, так і їх невизначеного кола. По-третє, транспарентність як універсальний механізм доведення до зацікавлених осіб потрібної інформації застосовується в будь-яких правовідносинах, у тому числі пов'язаних із необхідним управлінським впливом.

Система соціальної підтримки, яка сьогодні має здебільшого нейтральний вплив на нерівність, а подекуди збільшує її, має пройти шлях подальшого реформування, що передбачає зміну принципів та механізмів надання державної підтримки. Це сприятиме досягненню кращої адресації бюджетних коштів на соціальну підтримку бідним, що, у свою чергу, має стати запорукою зміщення акцентів у формуванні нерівності з вторинного на первинний розподіл доходів.

Для рішення соціальних проблем важливу роль відіграє не тільки інформація про позитивний досвід інших регіонів та професійну підготовку менеджерів, але й інформація, адресована членам місцевої громади, про задуми, плани, справи самої організації [10]. Практика свідчить про те, що багато ініціатив на місцевому рівні не перетворюються в життя через відсутність прозорості та відсутність підтримки з боку місцевої громади.

Основними характеристиками транспарентності доступу населення до якісних соціальних послуг є: доступність і достовірність для громадян інформації про акторів, цілі і завдання, етапи реалізації та результати здійснення програм соціальної політики; обов'язковість розкриття і забезпечення доступу до інформації громадян, як державними органами влади, так і громадськими формуваннями та об'єднаннями про спектр соціальних послуг; створення і поширення навчальних курсів із користування електронними сервісами послуг.

Таким чином, інформаційна транспарентність є визначальним стратегічним ресурсом модернізації та реформування соціальних послуг. Рівень прозорості та доступності соціальних послуг є важливим критерієм високої корпоративної культури управління, оскільки саме під прикриттям секретності, конфіденційності та службової таємниці чиняться економічні злочини, порушуються законні права і мораль.

Стратегія реформування соціальних послуг» (2012), розроблена на принципах орієнтованості на задоволення потреб отримувачів соціальних

послуг; адресності їх надання; залучення отримувача соціальних послуг до самостійного розв'язання власних проблем; надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб та забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді; створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг; якості та ефективності надання соціальних послуг; прозорості надання соціальних послуг [11].

Отже, ефективне вирішення означених проблем неможливе при умовах воєнного конфлікту і потребує подальшого пошуку шляхів удосконалення і вивчення доступності та задоволення в повному обсязі потреб різних категорій населення в соціальній підтримці.

Список використаної літератури:

1. Словник-довідник для соціальних педагогів та соціальних працівників / за заг. ред. А.Й.Капської, І.М. Пінчук, С.В.Толстоухової. К., 2000. 260 с.
2. Право соціального забезпечення в Україні: підручник / за заг. ред. С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. Х.: ФІНН, 2009. 434 с.
3. Николаева В.І. Проблеми доступності до послуг соціальної сфери Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: Зб. наук праць ДонДУУ, Т.XV. Вип. 281. Серія: Спеціальні та галузеві соціології. Донецьк: ДонДУУ. 2014. С. 122.
4. Сень Г.П. Теоретичні аспекти соціальної підтримки як фактора подолання стресу. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. 2007. № 2(39). С. 30–34.
5. Нерівні можливості дітей в Україні: аналіз та рекомендації для політики. На основі моніторингу щодо економічної нерівності домогосподарств та доступу дітей до послуг соціальної сфери. / Л.М. Черенько, С.В. Полякова та ін. К., 2012. 48 с.
6. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги консультування. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0866-15>.
7. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів: Уклад. Е.А. Афонін, О.В. Сушій. К.: Вид-во НАДУ, 2010. 48 с.
8. Л. Наливайко, М. Романов, Поняття, ознаки та значення транспарентності у контексті євроінтеграції. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_1/26.pdf.
9. Романенко Є. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності державного управління та їх комунікативні функції. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 17–31.
10. Азарова Т.В., Абрамов Л.К. Інформаційне забезпечення процесу рішення соціальних проблем на місцевому рівні. ІСКМ, Кіровоград. 2003, 116 с.
11. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект / за ред. Е.М. Лібанової; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. К., 2015. 356 с.

Николаева В. И. Система социальной поддержки в условиях военного конфликта: проблемы транспарентности

В статье рассматриваются вопросы организации системы социальной поддержки и услуг различным категориям населения Украины. Основной акцент делается на проблемах и причинах неравенства доступа к услугам социальной сферы, особенно в условиях военного конфликта. Подчеркивается, что информационная транспарентность является определяющим стратегическим ресурсом модернизации и реформирования социальных услуг.

Ключевые слова: социальная поддержка, доступность социальных услуг, транспарентность, военный конфликт.

Nykolaieva V. I. The social support system under the military conflict: the problems of transparency

The article deals with the organization of the system of social support and services for various categories of the population of Ukraine. The main emphasis is on the problems and causes of inequality of access to social services, especially in the context of a military conflict. It is emphasized that information transparency is a determining strategic resource for the modernization and reform of social services.

Key words: social support, accessibility of social services, transparency, military conflict.

О. М. Оргієць

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри бізнес-адміністрування
та менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ШЛЯХОМ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто види професійного навчання державних службовців, акцентовано на необхідності включення до них організаційного навчання як процесу отримання нових професійних знань або вдосконалення навичок за місцем роботи. Доведено, що організаційне навчання є ефективним методом розвитку інституційної пам'яті органів державної влади. Дані для цього дослідження були зібрані шляхом анкетування 127 державних службовців.

Ключові слова: інституційна пам'ять, організаційні знання, організаційне навчання, органи державної влади, сховища знань.

Постановка проблеми. Проблема збереження інституційної пам'яті в органах державної влади для України є нагальним питанням, оскільки плінність кадрів на державній службі залишається високою, особливо в роки політичних змін. Втрата цінного досвіду державних службовців, які з різних причин полишають орган державної влади (звільнення, підвищення, досягнення пенсійного віку тощо), веде, з одного боку, до зниження ефективності діяльності державних установ на деякий час, з іншого – до витрат часу на адаптацію новопризначених посадовців, пошук потрібної інформації.

Слідкуючи тенденціям реформування державної служби в Україні як однієї з пріоритетних реформ нашої держави, органи державної влади все частіше стикаються з громадським і політичним тиском, щоб стати більш ефективними в наданні державних послуг і бути більш прозорими і підзвітними у своїх адміністративних процесах. Щоб досягнути цього, навчання все частіше розглядається як важлива вимога для державних установ. Оскільки ніяка спеціальна освіта не надає необхідних практичних знань та навичок у повному обсязі, організаційне навчання новачків і їх професійна акомодация стають однією з важливих завдань в органах державної влади. Оскільки під організаційним навчанням можна розуміти не лише передачу й

інтеграцію знань окремих держслужбовців, а й організації в цілому, створення та використання інституційної пам'яті актуальне для розвитку перспективних можливостей усієї державної установи.

Аналіз останніх публікацій. Важливість навчання вже давно визнана як організаціями бізнесу, так і установами державного сектору. І якщо організаційному навчанню на підприємствах приватного сектору присвячена велика кількість робіт протягом останніх трьох десятиріч, то інтерес до організаційного навчання в державному секторі зріс лише останніми роками, про що свідчить постійно зростаюча кількість публікацій, навчальних посібників і книг. Серед них – дослідження Л. Арготе [1, 2], М. Вісера й К. Тогта [3], Ф. Гіларді [4], Д. Грейлінга та А. Галахмі [5], які присвячені теоретичним основам навчання в організаціях державного сектору, Л. Задаянна аналізує організаційні системи пам'яті як джерело навчання для нових працівників [6]. Організаційне навчання як розвиток організаційної пам'яті досліджували Р. Кросс і Л. Бейрд [7]. Ефективні інструменти управління знаннями в органах державної влади розглянуті вітчизняними науковцями Н. Алюшиною, Т. Маматовою. Незважаючи на значну кількість досліджень з даної проблеми, залишаються недостатньо дослідженими питання впливу орга-

нізаційного навчання на розвиток інституційної пам'яті вітчизняних органів державної влади.

Мета статті – вивчення перспектив розвитку інституційної пам'яті під час організаційного навчання в органах державної влади та її вплив на нових державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Підвищення ефективності органу державної влади потребує використання багатьох способів, якими знання можуть мігрувати в організацію і підвищувати ефективність державного управління. Як зазначають Р. Кросс і Л. Бейрд, широко розповсюдженні новітні технології можуть використовуватися для поширення інформації і створення віртуальних форумів, які поєднують експертів, але вони є лише одним з багатьох засобів, з допомогою яких вивчення значного організаційного досвіду може бути інтегровано в діяльність організації [7]. Серед інших засобів набуття професійних знань дослідники широко визнають організаційне навчання як важливу передумову успішної діяльності організації, особливо в складних та мінливих умовах [6].

Завдяки навчанню організаціям надається можливість розширити сферу свого стратегічного вибору, створювати та підтримувати унікальні можливості та основні компетенції. Організаційне навчання включає в себе процеси створення або придбання знань, їх обмін та інтеграцію в груповий та організаційний контекст [2; 6]. Через ці процеси знання протікають між окремими особами, групами та організацією, тому існує два можливих напрями цього потоку: від людини до організації та від організації до індивідуума [3]. Перший напрямок передбачає передачу результатів навчання з індивідуального рівня до організаційного, що створює нові знання для організації. Другий напрям має на увазі розповсюдження «старих» знань індивідуумам організації, зокрема новачкам. Л. Арготе зазначає, що хоча, можливо, існує сильна спокуса пов'язати організаційне навчання лише з процесом набуття нових знань, «зворотний зв'язок» зі «старими» знаннями такий же важливий, оскільки він дозволяє організації використовувати результати свого попереднього навчання. Це підвищує важливість накопичення знань в організаціях, для яких часто використовується термін «організаційна пам'ять» або «інституційна пам'ять» [1].

Аналіз літератури дає різні точки зору на сутність інституційної пам'яті. Та більшість із концепцій звертається до моделі «скриньок

для зберігання», яка підкреслює такі аспекти, як зберігання знань і способи їх використання в майбутньому. Саме ця модель має широкі перспективи і визначає інституційну пам'ять як «засіб, за допомогою якого організації зберігають знання для майбутнього використання» [8].

Науковці вказують на різні типи «місць», де можна зберігати знання в організації, – так звані організаційні системи пам'яті: працівники, електронні бази даних, організаційна культура, технологія тощо [1; 5; 6]. Автори Р. Кросс і Л. Баїрд наголошують, що пам'ять організації, насамперед, знаходиться в умах її співробітників і в стосунках, які співробітники постійно використовують для виконання роботи. Пам'ять також зберігається в репозиторіях, таких як комп'ютерні бази даних і файлові шафи. Пам'ять також може бути вбудована в робочі процеси і в пропозиції продуктів або послуг, які із часом еволюціонують [7].

Хоча знання можна зафіксувати на організаційному рівні, співробітники, які працюють у даній установі, насправді навчаються, коли шукають, отримують доступ, аналізують та використовують ці збережені знання. Таким чином, люди є важливими суб'єктами в процесах, пов'язаних з інституційною пам'яттю. Коли ці люди є новими в організації, їм доводиться стикатися з інституційною пам'яттю не лише для отримання старих знань, які вже збережені раніше. Дослідниця Л. Заданная наголошує, що головна цінність полягає в тому, що новачки можуть спілкуватися через вивчення організаційних «старих» знань [6].

Думку про те, що найважливіша форма знань в організації залежить від окремих співробітників, які кожен день працюють на робочому місці, поділяють Р. Кросс і Л. Баїрд. Як зазначають дослідники, незважаючи на те, що деякі організації прикладають зусилля з кодифікації і фіксування явних знань, неявне і негласне знання службовців має вирішальне значення для здатності організації вирішувати проблеми і створювати нові знання. Службовці, в першу чергу, поглинають ці знання за допомогою соціальної взаємодії – працюючи з тими, хто застосовує знання, отримані з минулих починань. Знання людини істотно впливають на інституційну пам'ять і колективні знання, які стимулюють індивідуальну продуктивність під час взаємодії з іншими [7].

Слід зазначити, що хоч індивідуальні знання є важливою частиною організаційної пам'яті, вони завжди ризикують «загубитися». Без мож-

ливості вчитися в інших працівникам загрожує небезпека застою. За іронією долі, найбільш обізнаним співробітникам часто приходится займати посади з меншою кількістю навчальних можливостей. Їх навчання може бути обмеженим (хоча б тимчасово), коли організація використовує тільки досвід роботи конкретної людини в поточній та майбутній роботі, а не допомагає цій людині розвивати нові або додаткові навички. Наприклад, установи часто використовують людей на проектах, заснованих на тому, що вони вже знають, а не на тому, що вони можуть вивчити. Вирішення даної ситуації особливо важливе для галузі державного управління, оскільки орган державної влади, як і будь-яка організація, є динамічною системою, що постійно змінюється під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх чинників.

Так, трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні, вимагають від управлінців, насамперед, зміни свідомості щодо необхідності адаптації організації до перемін та вироблення нових підходів до управління нею. Відповідно, із часом змінюються організаційні процеси, технології, організаційні структури управління, кваліфікаційний та віковий склад державних службовців тощо. Все це потребує постійного вдосконалення професійних навичок державних службовців протягом тривалого часу, тому існують різні види навчання.

Професійне навчання можна розділити на дві найосновніші категорії: навчання за місцем роботи та навчання поза ним. Згідно зі світовою практикою навчання з відривом від місця роботи називається off-JT, від англійського виразу off-the-job Training. Зазвичай таке навчання представляється як семінар або курс, де група людей навчається певний час в одному місці і слухає лекції або проводить практичні заняття. Метод придбання навичок за місцем роботи називається OJT, в скороченому вигляді від англійського виразу On-the-job training. Якщо зіставити переваги навчання за місцем роботи та навчання за межами неї, можна вказати такі моменти: наприклад, у результаті OJT можна отримати практичні знання та навички, необхідні для повсякденної роботи. Off-JT дає можливість отримати систематизовані і високо спеціалізовані знання і навички.

Відповідно до Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадо-

вих осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р, передбачено виокремлення та запровадження таких видів професійного навчання: підготовка за освітньо-професійними, освітньо-науковими програмами спеціальності «Публічне управління та адміністрування»; підвищення кваліфікації за загальними професійними програмами; підвищення кваліфікації за спеціальними професійними програмами; підвищення кваліфікації за програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів, тренінгів; проведення стажування; забезпечення самоосвіти. Також Концепцією окреслено, що для забезпечення безперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання серед інших першочергових завдань передбачається здійснення обов'язкового навчання керівників структурних підрозділів органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад із питань передачі знань та досвіду (для подальшого навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які перебувають у їх підпорядкуванні) [9]. Таким чином, ця вимога має на увазі проведення такого виду професійного навчання, як організаційне навчання, хоча в переліку його немає. На нашу думку, це є упущенням розробників, адже міжнародний досвід показує, що система професійного розвитку державних службовців стає більш індивідуалізованою, орієнтованою на зміст їх службових обов'язків, і саме цей вид професійного навчання дає можливість на місці швидко пристосовуватися до постійно змінюваних умов і проблемних ситуацій навколишнього середовища за допомогою отримання і переробки інформації, необхідної для вироблення і прийняття оптимальних управлінських рішень.

Процес одержання професійних знань на робочому місці має свої позитивні і негативні моменти, і перших, звісно ж, значно більше. Велика увага організаційному навчанню пояснюється тим, що воно є важливим методом підняття свідомості своєї приналежності і причетності до органу влади, оскільки в результаті спільного навчання поліпшуються людські відносини, і в співробітників з'являється почуття єдності. В умовах колективного ведення роботи в одному приміщенні навчання за місцем роботи має великий потенціал, оскільки можна відразу звернутися до інших

співробітників або керівників, коли потрібні їхні поради або визначення напрямку роботи. Система колективного виконання роботи є важливою у формуванні і підтримці доброзичливих відносин між працівниками відділів і департаментів.

Щоб краще зрозуміти, як знання, які складають інституційну пам'ять органу державної влади, мігрують в організації, ми вивчили результати проведеного нами восени 2017 року анкетування серед державних службовців, які є слухачами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. В опитуванні взяли участь 127 держслужбовців, з них: 34,6% – керівники, заступники керівників органу державної влади, або їх структурних підрозділів; 65,4% – спеціалісти. Від загальної кількості опитаних 25,2% мають стаж держслужби менше трьох років, 40,2 % – до 10 років, 34,6% – більше 10 років. 46% службовців відповіли, що їх знань при вступі на державну службу було вдосталь для ефективного виконання посадових обов'язків, серед тих, хто вважав, що знань було недостатньо, 64,5% – особи, які мають великий досвід роботи в органах влади, до того ж, серед керівників більшість відповіла, що не мали достатньо професійних знань при вступі на посаду.

На питання: «Скільки часу було Вам потрібно, щоб повністю адаптуватися на посаді?» серед спеціалістів 43,4% назвали від 1 до 3 місяців; 39,8 % – від 3 місяців до року; інші – більше одного року на адаптацію. Серед керівників 34% необхідно було 1-3 місяці для того, щоб адаптуватися на посаді, для 18% цей термін тривав півроку, 48% керівникам необхідно було більше року для «входження» на посаду.

Майже всі держслужбовці (крім одного) відповіли, що їм важливо отримувати нові знання протягом усієї кар'єри, при цьому 95% опитаних готові ділитися з новачками своїми знаннями і досвідом. Серед мотивів надання допомоги іншим найчастішими є відповіді: «Досвід не може замінити теорія», «Для направлення в потрібне робоче русло», «Це полегшить потім мою роботу, коли можна буде покластися на колегу», «Для єдиного результату», «Ефективно працює лише команда», «Я знаю, як важко новачкам, коли їм не допомагають», «Мені свого часу теж допомагали», «Щоб уникнути помилок у роботі відділу». Серед відповідей висловлене переконання, що, передаючи свої знання, ми також отримуємо досвід, і це не може загрожувати кар'є-

рі тій людині, яка завжди оновлює свої знання.

Приблизно 64% респондентів стверджують, що в їх установах проводяться організаційні навчання, на яких вони можуть одержати або удосконалити свої професійні знання, проте серед цих опитаних лише 14% є керівниками, або заступниками керівників органів державної влади.

Наукові дослідження також підтверджують, що саме спілкування з колегами може забезпечити нових співробітників досить різноманітними або унікальними знаннями: про їхню сферу роботи, організаційну культуру, власні завдання, вказівки щодо використання обладнання та баз даних організації тощо. Хоча наше опитування показало, що державні службовці мають бажання передавати свої знання новачкам, внаслідок дискусійного характеру добровільної передачі знань при особистому спілкуванні, Л. Арготи і Е. Мірон-Спектор вказують на те, що на практиці це не завжди приносить хороші результати. На заваді може стати, наприклад, особиста комунікація «старожилів», коли людина не здатна поділитися індивідуальними знаннями з великою кількістю людей [2].

Потрібно також звернути увагу на те, що коли особисте спілкування є способом доступу до «сховищ знань», люди можуть поділитися своїми знаннями лише з тими, з ким вони безпосередньо спілкуються. Тому особливо важливим для органу державної влади є швидке створення соціальних мереж для новачків, оскільки через спілкування в цих мережах люди отримують велику частку знань, що зберігаються в різних організаційних системах пам'яті.

Організаційне навчання всередині організації є ефективним методом отримання навичок роботи новопризначеному державному службовцю, починаючи вже з моменту його прийому. Для службовців, які працюють у даному органі державної влади не перший рік, організаційні навчання необхідні для розвитку професійних навичок, які необхідні для виконання спеціалізованих завдань (наприклад, статистика, методи соціологічних досліджень, зміни в законодавстві, впровадження нових програм тощо). Також організаційне навчання може включати і так звані «м'які навички» (soft skills) для всіх співробітників: розвиток комунікації, психологічні навички роботи з громадянами, управління часом, критичне мислення тощо. Адже службовці не тільки повинні добре знати свою поточну роботу, але і зобов'язані постійно під-

вищувати здатність виконання своєї діяльності з огляду на можливість стати майбутніми керівниками. На нашу думку, в умовах деполітизації вітчизняної державної служби саме в цьому полягає одна з причин необхідності постійного проведення навчання, мета якого є підготовка кадрів і підвищення кваліфікації до очікуваного рівня органу державної влади.

Актуальні навчальні заходи часто є єдиними у своєму роді ініціативами, в ході яких були прийняті унікальні підходи, які можуть бути використані в інших організаціях. Проте головне завдання керівництва органу державної влади полягає в тому, щоб визначити, що потрібно вивчати, і як навчання буде стимулювати ефективність роботи організації. Іншими словами, первинне завдання організаційного навчання полягає в тому, щоб дати службовцям те, що безпосередньо пов'язано і корисно для виконання їх обов'язків. Однак у даний час соціально-економічний стан ускладнюється і диверсифікується, і для того, щоб пристосуватися до нової ситуації і підтримувати ефективне управління державною службою, в значній мірі необхідно готувати кадри шляхом розвитку їх управлінських здібностей, далекоглядності і підвищення культури, вдосконалення знань мови, як державної, так і іноземної тощо. Результатами організаційних навчань мають стати прояви свіжих поглядів, ідей, небайдуже ставлення до цілей існування своєї організації, налагодження комунікацій між державними службовцями.

Дослідниця Л. Задання звертає увагу на те, що організаційне навчання в більшості установ

державного сектору за своєю суттю не проводиться формально і систематично, також вона вказує той дискусійний факт, що навчаються за цією системою підлеглі, а проводять навчання начальники, які дуже часто не мають правильного розуміння і свідомості важливості цього навчання [6]. Іноземний досвід доводить, що наразі органи публічної влади у сфері професійного навчання відходять від практики виконання вказівок зверху через їх не прагматичність [10]. М. Біссер і К. Тогт вказують, що через складності і постійні зміни політична влада більше не здатна прогнозувати і управляти місцевими органами на основі докладного ієрархічного керування зверху вниз. Замість цього центральна влада повинна ставити загальні цілі і стежити за зусиллями місцевих суб'єктів для досягнення цих цілей за допомогою їх власних розробок. На переконання дослідників, органам публічної влади слід надати можливість розробляти політику, експериментувати з її реалізацією та вчитися вирішувати проблеми один одного відповідно до цих загальних цілей [3].

Розглянемо на прикладі Бердянської районної державної адміністрації ситуацію з проведенням організаційного навчання у вітчизняних органах державної влади. Так, план навчання з керівниками структурних підрозділів у Бердянській РДА протягом останніх років затверджувався щоквартально розпорядженням голови райдержадміністрації включно до 2016 року, потім практика проведення організаційних навчань була відмінена. Щороку проводилося по 12 навчань. У таблиці 1 приведено питання, які були розглянуті у 2016 році.

Таблиця 1

План проведення навчання з керівниками структурних підрозділів Бердянської РДА у 2016 році

I кв.	Про реалізацію державної кадрової політики в умовах оновленого законодавства про державну службу Про надання адміністративних послуг ЦНАПом в умовах децентралізації влади Про основні вимоги до оформлення результатів перевірок виконання виконкомом сільських, селищної рад делегованих повноважень органів виконавчої влади
II кв.	Актуальні питання реформування державної служби в умовах оновленого законодавства про державну службу Про забезпечення в районі організованого відпочинку та оздоровлення дітей в 2016 р. Актуальні питання практичної реалізації антикорупційного законодавства
III кв.	Актуальні питання реалізації державної кадрової політики в умовах оновленого законодавства про державну службу Актуальні питання підвищення ефективності діяльності центрів надання допомоги учасникам АТО Про формування бюджету та розподіл коштів в умовах децентралізації влади
IV кв.	Про виконання Плану здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування Бердянського району делегованих повноважень органів виконавчої влади у 2016 році Про повноваження Центру надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та реєстрації майнових прав громадян Практичні аспекти реалізації вимог чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації місцевими органами виконавчої влади

Як видно з таблиці, всі питання організаційних навчань були присвячені лише загальнодержавним проблемам державної служби, розвитку управлінських здібностей державних службовців у даному органі державної влади не приділяється серйозна увага. До того ж, привертає увагу той факт, що навчання проводиться лише з керівниками структурних підрозділів, спеціалісти до цього не залучаються. Дані щодо проведення навчань у структурних підрозділах відсутні.

Висновки. Оскільки індивідуальна пам'ять державних службовців є однією зі складових частин пам'яті органу державної влади, розвиток їх знань істотно впливає на інституційну пам'ять і колективні знання, які стимулюють індивідуальну продуктивність новоприйнятих службовців під час навчання за місцем роботи.

Проведення організаційних навчань в органах державної влади необхідне для швидкої адаптації до трансформаційних процесів, які відбуваються в державі, та підтримки ефективного виконання завдань, які покладені на державну установу, шляхом розвитку управлінських здібностей державних службовців. Проте для того, щоб організаційне навчання в державному управлінні було результативним, воно повинно бути колективним, процесуальним і, передусім, усвідомлене керівництвом органів державної влади. Система навчання може використовувати як зовнішні, так і внутрішні можливості: із залученням досвідчених спеціалістів і керівників різного рівня (особливо тих, хто має диплом магістра державного управління), які працюють у цій установі, або ж професійних викладачів, тренерів, консультантів.

Першим кроком для керівників, які прагнуть привернути увагу до організаційного навчання, є визначення того, які знання необхідні державним службовцям та який досвід варто вивчати. Це допоможе уникнути витрат часу на те, що вже відомо або не потрібно для виконання службовцями своїх обов'язків, та спрямовувати зусилля на захоплення і поширення знань у тих сферах, які будуть розвивати організаційну пам'ять для подальшого використання результатів цих навчань майбутніми службовцями. Добре продумана та добре керована інституційна пам'ять в органах державної влади не тільки може подолати орга-

нізаційну амнезію, але й забезпечить безперервність знань – ефективну передачу ноу-хау колегам та майбутнім поколінням держслужбовців.

Перспективою подальших розвідок у цьому напрямку має стати розробка Концепції розвитку інституційної пам'яті у вітчизняних органах державної влади, окремою складовою частиною якої має стати система організаційного навчання з державними службовцями.

Список використаної літератури:

1. Argote L. (2011). Organizational learning research: past, present and future. *Management Learning*, 42(4), 439–446.
2. Argote L., & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational Learning: From Experience to Knowledge. *Organization Science*, 22 (5), pp. 1123–1137.
3. Visser M. & K.Togt (2016) Learning in Public Sector Organizations: A Theory of Action Approach. *Public Organization Review*, vol. 16, iss. 2, (2016), pp. 235–249
4. Gilardi F., & Radaelli, C. M. (2012). Governance and learning. In D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford handbook of governance* (pp. 155–168).
5. Greiling, D., & Halachmi, A. (2013). Accountability and organizational learning in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 36(3), 380–406.
6. Zadayannaya L. (2012). Organizational Memory systems As a Source of Learning for New Employees in an Innovation Context. – URL: <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:561477/FULLTEXT01.pdf>.
7. Cross R. and Baird L. (2000) Technology Is Not Enough: Improving Performance by Building Organizational Memory. *Sloan Management Review* 41:69–78
8. Olivera F. (2000). Memory systems in organizations: an empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access. *Journal of Management Studies*, 37, pp. 811–832.
9. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>.
10. Zeitlin J. (2011). Pragmatic transnationalism: governance across borders in the global economy. *SocioEconomic Review*, 9(1), 197–206.

Оргиец О. Н. Развитие институциональной памяти в органах государственной власти путем организационного обучения государственных служащих

Рассмотрены виды профессионального обучения государственных служащих, акцентировано внимание на необходимости включения в них организационного обучения как процесса получения новых профессиональных знаний или совершенствования навыков на рабочем месте. Доказано, что организационное обучение является эффективным методом развития институциональной памяти органов государственной власти. Данные для этого исследования были собраны путем анкетирования государственных служащих.

Ключевые слова: институциональная память, организационные знания, организационное обучение, органы государственной власти, хранилища знаний.

Orhiiets O. M. Development of institutional memory in public authorities through organizational training of civil servants

It has been considered the types of the professional training for the governmental officials, focused on the necessity to include organizational training in the professional training as the way of obtaining new professional knowledge and improving skills at the workplace. It has been proved that organizational training is an effective method of developing the memory of the governmental bodies. The data for the research have been collected through interviewing 127 governmental officials.

Key words: institutional memory, organizational knowledge, organizational learning, public authorities, knowledge repositories.

УДК 334.734:631.115.8 (477)

С. М. Приліпко

кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз становлення та тенденцій розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій. Визначено, що створення та діяльність сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів в Україні протягом останніх років відбувається досить нерівномірно. Встановлено, що діяльність сільськогосподарських кооперативів в Україні залежить від рівня державної підтримки, податкової та законодавчої бази.

На основі проведеного дослідження виокремлено проблеми розвитку кооперативних формувань в Україні та запропоновано основні напрямки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Ключові слова: територія, розвиток, управління, держава, державне управління, обслуговуючий кооператив, сільська територія.

Постановка проблеми. Обслуговуюча кооперація є галузевою системою сільськогосподарських виробничих і споживчих кооперативів, які існують між сільськогосподарськими товаровиробниками, і їх спілками, діяльність яких спрямована на розвиток сільського господарства і сталий розвиток сільських територій.

Сучасний етап відродження кооперації продовжує характеризуватися нестійкими тенденціями розвитку. Незважаючи на вжиті заходи державної підтримки, внесок кооперації залишається незначними, частка його в агробізнесі не перевищує 1% [11].

Спроби адміністративно-правового регулювання зазначених процесів у частині нарощування кількості суб'єктів ринкових відносин, формування простих форм кооперації не сприяють позитивним інституціональним перетворенням у галузі. Зазначені обставини визначають необхідність проведення більш глибоких досліджень щодо принципів та обставин становлення і розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідеї впровадження та розвитку кооперативного руху були предметом дослідження багатьох вчених, зокрема слід виділити праці: Зіновчук В.В. [6], Крутько М.А. [7], Малік М.Й. [8]. Фіна-

шиної Г.В. [12] та інших. Однак питання щодо детального наукового обґрунтування засад кооперації та реалізації практичних ідей щодо становлення та розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій в Україні на даний час залишаються малодослідженими.

Метою статті є визначення законодавчо-правових засад та пріоритетних принципів розвитку кооперативної форми діяльності сільських територій.

Об'єктом дослідження є процеси розвитку та становлення обслуговуючої кооперації в Україні.

Теоретичною та методологічною основою досліджень слугували основні положення й розробки вітчизняних вчених та зарубіжний досвід із проблем кооперації, теорії та практики управління, особисті оцінки автора. Було використано монографічний, абстрактно-логічний, соціологічний методи досліджень.

Виклад основного матеріалу. За умов інституційних перетворень особливої соціально-економічної вагомості набувають питання вдосконалення механізмів державного регулювання сфери розвитку кооперативних відносин на селі як чинника активізації кооперативних процесів крізь призму нарощування потенціалу сільської економіки, забезпечення комплексної

стабільності сільських територій та підвищення їх конкурентоспроможності в якості об'єкта сучасної державної регіональної політики.

Однією зі складових частин економічної системи та традиційною формою господарювання є кооперація.

У нашій країні кооперація або зникає із соціально-економічного життя, або оголошується паңацеєю від усіх бід проблем. Однак незважаючи на цю обставину, кооперація продовжує виступати в якості об'єднуючої сили в Україні, перш за все у сфері сільського господарства та соціально-економічного розвитку сільських територій.

Тому розвиток та становлення кооперативних форм господарювання в сільській місцевості, відродження реальних кооперативних відносин в Україні потрібно розглядати в якості стратегічного ресурсу розбудови ринкової економічної системи в сільському господарстві та комплексного соціально-економічного розвитку сільських територій.

Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив – це дієва форма співпраці товаровиробників, які об'єднують свої зусилля для досягнення оптимального результату [2].

Кооперативи є інструментом об'єднання малими виробниками сільськогосподарської продукції власних ресурсів і здійснення спільних стратегій на ринках продукції, послуг і засобів виробництва [2].

Через систему кооперативів реалізується понад 50% продукції молочарства в Бельгії, Ве-

ликобританії, Польщі, а у Нідерландах, Австрії та Данії ця частка сягає 95% [13].

Практично 90% молокозаводів у країнах ЄС та Північної Америки є кооперативними [13]. Через свої кооперативи фермери продають понад 60% оливкової олії в Іспанії та Греції, 69% м'яса у Фінляндії, 72% фруктів та овочів у Бельгії, 95% вирощених квітів у Нідерландах, понад 50% зерна у Франції та Австрії зберігається на кооперативних елеваторах, що належать не посередникам, а безпосередньо товаровиробникам [13].

У Франції близько 520 тис. працівників зайнято у кооперативах, і їх річний товарообіг становить у середньому 77-80 млрд. євро, а на збут припадає близько 60% сільгосппродукції. Переробно-збутову діяльність там ведуть 3500 сільськогосподарських кооперативів. За рахунок переробних кооперативів у Франції покривається 40-45% загального обсягу продукції [13].

Створення та діяльність сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, зокрема обслуговуючих, в Україні протягом останніх років відбувається стрибками «розвиток-спад-розвиток», нагадуючи математичну криву (табл. 1; рис. 1).

Так, наприклад, якщо у 2009 р. сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів було 496 од., то 2010 р. їх налічувалося 645 од., у 2011 р. відбувся спад до 583 од., а у 2012 р. знову відбулося зростання до 774 од.

Згідно з Пояснювальною запискою до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких

Таблиця 1

Кількість сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у період з 2009-2016 рр.

Станом на 01.01.2009	Станом на 01.01.2010	Станом на 01.01.2011	Станом на 01.01.2012	Станом на 01.01.2013	Станом на 01.01.2014	Станом на 01.01.2015	Станом на 01.01.2016
496	645	583	774	885	1017	1022	1026

Джерело: [5]

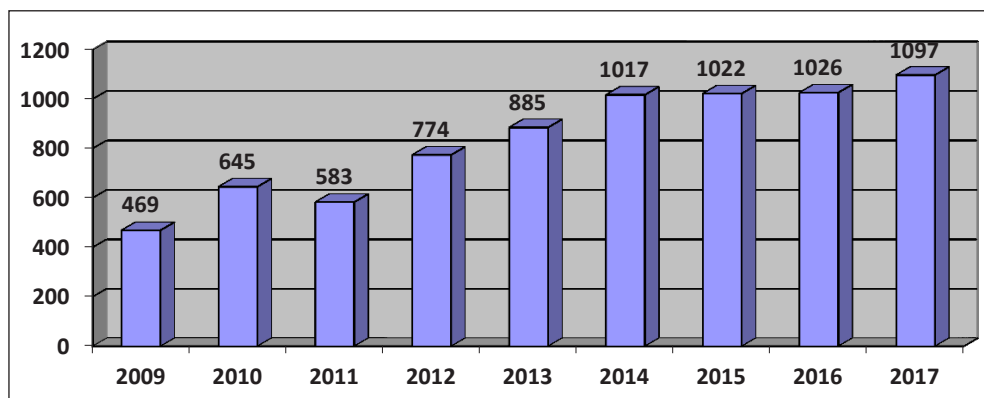


Рис. 1. Динаміка розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів в Україні у період 2009–2016 рр.

Джерело: складено автором за даними [5; 9]

законодавчих актів України щодо становлення і розвитку сільськогосподарської кооперації та її державної підтримки» станом на 1 січня 2017 р. сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів зареєстровано 1097 одиниць, причому з їх загальної кількості здійснюють господарську діяльність лише 589 одиниць, із них переробні – 25, заготівельно-збутові – 149, постачальницькі – 16, з надання інших послуг – 101 та багатофункціональні – 298). Цими кооперативами об'єднано 24,8 тис. осіб, створено 1636 постійних робочих місць на селі [9; 11].

На думку окремих дослідників [6; 7], вже зараз можливо виділити конкретні етапи становлення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів (табл. 2).

Сучасний період розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів має принципові особливості, які пов'язані з широким залученням домогосподарств у ринкові відносини. Наведені в табл. 2 етапи становлення та розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні демонструють подібність даного явища переважно інституціональним рішенням, а не стадіям життєвого циклу організаційно-економічних систем. Як показав проведений аналіз, визначені етапи суттєво не впливають на динаміку кількості кооперативів за періодами розвитку обслуговуючої кооперації.

Нестабільна ситуація щодо розвитку сільськогосподарських кооперативів в Україні пояснюється відсутністю на державному рівні програм розвитку та підтримки їх діяльності, а також відсутністю належної податкової та законодавчої бази.

Враховуючи великий потенціал сільськогосподарської кооперації в Україні, на жаль,

поки що не створено належної бази статистичних даних про розвиток кооперативів та їх вклад у національну економіку. Державні цільові програми, спрямовані на забезпечення розвитку аграрного сектору економіки, не вирішують проблем державної підтримки і сприяння процесам кооперації, вдосконалення законодавчої бази з питань податкових та інших пільг сільськогосподарським обслуговуючим кооперативам.

У 2009 р. було започатковано цільову державну програму підтримки кооперації на селі, що спричинило у 2010 р. ріст кількості кооперативів одразу на 30%. Програма так і не була реалізована через зміну уряду, через що кількість кооперативів у період з 2010 р. по 2011 р. скоротилась. Фінансова підтримка кооперативів була відновлена у 2012 році, що знову призвело до зростання кількості кооперативів.

На нашу думку, запроваджена у 2017 р. нова система державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників (прямі бюджетні дотації), щонайменше, не є комплексною та такою, що сприятиме розвитку сільськогосподарської кооперації на селі.

В Україні за умов формування єдиного нормативно-правового порядку важливим є виявлення та усунення протиріч, які стримують розвиток коопераційних процесів на селі.

Недосконалість чинного законодавства, яким регулюється діяльність кооперативів, є вагомим фактором, що гальмує розвиток сільськогосподарської кооперації.

Тому, на нашу думку, доцільним є проведення системного узгодження вітчизняного законо-

Таблиця 2

Етапи становлення та розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів*

Етап	Характеристика етапу
I етап «Становлення кооперації в Україні» – 1993–1997 рр.	Засновано перший сільськогосподарський кооператив Недосконалість законодавчо-нормативної бази щодо розвитку та державної підтримки кооперації II етап «Інституціональне оформлення засад кооперації»
II етап «Інституціональне оформлення засад кооперації. Зростання кількості кооперативів» – 1998–2008 рр.	Прийняття ЗУ «Про сільськогосподарську кооперацію» (1998 р.), створення нормативно-правових умов для розвитку кооперації. Реформування колективних сільськогосподарських підприємств у 2000 р., відповідно до Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 03.12.1999 р. Розвиток значної кількості фермерських господарств, виробничих кооперативів що стало підґрунтям для утворення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.
III етап – 2009 р. «Уповільнення темпів розвитку коопераційних зв'язків» – донині	Помірні темпи розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації. Прийняття у 2009 р. «Державної цільової програми розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів до 2015 року», що стало серйозним поштовхом для даного етапу їх розвитку. Було виділено з державного бюджету 90 млн. грн. на підтримку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Зменшення у 2010 р. кількості сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у зв'язку з відсутністю реалізації програми та державної підтримки.

Джерело: [6; 7, с. 203]

давства в контексті євроінтеграційного розвитку сільськогосподарської кооперації.

Концептуальною основою перспективної модернізації податкового, бюджетного, цивільного, господарського законодавства має бути пріоритетне закріплення і збереження кооперативних принципів та цінностей, визначених «Рекомендаціями про сприяння розвитку кооперативів» Генеральної конференції Міжнародної організації праці та підтримуваних Міжнародним Кооперативним Альянсом [10]. Зокрема, положення основних актів законодавства в сфері сільськогосподарської кооперації, а саме положення Цивільного та Господарського кодексів України [3; 4] щодо кооперації, Закони України «Про кооперацію» та «Про сільськогосподарську кооперацію» [1; 2] не узгоджені між собою.

На даному етапі розвитку системи сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів також потребує розгляду питання законодавчого нормування їх неприбутковості.

Згідно із ч. 1 Ст. 86 Цивільного кодексу України кооперативи, крім виробничих, є невідприємницькими товариствами (це поняття є більш ширшим, ніж неприбутковість, адже неприбутковість – це лише ознака, а невідприємницькі товариства де-юре є неприбутковими).

Відповідно до Закону «Про сільськогосподарську кооперацію» [2] сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи здійснюють обслуговування своїх членів, не маючи на меті одержання прибутку, і є неприбутковими організаціями. Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не є власниками продукції виробленої її членами, власниками такої продукції є його члени (Ст. 9). Те ж саме стосується і кооперативних об'єднань сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, які є неприбутковими організаціями і провадять свою господарську діяльність на тих самих умовах, що і сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи (Ст. 10).

Сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не є підприємствами колективної власності і не здійснюють господарську діяльність на засадах підприємництва. Згідно із ч. 2 Ст. 93 Господарського кодексу України підприємствами колективної власності є лише виробничі та споживчі кооперативи. Згідно із ч. 2 Ст. 94 Господарського кодексу України для здійснення господарської діяльності на засаді підприємництва громадяни можуть утворювати виробничі кооперативи. А тому сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи підпада-

ють під визначення Ст. 52 Господарського кодексу України як некомерційне господарювання [3].

Одночасно цією ж статтею зазначено, що житлово-будівельні, дачні, садівницькі та гаражні кооперативи є неприбутковими, тобто такими, які відповідають вимогам неприбутковості, а сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи не були віднесені до таких.

Отже, з внесеними змінами до податкового законодавства правовий режим неприбутковості сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів остаточно легітимізовано, але радикально обмежено. Причинно-наслідковим зв'язком такого факту є колізія щодо звуження цілей їх діяльності в статусі неприбуткових організацій, визначених чинним Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію».

Висновки і пропозиції. У ході дослідження встановлено, що в умовах інституційних перетворень особливої соціально-економічної вагомості набувають питання вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері кооперативних відносин на селі як чинника активізації кооперативних процесів крізь призму нарощування потенціалу сільської економіки, забезпечення комплексного розвитку сільських територій та підвищення їх конкурентоспроможності в якості об'єкта сучасної державної регіональної політики.

Зважаючи на проведені дослідження слід сказати, що до основних проблем розвитку кооперативних формувань в Україні можна віднести відсутність належної державної підтримки; недосконалість структури сільськогосподарського ринку; обмежений доступ до кредитних ресурсів; відсутність структур вертикальної кооперації, кооперативних оптових баз тощо; низький рівень знань або нестача інформації про переваги кооперації; відсутність лідерства, малий досвід управління спільними ресурсами; брак кваліфікованих працівників.

На нашу думку, основними напрямками розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів мають бути:

- удосконалення нормативно-законодавчої бази;
- постійна державна інформаційна підтримка сільськогосподарського кооперативного руху;
- інтеграція інститутів громадянського суспільства у сфері сільськогосподарської кооперації у міжнародну сферу;
- зниження податкових навантажень;
- посилення співпраці сільськогосподарських кооперативів з вищими навчальними закладами;

– розвиток міжнародного досвіду співробітництва товаровиробників у сфері сільськогосподарської кооперації.

Становлення кооперативних форм господарювання в сільській місцевості сприятиме вирішенню економічних проблем, покращенню добробуту сільського населення, розбудові ринкових відносин та комплексному соціально-економічному розвитку сільських територій.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про кооперацію». Відомості Верховної Ради України (ВВР), ред. від 06.11.2014. N 1206-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.
2. Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), ред. від 19.01.2013, № 5495-VI від 20.11.2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Господарський кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), ред. від 06.01.2018, № 2210-VIII від 16.11.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Цивільний Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), ред. від 06.02.2018, № 2234-VIII від 07.12.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
5. Динаміка зареєстрованих сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://www.minagro.gov.ua>.
6. Зіновчук В.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.
7. Крутько М.А. Стан та етапи розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. 2014. Вип. 149. – С. 202. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2014_149_31.
8. Малік М.Й. Проблемні питання розвитку кооперації та інтеграційних відносин в АПК. Економіка АПК. 2010. № 3. С. 45.
9. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо становлення і розвитку сільськогосподарської кооперації та її державної підтримки» від 20.06.2017 р. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?id...pf35401=427110.
10. Рекомендація щодо ролі кооперативів у економічному та соціальному розвитку країн, що розвиваються № 127, Том II. від 21.06.1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_249.
11. Статистичний збірник «Витрати і ресурси домогосподарств України». Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/17/Arch_vrd_zb.htm.
12. Фінашина Г.В. Економічна оцінка досконалості механізму сільськогосподарської кооперації. Вісник Харківського НАУ ім. В.В. Докучаєва, серія «Економічні науки». 2011. № 5. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua>.
13. Challenges for the Agro-food Sector in European Transition Countries // OECD Policy Briefs, May, 2016.

Прилипко С. М. Правовые аспекты становления и тенденции развития обслуживающей кооперации сельских территорий в Украине

В статье проведен анализ становления и тенденций развития обслуживающей кооперации сельских территорий. Определено, что создание и деятельность сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов в Украине в последние годы происходит весьма неравномерно. Установлено, что деятельность сельскохозяйственных кооперативов в Украине зависит от уровня государственной поддержки, налоговой и законодательной базы.

На основе проведенного исследования выделены проблемы развития кооперативных формирований в Украине, предложены основные направления развития сельскохозяйственных обслуживающих кооперативов.

Ключевые слова: территория, развитие, управление, государство, государственное управление, обслуживающий кооператив, сельская территория.

Prylipko S. M. Law aspects of becoming and trends in the development of the service cooperatives rural territories in Ukraine

The article analyzed the formation and development trends of service cooperatives in rural areas. It is determined that the creation and operation of agricultural serving cooperatives in Ukraine, in recent years, is very uneven. It is established that the activity of agricultural cooperatives in Ukraine depends on the level of state support, tax and legislative base.

The problems of development of cooperative formations in Ukraine, on the basis of the conducted research, are highlighted and suggested guidelines development of agricultural servicing cooperatives.

Key words: territory, development, management, state, state administration, servicing cooperative, rural territory.

Р. С. Радецькийдоцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА НАПРЯМИ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовані причин виникнення та напрямки боротьби з корупцією в Україні. Автором досліджено сутність та значення корупції, з'ясовано причини та передумови поширення корупції в Україні. Здійснено класифікацію заходів із запобігання та протидії корупції в Україні та запропоновано принципи державної політики боротьби з явищем корупції.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупція, організаційні заходи, правові заходи, причини виникнення корупції.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні питання попередження, виникнення і протидія корупції залишаються одними з найактуальніших та таких, що потребують постійної уваги, оскільки дане явище чинить реальну загрозу національній безпеці, особливо у світлі останніх подій. Саме корупція є каменем спотикання на шляху до реалізації численних реформ, які відбуваються в нашому суспільстві і ведуть нашу державу до європейського співтовариства. Дієва боротьба із цим явищем як ніколи потрібна сьогодні. Тому необхідно з'ясувати причин виникнення та напрямки боротьби з корупцією в Україні, чому і буде присвячена наша стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання виникнення та боротьби з корупцією досліджували такі науковці, як Божок Г.Д. [1], Ільєнок Т.В. [2], Карпінський І.Ю. [3], Колеснікова М.В. [4], Лазаренко С.Ж. [5], Молдован Е. С. [6] та інші. Проте дане питання постійно знаходиться в центрі уваги українського суспільства, тому потребує постійного моніторингу, чому і буде присвячена ця наукова стаття.

Мета статті полягає в з'ясуванні причин виникнення та напрямків боротьби з корупцією в Україні. Для досягнення поставленої в статті мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити сутність та значення корупції, з'ясувати причини та передумови поширення корупції в Україні, здійснити класифікацію заходів із запобігання та протидії корупції в Україні та за-

пропонувати принципи державної політики боротьби з явищем корупції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII корупція – це використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 1 цього Закону або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [7].

Як зазначає Божок Г.Д., корупція стала однією з головних загроз для розвитку багатьох країн, оскільки її вплив заважає нормальному функціонуванню інститутів держави, поширюючись як на загально-соціальне, так і на правове поле життєдіяльності суспільства. Не викликає сумніву і той факт, що корупція становить серйозну перешкоду на шляху України, оскільки є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави [1].

Дійсно, до питань боротьби з корупцією останнім часом у нашій державі звертаються не тільки силові структури та державні органи, а й громадські діячі, науковці та світова спільнота.

Як зазначає Ільєнок Т.В., небезпека корупції як суспільного явища полягає в тому, що вона [2]:

- підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством та функціонуванню державного апарату;
- суттєво обмежує конституційні права і свободи людини;
- порушує принцип верховенства права;
- призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім середнього і малого підприємництва, а також надходження іноземних інвестицій;
- грубо порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур правового сектора;
- надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам, підпорядковує державну владу їхнім інтересам;
- сприяє криміналізації та тінізації економіки, а також легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом;
- живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування;
- порушує принцип соціальної справедливості, невідворотності покарання;
- нищить духовні, моральні та суспільні цінності;
- ускладнює відносини з іншими державами і всією міжнародною спільнотою, унеможливує надання іноземної допомоги.

Отже, дійсно, корупція формує ряд чинників, що перешкоджають розвитку України, і, насамперед, шкодить міжнародним зв'язкам, особливо з європейськими країнами. Крім того, вона чинить загрозу правам та свободам українських громадян та верховенству права.

Отже, з'ясуємо причини та передумови поширення корупції в Україні.

Як вважають Лазаренко С.Ж. та Бабенко К.А., поширення корупції на сучасному етапі має певні особливості [5]:

- політизація корупції: корупція в класичному вияві, притаманне діловій практиці ведення бізнесу, стає все більш політизованою, переміщуючись у владні структури;
- перехід корупційних зв'язків з розряду тимчасових та випадкових явищ в розряд установлених корупційних схем;

– інтернаціоналізація і глобалізація корупції. Форми корумпованих грошових потоків стають недосяжними для контролю з боку національних правоохоронних органів;

– розширення сфери легалізації корупції, тобто маскування корупційних афер під законні операції. Як наслідок, легалізована корупція випадає з поля зору правоохоронних органів і набуває ще більших масштабів.

Виокремимо такі основні причини виникнення корупції:

– політичні, які виявляються в браку ціленаправленого формування державницької ідеї та високих моральних якостей, уповільненні розвитку системи українського публічного управління;

– економічні, які полягають у відсутності прозорих економічних процесів (приватизація, продажі, ліцензування, дозволи, ліміти, угоди тощо);

– правові, що виявляються у неповному визначенні сутності суб'єктів корупційних діянь, формальному декларуванні доходів;

– організаційні, які полягають у можливості працевлаштування в органах влади осіб з бізнесових чи кримінальних кіл;

– соціально-психологічні, які означають лояльне ставлення до фактів корупції, а також моральна деформація, корисливість, бідність, низькі заробітні плати державних службовців.

Як зазначає Колеснікова М.В., причинами корупційних проявів є [4]:

– непомірне «розростання» бюрократичного апарату чиновників, значна поширеність дозвільних процедур у державному управлінні, криміналізація владних відносин (економічна залежність влади від приватного капіталу);

– низький рівень заробітної плати державних службовців;

– відсутність дієвого контролю суспільства за діяльністю органів державної влади;

– недосконалість законодавства, що регулює відносини влади і капіталу щодо сфери впливу;

– соціально-економічна криза в державі тощо.

За твердженням Карпінського І.Ю., поширення корупції в Україні пов'язано такими основними морально-психологічними моментами [3]:

– втрата моральних засад свого колишнього статусу в членів суспільства, низька оцінка своєї ролі в регулюванні суспільних відносин, девальвація моральних цінностей, деморалізація суспільства;

– соціально-економічна і політична нестабільність суспільства породжує в громадян, у

тому числі й у державних службовців, дух невизначеності і невпевненості в завтрашньому дні (синдром тимчасовості);

- послаблення імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації суспільства;

- невизнання значною частиною населення корупції соціальним злом, нерозуміння її суспільної небезпечності для суспільства, держави, окремої особи;

- корінні зміни світогляду, ідеологічних орієнтацій громадян нашої держави, які стосуються сфери публічної влади;

- професійною та моральною деформацією частини керівників і посадових осіб, які займають відповідальні посади, що виявляється у вчиненні або поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушень службової етики;

- поширення корисливої спрямованості в діяльності службовців публічної сфери, їх готовність до порушення закону та норм моралі, а також зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань.

Таким чином, чинники корупції постійно взаємодіють один з одним. Доцільність виокремлення соціальних передумов корупції поруч із причинами виникнення та умовами корупційних діянь зумовлена складністю та багатосторонністю явища корупції. Варто зазначити, що корупція є результатом соціальних процесів, що мають певні закономірності. Тому лише глибинний аналіз цих процесів дозволить виробити дієві заходи боротьби із цим явищем.

Зупинимося також на заходах із запобігання та протидії корупції. Серед них вважаємо за до-

Таблиця 1

Класифікація заходів із запобігання та протидії корупції в Україні

Класифікаційний напрям	Заходи
Адаптаційний	Приведення структури державної служби України у відповідність з рекомендаціями та стандартами країн-членів ЄС
Забезпечення прозорості та гласності	Забезпечення прозорості прийняття рішень за допомогою конкурсів, тендерів. Створення прозорої системи найму та просування по службі державних службовців. Визначення переліку інформації, яку органи державної влади зобов'язані зробити доступною з метою розвитку громадянського суспільства та формування цивілізованого підприємницького середовища. Розробка та впровадження диверсифікованої системи громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Мінімізація контактів чиновників з громадянами за допомогою використання мережі Інтернет
Каральний	Створення системи ефективної протидії корупції, за якої вчинення корупційних діянь тягне неминучу відповідальність осіб, винних у їх вчиненні, з настанням негативних соціальних та службових наслідків (втрати пенсійного забезпечення; обмеження кар'єрного зростання, зайняття політичною діяльністю)
Організаційно-управлінський	Зменшення кількості «хабаромістких» функцій державної служби. Чітке законодавче визначення процедур прийняття управлінських рішень. Оптимізація чисельності державних структур з метою уникнення паралелізму в роботі, зменшення кількості контрольних та наглядових інстанцій. Удосконалення механізмів контролю за достовірністю декларування державними службовцями своїх доходів та витрат; забезпечення реальних правових наслідків недостовірного декларування з урахуванням розміру прихованих надходжень. Формування єдиної міжвідомчої комп'ютерної інформаційної системи для обліку відомостей щодо фактів корупції та корупційних діянь з правом доступу до неї усіх правоохоронних органів та Головдержслужби. Закріплення обов'язку державного службовця звільнятися з посади в разі обрання у представницькі органи. Запровадження правового інституту ротації кадрів державної служби на окремих посадах. Усунення функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади. Використання в процесі застосування дозвільних процедур принципу «позитивного адміністративного мовчання»
Правовий	Уніфікація нормативно-правових актів у сфері державної служби України. Удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців. Розроблення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, в якому слід визначити принципи раціоналізації адміністративних процедур
Превентивний	Запобігання соціальним передумовам корупції та усунення причин, що спричиняють вчинення корупційних діянь
Соціально-економічний	Створення системи суспільних відносин, за якої правомірна поведінка службовців публічної служби є соціально престижною і вигідною. Забезпечення справедливої та адекватної оплати праці державних службовців, завдяки чому можна було б уникнути негативних проявів протегування, клановості та сімейності

Джерело: складено автором на основі [6]

цільне виокремити адаптаційний, забезпечення прозорості та гласності, каральний, організаційно-управлінський, правовий, превентивний та соціально-економічний.

Як видно з таблиці 1, значну кількість заходів щодо подолання корупції в Україні об'єднує у своєму складі організаційно-управлінський та правовий напрями.

Як відомо, протягом останніх років в Україні напрацьована інституційна основа боротьби з корупцією. Окрім традиційних інститутів, таких як суди та Генеральна прокуратура, створено і спеціалізовані органи, серед яких – Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро та спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Також за останні роки вдалося зробити ряд кроків, які поступово наближають нас до подолання корупції. Серед них стало прийняття законів України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [7], «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [9], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [8] та інших нормативних документів.

Отже, організаційно-управлінські та правові заходи складають основу боротьби з корупцією в Україні. Завдяки вдалій та ефективній реалізації цих заходів ми зможемо ефективно боротися з явищем корупції в Україні.

При цьому варто зазначити, що політика боротьби з корупцією повинна реалізовуватися на основі таких принципів:

- об'єктивності, що передбачає врахування попереднього досвіду та інформації;
- цілепокладання, яке передбачає чітке формування конкретних стратегічних цілей та мети досягнення результату;
- результативності, що передбачає спрямування повної сукупності заходів, які були внесені до стратегії боротьби з корупцією в Україні на отримання кінцевого результату, а саме подолання корупції;
- ефективності, що передбачає визначення ефективності реалізації заходів щодо боротьби з корупцією, шляхом співвідношення потрачених сил на їх реалізацію та отриманих результатів;
- пріоритетності, що передбачає включення до числа основних напрямків боротьби з корупцією важливих завдань, реалізація яких дозволить досягти бажаних результатів;

– компетентності, що означає залучення до процесу боротьби з корупцією широкого кола експертів, що володіють знаннями у сфері протидії корупції, зокрема іноземних;

– спадкоємності, що передбачає залучення до процесу розробки та реалізації політики боротьби з корупцією широкого кола представників усіх зацікавлених сторін із метою забезпечення спадковості щодо реалізації розробленої політики;

– альтернативності, що передбачає розробку паралельних альтернативних планів реалізації політики боротьби з корупцією;

– прозорості, що передбачає відкритість та прозорість дій всіх суб'єктів під час реалізації політики боротьби з корупцією;

– ситуаційності, що передбачає виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх та зовнішніх чинників, а також сценаріїв дій, у результаті виникнення можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації.

Отже, ефективна політика боротьби з корупцією в Україні повинна базуватися на злагоджених діях державних органів та суспільства, що сприятиме викорененню даного явища в нашій державі та наблизить нас до демократичних цінностей та європейського співтовариства.

Висновки і пропозиції. До питань боротьби з корупцією останнім часом в нашій державі звертаються не тільки силові структури та державні органи, а й громадські діячі, науковці та світова спільнота. Корупція формує ряд чинників, що перешкоджають розвитку України і, насамперед, шкодить міжнародним зв'язкам, особливо з європейськими країнами. Крім того, вона чинить загрозу правам та свободам українських громадян та верховенству права. Серед причин виникнення корупції політичні, економічні, правові, організаційні та соціально-психологічні. Чинники корупції постійно взаємодіють один з одним. Доцільність виокремлення соціальних передумов корупції поруч із причинами виникнення та умовами корупційних діянь зумовлена складністю та багатосторонністю явища корупції. Варто зазначити, що корупція є результатом соціальних процесів, що мають певні закономірності. Тому лише глибокий аналіз цих процесів дозволить виробити дієві заходи боротьби із цим явищем. Серед основних заходів боротьби з корупцією можемо назвати адаптаційний, забезпечення прозорості та гласності, каральний, організаційно-управлінський, правовий, превентивний та соціально-економічний. Значну кількість заходів щодо подолання

корупції в Україні об'єднує у своєму складі організаційно-управлінський та правовий напрями. Ефективна політика боротьби з корупцією в Україні повинна базуватися на злагоджених діях державних органів та суспільства, що сприятиме викорененню даного явища в нашій державі та наблизить нас до демократичних цінностей та європейського співтовариства, що буде напрямком подальших наукових розвідок у даній темі.

Список використаної літератури:

1. Божок Г. Д. Історичні витоки корупції. URL: <http://www.law-property.in.ua/articles/61-idol-gd-historical-origins-of-corruption.html>.
2. Ільєнок Т.В. Історико-правові витоки поняття корупції. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/11474/%D2>.
3. Карпінський І.Ю. Соціально-психологічні фактори боротьби з корупцією в Україні. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Grani/2012_1/17.pdf.
4. Колеснікова М.В. Інформація як спосіб боротьби з корупцією. Юридичний науковий електронний журнал. 2016. № 2. URL: www.lsej.org.ua.
5. Лазаренко С.Ж. Політико-правові та соціальні передумови корупції в органах державної влади. URL: <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi-korupsiiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html>.
6. Молдован Е.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10mesmia.pdf.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
9. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

Радецкий Р. С. Причины возникновения и направления борьбы с коррупцией в Украине

В данной статье выяснены причины возникновения и направления борьбы с коррупцией в Украине. Автором исследована сущность и значение коррупции, выяснены причины и предпосылки распространения коррупции в Украине. Осуществлена классификация мероприятий по предотвращению и противодействию коррупции в Украине, предложены принципы государственной политики борьбы с явлением коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, коррупция, организационные мероприятия, правовые меры, причины возникновения коррупции.

Radetskyi R. S. Causes and problems of combating corruption in Ukraine

This article clarified the causes of and trends fight corruption in Ukraine. The author of the essence and meaning of corruption, unclear reasons and background of corruption in Ukraine. The classification of measures to prevent and combat corruption in Ukraine and suggested principles of state policy to combat the phenomenon of corruption.

Key words: anti-corruption institutional arrangements, legal actions, causes of corruption.

Н. А. Сорочишинааспірант
Класичного приватного університету

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ З ВИКОРИСТАННЯМ ПОЛІТИКИ ПРОТЕКЦІОНІЗМУ

У статті розглянуто протекціонізм як концепцію формування державного механізму захисту інноваційного розвитку. Розглянуто проблеми високої різниці в доходах бідних і багатих країн, відсутність інноваційної сфери в бідних країнах та причини цього, суть протекціонізму. Пояснюється необхідність використання протекціонізму в кризових ситуаціях у слаборозвинених країнах.

Ключові слова: механізми захисту внутрішнього ринку, механізми підтримки, протекціонізм, інноваційний розвиток, економічна емуляція.

Постановка проблеми. Аналітичний підрозділ групи «The Economist» прогнозує Україні до 2050 р. середньорічний темп зростання ВВП лише на 1% і зменшення чисельності населення до 32 млн чоловік. Нині ВВП на душу населення України становить 21% відповідного показника Європейського Союзу (далі – ЄС). Щодо США ще менше – 14%. Зрештою, порівняно з Норвегією – 12%. За 26 років «реформ» перспективна Україна перетворилась на економічного та інноваційного аутсайдера. За цей час країна втратила одну третину свого ВВП (у натуральному вимірі) і близько 10 млн населення.

З моменту розпаду Радянського Союзу світовий економічний порядок підпорядкований економічній теорії вільної міжнародної торгівлі, вільних ринків і конкуренції, які, як вважається, мають скоротити різницю в доходах жителів бідних та багатих країн. Передбачається, що якщо людство не буде втручатись у дію природних сил ринку та відкриє всі кордони, то у світі запанують економічна гармонія й прогрес. Це переконання лежить в основі ідеології Світової організації торгівлі (далі – СОТ), Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ), Світового банку та інших міжнародних фінансових організацій, які з початку 1990-х рр. керують справами в більшості бідних країн. Саме на основі цієї ідеології під впливом різних іноземних економічних експертів будувалася державна політика в Україні.

Сучасна світова торгівля приховує незаперечний факт: провідні країни стали розвиненими й інноваційними завдяки застосуванню політики субсидіювання, захисту передових технологічних галузей промисловості, які динамічно розвиваються, тобто протекціонізму. Протекціонізм – це і ідеологія, і економічна політика, що базуються на двох принципах: для того щоб розвинути власну державу, націю чи територію, потрібно розвивати економіку, а щоб вона розвинулась, повинні бути сформовані чинники національної держави. Найважливіший критерій оцінки заможної держави – стан її інноваційної сфери, уміння розробляти нові технології, швидко впроваджувати їх у виробництво, тим самим зберігаючи сильні конкурентні позиції та національний суверенітет.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Темою протекціонізму займалися та використовували його в державній політиці (кожен свого часу) Олександр Гамільтон, Фрідріх Ліст, Отто фон Бісмарк, Сергій Вітте, Дмитро Менделєєв, Людвіг Ерхард та інші відомі постаті. Більш сучасними вченими, роботи яких так чи інакше стосувалися цієї теми, є Ерік Райтнер, Мозес Абрамовіч, Джон Кеннет Гелбрейт, Крістофер Фрімен та інші.

Метою статті є вивчення й аналіз основ протекціонізму як концепції механізму формування та захисту інноваційного розвитку в межах державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Передумови кризи в Україні закладалися роками. Деформація економіки внаслідок збереження власниками сировинних галузей, які дають швидкий прибуток (метал, зерно, ліс тощо), ліквідація виробництв, що відрізняються високою додатковою собівартістю в майбутньому, проте в короткостроковій перспективі не забезпечують різкий підйом прибутку (а це практично всі інноваційно-промислові напрями, такі як ракетно-космічні та авіаційні технології, суднобудування, машинобудування, радіоелектроніка, електротехніка, легка промисловість тощо), зниження рівня розвитку сільського господарства призвели до загрозливого згортання внутрішнього ринку, до повної залежності української економіки від експорту та імпорту. Понад 60% ВВП в Україні формується за рахунок експорту сировини, а більш складне виробництво приблизно на 80% є імпортозалежним. Розрив між багатого Європою та бідною Україною сягає рекордних величин і продовжує зростати.

Можна назвати багато **причин такого кризового становища**, однак виділимо дві основні:

1) політика швидкої, непередбаченої та не продуманої інтеграції вітчизняної економіки в систему міжнародного поділу праці. Україна стихійно, по-ліберальному визначила конкурентоспроможні галузі: металургію й хімічну промисловість із супутнім експортом продукції низького ступеня переробки (фактично сировини), аграрний сектор і харчову промисловість, видобуток та експорт мінеральної сировини, послуги з транзиту газу, нафти, вантажів і пасажирів через територію країни, а також експорт дешевої робочої сили. В Україні збереглася частина промислового виробництва й супутніх наукових та інженерно-конструкторських робіт переважно у сфері виробництва продукції військово-технічного призначення, аерокосмічної промисловості та в деяких інших галузях. Доля цих підприємств сьогодні стоїть під питанням через націленість керівництва України на подальшу інтеграцію в економічний простір ЄС;

2) сильно деградували, зносили свої основні фонди та вимагають величезних інвестицій галузі інфраструктури – енергетика, транспорт, житлово-комунальне господарство. Інша частина промисловості в умовах ліберального

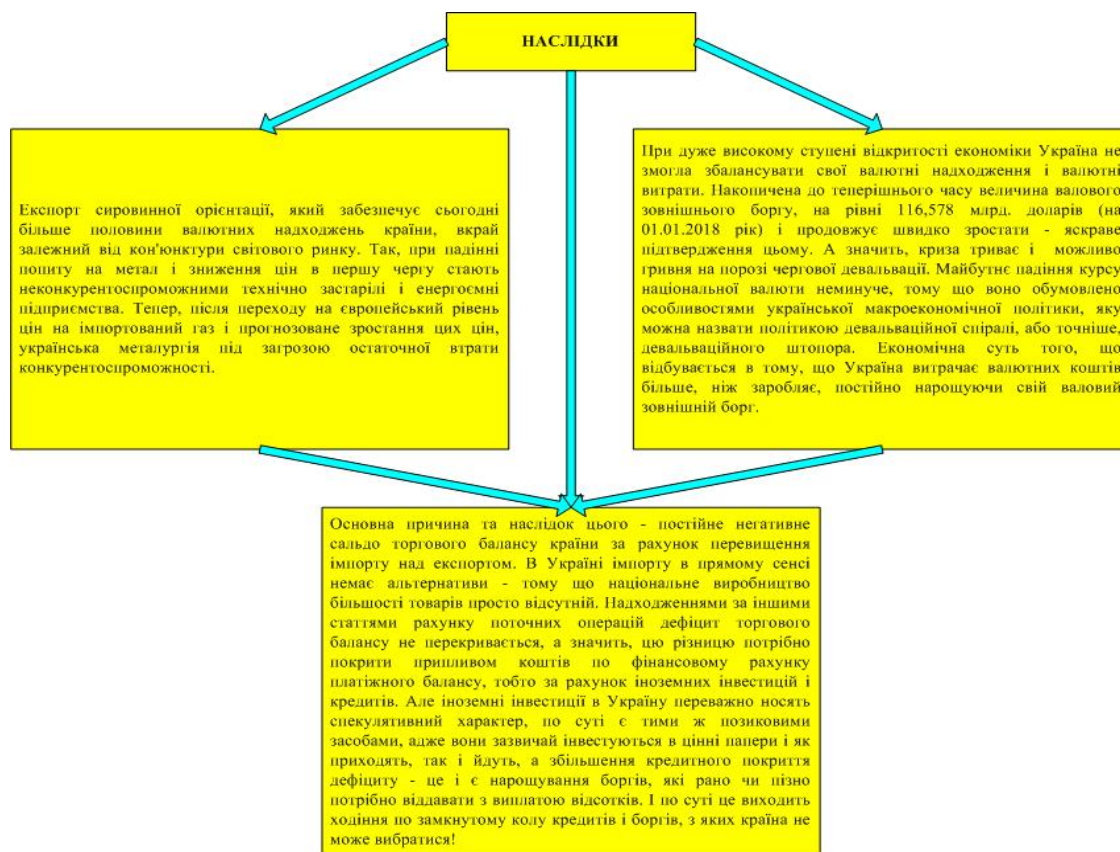


Рис. 1. Наслідки інтеграції України в міжнародний економічний простір

зовнішньоекономічного режиму, остаточно закріпленого членством України в СОТ, не витримала конкуренції та припинила своє існування. Сьогодні вже складно говорити про відродження верстатобудування, приладобудування, електронної промисловості й багатьох інших галузей машинобудування, не кажучи вже про

галузі, які колись виробляли предмети споживання.

Прискорили та поглибили таке критичне становище необдуманий і швидкий вступ до СОТ та підписання договору про асоціацію з ЄС, результати чого можна побачити в таблиці 1. Така інтеграція України в міжнародний економічний

Таблиця 1

Результати критичного становища економіки України

Наслідки вступу України в СОТ	Наслідки підписання договору про асоціацію з ЄС
Десятиліття членства в СОТ Україна зустріла майже 19-мільярдним негативним торговим сальдо, падінням виробництва та втратою традиційних ринків збуту продукції. За всі ці роки перелік основних експортних товарних позицій практично не змінився. Більше того, частка добувної промисловості в обсязі реалізованої промислової продукції зростає, що свідчить про посилення сировинного характеру української економіки. У сільському господарстві зростання експортних показників також дають товари низького ступеня переробки, питома вага яких переважає в загальному експорті сільгосппродукції. Не сталося ні зростання інвестицій, ні лібералізації доступу на зовнішні ринки. У результаті посилення конкурентного тиску на українського виробника та зростання імпорту відбулось падіння обсягів виробництва в низці галузей промисловості України. Загальне падіння ВВП в 2017 р. склало 54,3%. Під цією трагічною цифрою ховаються справжні руїни цілих сегментів економіки, переважно високотехнологічних (виробництво машин та устаткування, електричного, електронного й оптичного устаткування, трансформаторів, готових металевих виробів, коксу та продуктів нафтопереробки, електродвигунів і генераторів). Знизилось виробництво у сфері сільськогосподарського машинобудування, скоротилися поставки меблів, холодильного й морозильного обладнання українського виробництва на внутрішній ринок, практично знищена легка промисловість. У сільському господарстві ситуація не краща: скоротилося виробництво молока, виріс імпорт м'яса, український ринок захоплює імпортне сало з Польщі, Німеччини та Голландії, у країну імпортують фрукти й овочі, причому традиційні для України види (огірки, помідори, яблука, абрикоси, персики тощо). У результаті конкурентного тиску закрито 50 українських цукрових заводів, українські виробники втратили 11% внутрішнього ринку, а сумарна кількість втрачених робочих місць у цукровій галузі та свинарстві склала більше 500 тисяч.	Ґрунтуючись на результатах останніх років співпраці з ЄС у межах асоціації, також можна зробити неоднозначні висновки. Угода про асоціацію України з ЄС - це пакет із 486 статей, 311 із яких регламентують «торгівлю та питання, пов'язані з торгівлею». Фактично йдеться про розширену зону вільної торгівлі (далі – ЗВТ) з невеликим політичним блоком. Сама ЗВТ між Україною та ЄС набула чинності 1 січня 2016 р. Динаміка співробітництва між Україною та ЄС дуже суперечлива. Наприклад, експорт товарів з України в ЄС склав 7,6 млрд дол. за січень – липень 2017 р., що на 27,6% більше, ніж за аналогічний період 2016 р. Хоча якщо порівняти з періодом січень – липень 2013 р., то експорт товарів з України в ЄС впав на 7%. Виходить, що Україна до створення ЗВТ більше продавала товарів у ЄС, ніж зараз. Україна найбільше постачає в ЄС кукурудзу, чавун, напівфабрикати чорних металів, соняшникову олію. Дуже мало в експорті України в ЄС готових продуктів харчування, продукції машинобудування. Фактично головний експорт України в ЄС – це сировина, тоді як головний імпорт із ЄС в Україну становить продукція того ж машинобудування, сучасна електроніка, інформаційні технології, тобто все, що пов'язано з поняттям «інноваційна діяльність». З 2010 р. Україна поставляє в ЄС побутову техніку, зібрану з комплектуючих європейських компаній. Українська легка промисловість на 80% завантажена замовленнями з пошиття одягу для європейських брендів. Українські компанії поставляють у Польщу, Німеччину та інші країни ЄС меблі, запчастини для машин та електричні дроти. Це працювало й до створення ЗВТ, Україна й раніше, без ЗВТ, успішно продавала в ЄС чавун і кукурудзу. Зрозуміло, що в європейського бізнесу є свої інтереси в Україні, його влаштовує такий стан речей, проте ці інтереси не завжди збігаються з інтересами українського бізнесу. І це створює проблеми для розвитку ЗВТ між Україною та ЄС. Заступник міністра економічного розвитку і торгівлі України – торговий представник України Н. Микольська у вересні 2017 р. заявила, що вважає за доцільне переписати Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Н. Микольська стверджує, що ця угода вже застаріла та більше не відповідає інтересам обох сторін. З її слів, Україна втратила 20% промислового виробництва, практично повністю змінилася структура економіки. За обсягами поставок до ЄС на початок 2018 р. Україні вдалося повернутися лише до показників 2013 р. Якщо за 11 місяців 2013 р. український експорт у ЄС становив майже 15 млрд дол., то за аналогічний період 2017 р. (майже через два роки дії ЗВТ) досяг 15,9 млрд дол. Однак і цей мізерний приріст на європейському напрямі повністю нівелюється загальним падінням експорту. Порівняно із січнем – листопадом 2013 р. в 2017 р. товарний експорт України скоротився на 45,5%. Багато фахівців і політиків вважають, що за останні два-три роки Україна перетворилася на сировинну базу для благополучних європейських країн. Унаслідок ЗВТ із ЄС постраждала вся високоточна українська промисловість. Україна постачає в Європу переважно сировину та продукцію з низьким рівнем переробки. Відбулась деіндустріалізація економіки, промислові підприємства простоюють, зростає безробіття.

простір у свою чергу має вкрай негативні наслідки (див. рис. 1).

Звісно, ніхто не ставить під сумнів необхідність членства в СОТ і ЄС, проте робити це необхідно з урахуванням національних пріоритетів держави та інтересів свого суспільства. Вступаючи в подібні організації, необхідно мати не просто сильну економіку, а добре розвинений внутрішній ринок, який регулює пропорції імпорту й експорту за рахунок внутрішнього споживання. Це дасть можливість вести діалог з іншими країнами на рівних, бути не об'єктом, а суб'єктом політики. Тому необхідно розірвати порочну систему девальваційної спіралі – потрібно наполягати на перегляді загального ліберального курсу економічної політики. Адже країни з неконкурентоспроможною економікою не можуть проводити відкриту, ліберальну економічну політику. Якщо вони її все-таки свідомо проводять, вони проводять політику постійного зубожіння власного населення та деградації економіки. Тому проведення політики протекціонізму має стати найближчим завданням, головною метою реальних економічних реформ, що дасть змогу забезпечити вирівнювання торгового балансу. Результатом такої політики має бути збільшення експорту товарів і послуг та скорочення їх імпорту, у тому числі за рахунок імпортозаміщення. Політика протекціонізму, звичайно, передбачає зростання ролі державного регулювання економіки та відмову від багатьох ілюзій «ринкового саморегулювання». Саме наявність ефективного державного регулювання економіки пояснює успіх реформ у всіх успішних країнах – від Китаю до Бразилії. Держава повсюдно відіграє вирішальну роль у стимулюванні високотехнологічних і наукомістких виробництв та підтримки експорту їх продукції: від передової системи освіти й підготовки кадрів до створення системи експортного кредитування та страхування експортних контрактів. Швеція, Фінляндія, Голландія, наприклад, мають у своєму розпорядженні високотехнологічні виробництва зовсім не тому, що там сприятливі для цього природні умови. Натомість в Україні досі навіть не ставилося завдання створення державної комплексної програми підтримки експорту вітчизняної продукції високотехнологічних видів виробництва.

У ракурсі викладеного необхідно розуміти, що інноваційний розвиток є фундаментом економіки та його органічною й невід'ємною складовою частиною: немає інновацій – не-

має прогресу. Історично інноваційна діяльність пов'язана з розвитком міст, де багатство стало результатом синергії, адже люди різних професій і спеціальностей жили разом в одному співтоваристві, закладаючи тим самим основи сучасної диверсифікації економіки. Це у свою чергу призводило до різноманітності підходів до технологій, порівнювання ідей та їх постійного розвитку, змагань між національними державами й розкішшю, війн і вирішень військових проблем та, як наслідок, до винаходів та інновацій, що стали застосовуватись також у мирний час. Новий капіталізм зростаючої віддачі в матеріальному інноваційному секторі забезпечив підйом провідних західних економік. Це відбулося завдяки проведенню політики економічного націоналізму (сучасною мовою – протекціонізму), що на сьогодні є актуальною для багатьох країн світу, у тому числі України. Її характерними рисами є такі:

- 1) імпортозамінна індустріалізація на підставі використання нових технологій, зниження витрат за рахунок інновацій і зростаючої віддачі;
- 2) диверсифікація економіки;
- 3) використання дешевої сировини; при цьому бажано бути монополістом в одному-двох видах сировини;
- 4) розвиток освіти, науки, отримання нових знань;
- 5) наявність достатньої кількості населення;
- 6) державне регулювання, спрямоване на захист і підтримку власного виробника, використання на державному рівні високих вхідних бар'єрів на національний ринок своєї країни для конкурентів.

Історичним результатом цього стало таке:

а) інноваційний підприємець (державний чи приватний), який створює нову галузь або вид товару, деякий час отримує високу ренту, а тому прагне до подальших інновацій. Інновація дає підприємцю тимчасове зниження конкурентного тиску. Таким чином, циклічно вдосконалюються технології, приводячи до постійного оновлення виробництва та постійно зростаючого прибутку – ренти;

б) інноваційний підприємець, який першим отримує ренту, спочатку ділиться нею з банками, які видали інноваційний кредит, а потім із використовуваними у виробництві кваліфікованими працівниками та з владою (за допомогою податків), яка забезпечує інноваційне середовище, у тому числі захист від надмірної конкуренції на початкових етапах становлення нових

галузей. Фактично капітал, праця, інновації й держава забезпечують добробут країни. Таким чином, як показує історія, в основі економічного успіху багатьох розвинених країн лежить політика державного протекціонізму, яка забезпечує інноваційний розвиток багатьом із них.

Раніше система протекціонізму була засобом створення нових фабрик і фабрикантів, експропріації незалежних працівників, капіталізації національних засобів виробництва та життєвих коштів, насильного прискорення переходу від старого засобу виробництва до сучасного. Концентрація торгівлі й мануфактури в одній країні та наявність колоній поступово створювали для цієї країни відносний світовий ринок, а отже, і попит на її мануфактурні продукти. Політика протекціонізму використовувалась у різні періоди різними країнами, наприклад, такими як США, Англія, Італія, Франція, Німеччина та інші. Не можна сказати, що країни виключно дотримувалися протекціонізму. Часто протекціонізм чергувався із часом вільної торгівлі, проте це було лише за умови конкурентоспівності економіки цієї країни. Як тільки країна входила в стадію економічної кризи й занепаду промисловості, починали застосовуватись усі заходи протекціонізму.

Варто зазначити, що свого часу багаті країни, будучи метрополіями, забороняли колоніям мати промислове виробництво, витягуючи з них дешеву сировину. З неї технологічно більш розвинені метрополії виробляли готову продукцію та продавали її у своїх колоніях. Отримана за рахунок продажу в колоніях продукції багаторазова норма прибутку спрямовувалась на інноваційно-економічний розвиток у центри метрополій. На ці гроші будувалися заводи й фабрики, впроваджувалися новітні технології та інновації, проводилися інвестиції в науку й освіту, у розвиток внутрішньої інфраструктури. Ця картина закріплювала домінування більш потужних країн-метрополій над слабшими країнами-колоніями. Потім розпад колоній створив величезний глобальний ринок для їхніх товарів. Тому з 70-х рр., і особливо у 80–90-ті рр., набула популярності теорія вільної торгівлі, тобто необмежених ринків. Для розвинених країн це дуже добре – цілий світ є їх територією без жодних обмежень, а слабші країни не витримують конкуренції з ними.

Однак вільний ринок ускладнив і без того складну ситуацію: колишні країни-колонії не витримували конкуренції з розвиненими країна-

ми в силу вікової політики деіндустріалізації та, відповідно, відсутності промисловості. Сьогодні в колишніх колоніях використовуються менш прогресивні й дешеві способи виробництва, які не дають їм змогу вийти на інноваційно-промисловий рівень. Навіть за наявності багатьох природних ресурсів і можливостей ці країни залишаються слаборозвиненими. Основна причина полягає в тому, що ресурси цих країн капіталізуються іноземними компаніями. Таким чином, паразитарна в деякому сенсі економічна політика та нав'язування своїх умов неоліберальної економіки зробили колишні країни-метрополії багатшими й більш інноваційно розвиненими. Тому розрив між багатими та бідними країнами пояснюється колоніальним минулим і тим, що багаті країни схильні нав'язувати бідним країнам теорії, яких вони самі ніколи не дотримувались і, швидше за все, ніколи не будуть дотримуватись.

Протекціонізм як політика зумовлюється природним прагненням націй до самозбереження та до забезпечення свого добробуту й успіху або до встановлення домінування їх над іншими націями. Можна виділити **основні постулати протекціонізму**:

1) протекційна політика забезпечує розвиток промисловості, стійку економіку, залежну здебільшого від розвиненого внутрішнього ринку (а не від нестабільного зовнішнього), внутрішній добробут нації (що набагато важливіше, ніж просто матеріальне багатство), зростання середнього класу, що забезпечує політичну стабільність;

2) заходи протекціонізму виправдовуються цілями створення й зміцнення національної промисловості та вкрай важливі для тих націй, які володіють значним населенням, великою територією, природними джерелами багатств, розвиненим землеробством та стоять на досить високому рівні цивілізації й політичного розвитку. Зазвичай саме такі нації насамперед піддаються торговій окупації з боку держав-конкурентів через відсутність конкурентоспроможної промисловості та наявність водночас хоча б мінімальної купівельної спроможності населення для підтримки імпорту;

3) промислове виробництво має переважати над аграрним сектором. Розвиток промисловості підтягує розвиток сільського господарства, унаслідок чого відбувається симбіоз цих двох секторів економіки. Як свідчить історична реальність, жодна держава, яка робила ставку ви-

ключно на землеробство, ще не стала світовим лідером і не досягла високого рівня добробуту. Аграрна нація перебуває в такому ж становищі щодо нації, яка досягла промислових переваг, у якому перебуває дитина, яка вступає в боротьбу з дорослим;

4) якщо нації, створюючи або відновлюючи свою промисловість, починають неухильно діяти відповідно до доктрини вільної торгівлі, то в них знищуються залишки промисловості або ще не конкурентоспроможні нові галузі. І ці нації відчують на собі іноземні промислові переваги та потрапляють у залежність від іноземного капіталу.

На сьогодні протекціонізм має багато визначень, проте їх зміст зводиться до одного: протекціонізм – це захист внутрішнього ринку від конкуруючих країн шляхом урегулювання тарифних і нетарифних бар'єрів та використання механізмів підтримки національного виробника та зниження тим самим конкуренції інших країн порівняно з товарами національного виробництва. Таким чином, як економічне поняття протекціонізм у гранично узагальненому вигляді означає захист національних виробників і витіс-

нення імпоротної продукції. Більш конкретно під ним розуміється модель економічного зростання та побудована на цій моделі державна політика зовнішньої торгівлі.

Сучасний протекціонізм розвинених капіталістичних держав виражає насамперед інтереси великих національних і міжнародних монополій. Захоплення, поділ та перерозподіл ринків збуту товарів і капіталів складають його головний зміст. Він здійснюється за допомогою складної системи державно-монополістичних заходів, що контролюють і регулюють зовнішню торгівлю.

Посилення інтернаціоналізації капіталістичного виробництва та подальший розвиток державно-монополістичного капіталізму приводять до того, що поряд із традиційними методами прикордонного регулювання зростає використання в протекціоністських цілях внутрішніх економічних та адміністративних важелів, а також валютно-фінансових і грошово-кредитних засобів, що обмежують застосування іноземних товарів.

Протекціонізм країн, що розвиваються, має принципово інший характер. Їхня зовнішнє-

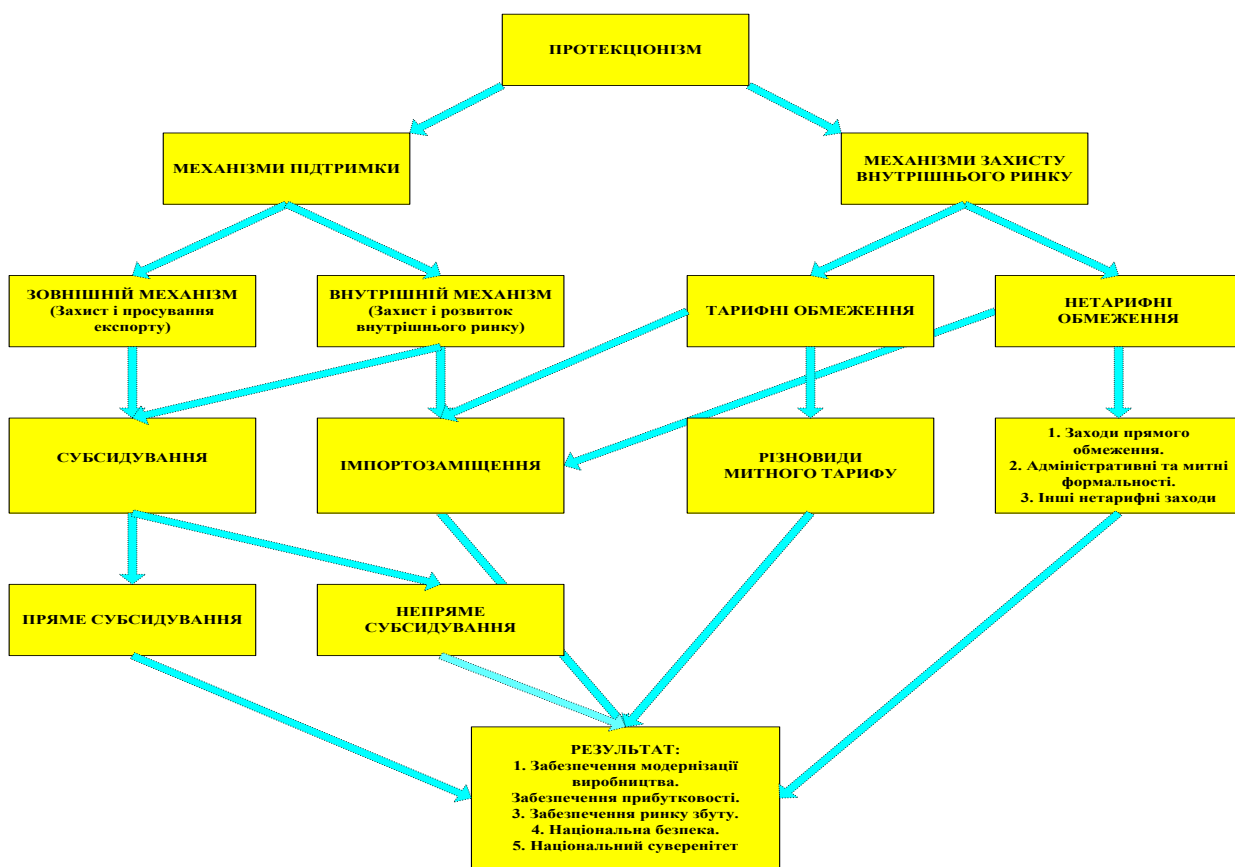


Рисунок 2. Структура та інструментарій протекціонізму

кономічна політика спрямована на захист галузей національного господарства, що формуються, від експансії з боку імперіалістичних держав. Цей протекціонізм сприяє досягненню економічної незалежності молодих суверенних держав.

Однак незалежно від того, який характер має політика протекціонізму, механізм протекціонізму має свою структуру та інструментарій (див. рис. 2).

Сутність механізму підтримки як складової частини механізму протекціонізму можна простежити в таблиці 2.

Аналіз механізму захисту внутрішнього ринку можна простежити в таблицях 3 та 4.

Традиційно протекціонізм «цікавить» не зовнішній ринок, а внутрішній. Це дає можливість як відстоювати економічний суверенітет, так і готувати поширення економічного впливу за рахунок експорту. Коли ми ведемо мову про економічний суверенітет, то маємо на увазі здатність країни ефективно регулювати платіжний баланс, не вдаючись до порад і допомоги міжнародних організацій. І при цьому важливою є позиція уряду, за якою зменшення дефіциту платіжного балансу здійснюється за рахунок інноваційної діяльності та зростання частки внутрішньо вироблених товарів у споживчому кошику населення, а не за рахунок зменшення обсягу імпортованих товарів загалом як наслідок штучного, організованого урядом вимивання монетарної маси (як правило, під контролем МВФ та інших міжнародних фінансових помічників слабких економік) і зuboжіння населення. Стимулювання внутрішнього попиту за рахунок створення умов для розвитку внутрішнього інноваційного, промислового й споживчого ринків опосередковано заохочує залучення довгострокових інвестиційних ресурсів у країну, збільшує доходи місцевого населення внаслідок створення нових робочих місць.

Саме цим можна пояснити живучість протекціонізму в розвинених країнах. Наприклад, за підсумками 2015 р. список країн, які найчастіше вдаються до протекціонізму, очолюють США та Російська Федерація (див. табл. 5). Варто зазначити, що на сьогодні ситуація не змінилася.

Загалом країни G20 відповідальні за ліву частку глобального протекціонізму. Якщо в 2015 р. було впроваджено загалом 736 нових дискримінаційних заходів у всьому світі, то на країни G20 припадало 599 (або 81%) зафіксованих випадків дискримінації комерційних і тор-

говельних інтересів країн-партнерів. Практика захисту локального виробника завжди була золотим стандартом у розвинених країнах та тих, що активно розвиваються. Дослідження Global Trade Alert Report показують, що з кожним роком число дискримінаційних заходів у міжнародній торгівлі зростає. Так, у 2015 р. таких заходів (539 дискримінаційних заходів проти 200 лібералізаційних) було на 35% більше, ніж у 2014 р. (400 дискримінаційних проти 140 лібералізаційних). Найбільш популярними засобами захисту національного виробника у світі є державні субсидії та допомога (25% усіх заходів). Так, у США, які вважаються символом вільного ринку, діє Федеральний закон про закупівлі (Federal Acquisition Legislation – FAR), в основі розділу 25 якого лежить законодавчий акт «Buy-American Act» («Купуй американське») 1933 р. Згідно з документом державні установи країни зобов'язані купувати продукцію, яка містить не менше 50% локалізації (п. 25.101 FAR) і дає 6–12-відсоткову цінову перевагу для національних виробників перед іноземними учасниками тендерів (п. 25.105 FAR). У ЄС діє Директива щодо закупівель у сфері комунального господарства (Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors), п. 2 ст. 85 якої передбачає, що будь-яку тендерну пропозицію може бути відхилено, якщо склад продукції країн, що не входять до ЄС, перевищує 50% загальної кількості продукції в тендерній пропозиції.

І в США, і в ЄС активно використовуються протекціоністські норми, унаслідок чого частка іноземних компаній, які виграють тендери в ключових країнах ЄС, становить лише 2–3%. Головні галузі дискримінації – основні матеріали, транспортні засоби й обладнання, сільськогосподарська продукція, готові металеві вироби та спеціалізована техніка. Більше того, у дослідженні Національної розвідувальної ради США під назвою «Парадокс прогресу» зазначено, що до 2035 р. буде спостерігатися повсюдне впровадження 3D-друку, роботизації, нові матеріали змінять міжнародну торгівлю та збільшать частку місцевого виробництва. Разом зі здешевленням технологій і подорожчанням людської праці в Азії розміщення виробництва на віддалених заводах стане не вигідним порівняно з ефективними заводами поблизу споживача.

Для України це означає, що підривається надія повторити досвід Китаю в плані залучення міжнародного капіталу й технологій для

Механізм підтримки вітчизняних виробників

Зовнішній і внутрішній механізм підтримки – субсидування та імпортозаміщення	
Зовнішній механізм (підтримка експорту) Зазвичай це пільги фінансового характеру, що надаються державою своїм експортерам для розширення вивозу товарів за кордон. У результаті таких субсидій експортери отримують можливість продавати товар на зовнішньому ринку за нижчою ціною, ніж на внутрішньому. Внутрішній механізм (підтримка внутрішнього ринку) З позиції інноваційно-економічного розвитку субсидія (від лат. subsidium – допомога, підтримка) – це виплати споживачам (у нашій ситуації інноваторам-виробникам), які надаються за рахунок державного чи місцевого бюджету, а також виплати спеціальних фондів для юридичних і фізичних осіб, місцевих органів влади, інших держав. Основні властивості субсидії: – безоплатна передача коштів (можливе повернення коштів); – цільовий характер; – співфінансування (на умовах часткового фінансування). Частиною внутрішнього механізму підтримки також можна назвати імпортозаміщення Економічна доцільність імпортозаміщення полягає в тому, що вітчизняне виробництво дає змогу створити нові галузі народного господарства та підтримати вже існуючі, надати робочі місця своїм громадянам і зберегти додаткову вартість, тим самим збільшивши дохідну частину державного й місцевих бюджетів. Політичні міркування продиктовані інтересами безпеки: країні необхідно виробляти те, без чого вона не може жити, і насамперед це стосується продуктів харчування та нових технологій.	
Пряме субсидування	Зовнішній механізм Виплата дотацій виробнику за його виходу на зовнішній ринок. Внутрішній механізм З позиції інноваційно-економічного розвитку прямі субсидії використовуються для фінансування фундаментальних наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт (гранти), упровадження у виробництво нової техніки та перепідготовки кадрів. З одного боку, субсидії можуть заохочувати розвиток перспективних галузей, а з іншого – підтримувати не рентабельні, проте стратегічно важливі підприємства (з усіма наслідками втручання держави в ринкову економіку).
Непряме субсидування	Зовнішній механізм Використовуючи непряме субсидування, держава може здійснювати низку дій в обхід вимог ГАТТ/СОТ: використовувати кошти платників податків для надання низькопроцентних позик самим експортерам або їх іноземним клієнтам; надавати безпосередні витрати щодо стимулювання збуту експортної продукції за кордоном, організовуючи рекламу та надаючи дешеву інформацію про кон'юнктуру експортного ринку; надавати податкові пільги залежно від обсягу вироблених на експорт товарів і послуг. Внутрішній механізм З позиції інноваційно-економічного розвитку непряме субсидування здійснюється засобами податкової й грошово-кредитної політики. Держава може застосовувати пільгове оподаткування прибутку підприємств, практикувати повернення прямих податків і митних зборів, державне гарантування та страхування депозитів, експортних кредитів, надавати приватним об'єднанням кредити на пільгових умовах.
Імпортозаміщення	Імпортозаміщення – заміщення імпорту товарами, виробленими всередині країни. Для цього можуть бути використані тарифні й нетарифні методи регулювання. Більшість країн світу проходили стадію імпортозаміщення під час відставання рівня економіки своєї країни від рівня економіки країн, зокрема: – за часів, коли можливості імпортувати продукцію обмежені (відстала національна економіка, низький рівень доходів), вводяться імпортні обмеження; центральні банки надають підтримку вітчизняній банківській системі, задовольняючи фінансові потреби приватного й державного секторів, що дає змогу швидко розширити вітчизняне виробництво промислової продукції, яка поступово витісняє імпорт; – промислове виробництво зростало випереджаючими темпами в тих країнах, які вже мали промисловий потенціал та уряди яких вживали заходів для підтримки внутрішнього попиту; – підтверджується гіпотеза Пребіша-Зінгера, коли економічне становище країн-експортерів сировинних товарів поступово погіршується, якщо вони не вдаються до політики імпортозаміщення. У зв'язку з існуючими обмеженнями щодо експортоорієнтованості (країна тимчасово не може експортувати, участь у світовій торгівлі зростає повільно, праця використовуються майже повністю на зміцнення й розвиток економіки країни до міжнародного рівня) низка країн (наприклад, Японія, Франція) використовують політику імпортозаміщення, захищаючи свої внутрішні ринки. Країні, що стикається з дефіцитом валюти та різким подорожчанням імпортової продукції, також потрібне проведення політики імпортозаміщення.

Вплив субсидування та імпортозаміщення	
Переваги	Зовнішній механізм Субсидування експорту є водночас субсидуванням імпорту. Це відбувається через те, що експортні субсидії сприяють підвищенню обмінного курсу національної валюти, а отже, здешевлюють придбання іноземних товарів у цій країні. Отримана експортерами допомога в такій формі істотно підвищує конкурентоспроможність товарів та стимулює комерційну діяльність, що також дає змогу продавати товар на зовнішньому ринку за нижчою ціною, ніж на внутрішньому. Внутрішній механізм З позиції інноваційно-економічного розвитку відбувається збільшення фундаментальних наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт, поява й розвиток нових інноваційно-промислових напрямів і підприємств, нових робочих місць, збільшення заробітної плати в країні, посилення купівельної спроможності населення, зміцнення конкурентоспроможності країни.
Недоліки	Зовнішній механізм Відповідно до правил ГАТТ/COT застосування експортних субсидій заборонене. Якщо вони все-таки використовуються, то країнам, які імпортують, дозволено вживати відповідних заходів шляхом стягування компенсаційних імпортних мит. Трапляється, що ці мита приносять збитки країні, яка стверджує їх, проте загалом вони можуть бути вигідними, оскільки нейтралізують експортні субсидії. При цьому платники податків країни, яка надає субсидію, експорт, неявно доплачують платникам податків країни-імпортера. Виробникам, які отримують субсидію, стає більш вигідно експортувати, ніж продавати товар на внутрішньому ринку. Однак щоб розширити поставки на зовнішній ринок, вони повинні знизити експортні ціни. Субсидія покриває збитки від зниження цін, і обсяги експорту зростають. Водночас через зростання експорту менше товару може надходити на внутрішній ринок, тому внутрішня ціна на нього збільшується (за умови, що виробник не збільшить виробництва). У результаті споживачі зазнають втрат, а виробники отримують додатковий вигравш. Внутрішній механізм З позиції інноваційно-економічного розвитку непередбачене й неконтрольоване субсидування може тримати на плаву нерентабельні підприємства, можливі корупційні схеми. За певних умов імпортозаміщення може бути збитковим і не впливати на безпеку країни.
Висновки	
Зовнішній механізм У середньому експортні субсидії невеликі, проте для окремих товарів, а також компаній вони можуть досягати дуже великих розмірів. Субсидування необхідно використовувати тоді, коли держава ставить завдання опанувати нові технології та охопити нові ринки для реалізації своїх нових товарів. Використовувати субсидування необхідно продумано й помірно, щоб не нашкодити своїй же економіці та не порушити ціновий баланс на внутрішньому й зовнішньому ринках. Інакше кінцевим результатом субсидування експорту стає зайве зростання торгівлі. Це приносить шкоду як субсидуючій державі, так і всій світовій економіці. Внутрішній механізм Використання в перехідній економіці внутрішнього субсидування може дати більший результат для національної економіки, ніж використання експортного. Останнє є доречним, коли країна має міцну економіку. Головні результати імпортозаміщення – зниження залежності від зовнішніх ринків, де позитивним результатом цілеспрямованих дій урядів таких держав стає забезпечення розвитку промислового потенціалу, і формування стійкої бази щодо забезпечення самодостатності економіки країни на світовому ринку.	

експортної орієнтації під дешеву робочу працю та дозвіл шкоди екології. А розвиток високотехнологічного виробництва в країні дедалі більшою мірою ставатиме справою одних лише українців. Більше того, незабаром зміниться не тільки локалізація, а й структура світової торгівлі. Триває зниження цін і попиту на корисні копалини й нафту. Падає виручка від експорту аграрної продукції та промтоварів. З 2012 р. темп зростання торгівлі товарами значно сповільнився, особливо у вартісному вираженні.

Отримання високої прибутковості вимагає експорту високотехнологічної продукції, причому йдеться не просто про виробництво, а насамперед про розробку, брендінг, продаж і сервісне

обслуговування. Саме такою переорієнтацією своїх економік зайняті розвинені країни, дотуючи високотехнологічні галузі й наукові дослідження. Так, згідно зі звітом компанії «Deloitte» за 2017 р. «Survey of Global Investment and Innovation Incentives» країни ЄС, такі як Великобританія, Латвія, Литва, Чехія, Угорщина, надають компаніям від 200% до 300% віднімання з бази оподаткування витрат на інновації.

Зараз Індія та Малайзія активно використовують цей інструмент, а Сінгапур у попередніх періодах був абсолютним лідером у ставках податкового стимулювання. Наприклад, американська компанія «Tesla» вже багато років освоює державні субсидії в обсязі 5 млрд дол.

Тарифні обмеження

Тарифні механізми захисту внутрішнього ринку			
Митний тариф являє собою систематизований перелік митних зборів, якими обкладаються товари, що ввозяться або вивозяться з країни. При цьому систематизація переліку товарів здійснюється за певними ознаками, і проти кожного з товарів вказується одна чи декілька ставок митних зборів			
Простий тариф передбачає для кожного товару одну ставку митних зборів, яка застосовується незалежно від країни походження товару. Цей тариф не передбачає достатньої маневреності в митній політиці, а тому не відповідає сучасним умовам конкурентної боротьби на світовому ринку		Складний тариф передбачає визначення щодо кожного товару двох і більше ставок митних зборів. Він часто використовується в зовнішньоторговельній політиці держав, оскільки дає змогу чинити тиск на одні країни, обкладаючи їх товари більш високими митами, і надавати пільги іншим державам, розвиваючи з ними більш тісне економічне співробітництво	
Залежно від країни походження товару			
	Автономні ставки вводяться на основі односторонніх рішень органів державної влади, є найбільш високими та застосовуються щодо товарів, які ввозяться з країн, з якими не укладені торговельні договори та угоди	Конвенційні ставки мають більш низьку ставку тарифу, ніж автономні. Вони визначаються на базі двосторонньої чи багатосторонньої угоди та застосовуються щодо товарів із країн, які уклали торгові договори	Преференційні ставки передбачають найнижчі ставки, які встановлюються відповідно до багатосторонніх угод, і застосовуються для створення замкнутих економічних угруповань, режимів асоціацій, а також у торгівлі з країнами, що розвиваються
У напрямі руху товарів			
Імпортні мита – це податки, якими обкладаються ввезені в країну товари. Вони виконують переважно фіскальну функцію, забезпечуючи значну частину податкових надходжень до бюджету	Експортні мита – це податки, що стягуються з товарів, які вивозяться за межі країни. Вони покликані обмежити експорт тих товарів, які необхідні внутрішньому ринку (наприклад, нафти), а також поповнити дохідну частину бюджету		Транзитні мита стягуються з товарів, які перетинають територію держави транзитом. У світовій практиці вони застосовуються рідко, оскільки стримують товарні потоки
За формою оподаткування			
Адвалорні , що стягуються у відсотках від ціни товару (наприклад, 10% ціни автомобіля)	Специфічні , що стягуються у вигляді певної грошової суми з обсягу, ваги або штуки товару (наприклад, 15 дол. США з кожної тонни металу)		и за яких товар може обкладатись одночасно і адвалорним, і специфічним митами
У напрямі дії тарифу			
Антидемпінгові мита застосовуються в разі ввезення на територію країни товарів за цінами, нижчими від внутрішніх, якщо такий імпорт завдає економічної шкоди національним товаровиробникам		Компенсаційні мита застосовуються щодо тих імпортованих товарів, під час виробництва яких прямо або побічно використовувалися субсидії, якщо цей імпорт завдає шкоди національним виробникам аналогічної продукції	Картельні мита застосовуються проти товарів, що ввозяться з тих країн, які здійснюють щодо цієї держави дискримінацію, недружні акти тощо

Таблиця 4

Нетарифні механізми захисту внутрішнього ринку (відповідно до класифікації ЄЕК ООН)

Заходи прямого обмеження	
Контингентування (квотування)	Державне регулювання зовнішньої торгівлі за допомогою встановлення імпорتنих та експортних квот (контингентів). Мета – захист інтересів національної промисловості. Досягається шляхом дозволу ввезення чи вивезення тих або інших товарів. Торгівля здійснюється за ліцензіями. Зазвичай вводиться на певний строк або у зв'язку з якою-небудь подією. Мотивацією застосування під час експорту часто є дефіцит експортних товарів на внутрішньому ринку, запобігання вичерпання природних ресурсів. Щодо імпорту застосовується у зв'язку з необхідністю підтримки платіжного балансу країни, у порядку захисних заходів для усунення істотного збитку або запобігання загрози виробникам подібних товарів на території держави
Добровільні експортні обмеження	Особлива форма кількісного обмеження імпорту, коли не країна-імпортер встановлює квоту, а країни-експортери самі беруть на себе зобов'язання щодо обмеження експорту. Звичайно, насправді такі експортні обмеження є не добровільними, а вимушеними: вони вводяться або в результаті політичного тиску країни-імпортера, або під впливом погроз застосувати більш жорсткі протекціоністські заходи (наприклад, порушити антидемпінгове розслідування)
Встановлення бар'єру за мінімальними цінами	Форма обмеження імпорту, коли не країна-імпортер встановлює мінімальну ціну, а країни-експортери самі беруть на себе зобов'язання щодо обмеження експорту за ціновим механізмом. Звичайно, такі експортні обмеження також не є добровільними
Економічні санкції	Крайньою формою державного обмеження зовнішньої торгівлі є економічні санкції, наприклад, торговельне ембарго – заборона державою ввозу в будь-яку країну або завезення з будь-якої країни товарів. Країна вводить ембарго на торгівлю з іншою країною, як правило, з політичних мотивів. Економічні санкції щодо будь-якої країни можуть мати також колективний характер, наприклад, коли вони вводяться за рішенням ООН
Ліцензування	Під ліцензуванням розуміють різновид контролю, здійснюваного державою, який спрямований на захист стратегічно важливих пріоритетів держави, прав, здоров'я й моральності громадян, а також їхніх законних інтересів. Можна говорити, що ліцензування – це комплекс заходів, пов'язаних із видачею ліцензій, припинення її дії або ж призупинення та відновлення дії ліцензій, анулювання ліцензій, здійснення контролю органом, що ліцензує, за дотриманням ліцензіатами умов і вимог ліцензійної діяльності тощо. У питаннях протекціонізму це контроль держави за ввезенням і вивезенням товарів із країни шляхом видачі спеціального дозволу
Адміністративні та митні формальності	
Імпортні податки та збори	Податки й збори, що стягуються тільки з іноземних товарів із метою прямого скорочення їх ввезення в країну. Їх структура є такою: 1) імпорتنі податки: – прикордонний податок, яким обкладаються товари за факт перетину кордону; – збори, пов'язані з оформленням документів на митниці, митним оглядом товару, перевіркою його якості; – інші збори (портові, статистичні, фітосанітарні тощо). За характером своєї дії імпорتنі податки та збори близькі до митних зборів, проте, на відміну від них, постійно змінюють свій рівень залежно від співвідношення внутрішніх і світових цін на продукцію; 2) імпорتنі депозити, що являють собою грошову заставу під оплату митних зборів, яку імпортер має внести в місцевій чи іноземній валюті до уповноваженого банку перед закупівлею іноземного товару. Сума імпортного депозиту встановлюється у вигляді певного співвідношення до вартості імпортованого товару
Сертифікація	Сертифікація Форма здійснюваного органом із сертифікації підтвердження відповідності об'єктів/товарів вимогам технічних регламентів, положенням стандартів, зводів правил або умов договорів. Під сертифікацією мається на увазі також процедура отримання сертифіката. Ввезені на територію держави товари повинні відповідати технічним, фармакологічним, санітарним, ветеринарним та екологічним стандартам і вимогам, встановленим у цій країні. Забороняється ввезення товарів, які не відповідають зазначеним вище стандартам і вимогам, не мають сертифіката, маркування або знака відповідності в передбачених законодавством цієї держави випадках, заборонені до використання як небезпечні товари, що мають дефекти, які становлять небезпеку для споживачів
Передвідвантажувальна інспекція	З метою захисту прав та інтересів споживачів, протидії недобросовісній практиці спотворення відомостей про імпортовані в країну товари, а також заниження їх вартості держава має право вводити передвідвантажувальну інспекцію, у тому числі видачу сертифіката про проходження передвідвантажувальної інспекції, щодо окремих товарів, які імпортуються в цю країну. Включає в себе такі заходи: – санітарно-епідеміологічний контроль; – ветеринарний нагляд; – карантинний фітосанітарний контроль;

Інші нетарифні заходи	
Валютні обмеження та валютний контроль	Валютні обмеження – система заходів з обмеження та контролю операцій із валютними цінностями. Ці заходи проводяться державою в особі спеціального державного органу валютного контролю на основі прийнятих нормативних актів. Валютні обмеження поширюються насамперед на імпортні операції. Органи валютного контролю визначають пріоритетні напрями, на які може бути спрямовано валюту. Таким чином, імпортери отримують ліцензію (дозвіл) на купівлю в банків іноземної валюти, необхідної для оплати імпорту. Експортери зобов'язані продавати іноземну валюту уповноваженим банкам, іноді центральному банку, часто за фіксованим офіційним курсом. Залежно від ступеня нестачі в країні іноземної валюти в законодавчих актах встановлюється відсоток валютної виручки, що підлягає обов'язковому продажу валюти експортерами. З метою стимулювання експорту та регулювання імпорту можуть встановлюватись диференційовані валютні коефіцієнти у вигляді надбавок до офіційного курсу, які застосовуються під час обміну експортної виручки на національну валюту. В умовах валютних обмежень відсутній вільний рух капіталу за кордон. Обмеження виражаються у вигляді заборони на переказування іноземної валюти за кордон або встановлення спеціального дозвільного порядку вивезення іноземної валюти за кордон. Валютний контроль – це контроль держави над дотриманням валютного законодавства під час здійснення валютних операцій. Використання жорсткого валютного обмеження й контролю призводить до виникнення чорного ринку валюти, у результаті чого реальний обмінний курс сильно відрізняється від встановленого державою. Валютні обмеження та валютний контроль повинні розглядатись як тимчасовий захід, що має на меті захист економічних інтересів країни в умовах незбалансованої економіки
Регулювання курсу національної валюти	Основні методи регулювання валютного курсу є такими: 1) валютні інтервенції – здійснюються центральними банками як протидія зниженню чи підвищенню курсу національної валюти. Валютна інтервенція являє собою купівлю або продаж центральним банком інвалюти. Таким чином регулюються коливання курсу національної валюти. Якщо потрібно зупинити падіння курсу національної валюти, центральний банк збільшує продаж на ринку іноземної валюти. Завдяки цьому пропозиція інвалюти збільшується до рівня наявного попиту. Щоб зупинити небажане підвищення курсу національної валюти, центральний банк має збільшити купівлю інвалюти на ринку. Для підтримання курсу гривні Національний банк України застосовує то один, то другий із цих інструментів. Використання інструментів валютної інтервенції для регулювання курсу національної валюти потребує наявності достатнього обсягу валютних резервів, якими володіє Національний банк України; 2) дисконтна (облікова) політика, суть якої полягає в маніпулюванні центральним банком обліковою ставкою. Підвищення чи зниження центральним банком облікової ставки впливає на рух зарубіжних короткострокових капіталів. Якщо уряд ставить за мету знизити валютний курс, то центральний банк знижує обліковий відсоток, капітали переміщуються до інших країн, погіршується стан платіжного балансу, курс валюти знижується. У період погіршення стану платіжного балансу центральний банк підвищує облікову ставку, щоб стимулювати приплив капіталу з країн, де облікова ставка нижча. Проте підвищення облікової ставки може спричинити подорожчання кредиту всередині країни та загальмувати таким чином розвиток національного виробництва; 3) девальвація – цілеспрямоване здійснення комплексу заходів із метою зниження курсу національної валюти. Це сприяє підвищенню конкурентоспроможності національного виробництва, стимулюванню експорту, посиленню торговельних позицій країни на світовому ринку. Водночас девальвація національної валюти стримує розвиток імпорту, оскільки позиції імпортерів погіршуються, тому що їм доводиться купувати інвалюту за вищим курсом. У таких умовах у країні може статися зростання цін на імпортні товари. Втрати імпортерів можуть перевищити виграш експортерів, а також спровокувати інфляційне зростання цін; 4) ревальвація – процес, що має цілком протилежний зміст. Вона означає підвищення обмінного курсу національної валюти з метою стимулювання розвитку імпорту. Стимулювання розвитку імпорту на основі ревальвації пов'язане з тим, що імпортери для своїх платежів за кордоном купуватимуть інвалюту за нижчим курсом. На товарних ринках усередині країни буде збільшуватись пропозиція, що позитивно впливатиме на стабільність цін, зменшуватимуться виробничі витрати на підприємствах із великим обсягом споживання імпортованої продукції. Збільшення закупленої за імпортом техніки сприятиме розширенню впровадження новітніх досягнень науково-технічного прогресу. Зростатимуть надходження іноземних інвестицій. Однак в умовах ревальвації національної валюти підприємства-експортери нестимуть втрати, їхні конкурентні позиції на світовому ринку можуть істотно послабнути. Отже, цілеспрямоване проведення ревальвації також має відбуватись обережно, із зів'язуванням усіх плюсів і мінусів для розвитку національної економіки
Заходи підтримки експорту	До заходів державного регулювання захисту експорту та внутрішнього ринку варто віднести різні заходи, які сприяють розвитку зовнішньоторговельної діяльності. Серед заходів фінансової підтримки експорту практично в усіх розвинених країнах державою створені та діють спеціальні експортно-кредитні агентства, які у свою чергу сприяють таким процесам: – кредитуванню учасників зовнішньоторговельної діяльності; – функціонуванню системи гарантій і страхування експортних кредитів; – організації торговельних виставок та ярмарків, спеціалізованих симпозіумів і конференцій та участі в них; – проведенню кампаній (у тому числі рекламних) з просування товарів, послуг, власності на світові ринки. Зазвичай розробляється програма розвитку експорту, яка включає п'ять основних напрямів: а) фінансову підтримку; б) податкове стимулювання; в) митно-тарифне стимулювання; г) спеціальні заходи на підтримку експорту; ґ) заходи загальноекономічного характеру. Загалом чинне законодавство в галузі зовнішньоекономічної діяльності має надавати великі можливості господарникам і підприємцям у прояві ініціативи та самостійності під час роботи на зовнішньому ринку. Однак їх самостійність не може бути безмежною, вона повинна перебувати під управлінням і контролем держави

на розвиток електрокарів, упевнено тримаючись на плаву, незважаючи на хронічну збитковість від самого початку свого існування. Індія показує сьогодні небувалі темпи розвитку ІТ-сектора, запустивши свого часу державні програми стимулювання «MakeinIndia» та «DigitalIndia» на організацію технопарків, податкові пільги, підтримку ринку праці сумарним обсягом близько 7 млрд дол. на рік.

Натомість стан справ в Україні на карті глобального майбутнього виглядає жалюгідно. Частка промисловості з роками тільки зменшується, а сировини – зростає. Дві третини експорту України – це сировина: 33% аграрної та харчової продукції, 21% чорної металургії й руди, 3,6% лісу. Вага високотехнологічної продукції в промисловості країни неухильно знижується (з 4,6% у 2014 р. до 4,3% у 2016 р.), а частка середньо- й високотехнологічної продукції впала з 15% до 13,5%. Таким чином, українці, які здебільшого зайняті низькотехнологічною працею, фактично стають непотрібними для глобальної економіки. Відповідно, імпорتنі товари для них також перетворюються на недоступні. Адже «гаджети» стає дедалі складніше вимінювати на сировину та примітивний збір комплектуючих на заводах іноземних компаній.

Тому доцільним є розроблення нового механізму захисту вітчизняних виробників. Сьогодні існує механізм «економічної емуляції», тобто повторення шляху розвитку багатьох країн. За дотримання певних правил завжди досягаються позитивні результати. Найважливіша умова – участь і підтримка держави. Сам механізм економічної емуляції розкрито в таблиці 6.

Висновки і пропозиції. Таким чином, перемога Дональда Трампа та Брекзїт Великобританії стали передумовами відродження економічного націоналізму в усьому світі. Для України можуть настати певні наслідки цього.

По-перше, загальносвітові тенденції зростання протекціонізму будуть перешкоджати просуванню товарів національного виробництва на зовнішньому ринку. Крім того, будучи слабкою економікою, Україна не матиме можливості обирати напрями й форми фінансування, стаючи заручником амбіцій інвесторів – країни-конкуренти будуть обмежувати надходження кредитних ресурсів, не пов'язаних із просуванням власних економічних інтересів.

По-друге, випробувані століттями методи економіки реалізму або економічного націоналізму тепер можна застосовувати відкрито, використовуючи симетричні дії щодо конкурентів. Україна може шукати нові джерела інвестування й кредитування та не залежати у виборі партнерів.

Список використаної літератури:

1. Райнерт Э. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автономова. М.: Высшая школа экономики, 2011. 384 с.
2. Современные экономические теории. URL: <http://www.vigorconsult.ru/resources/mauris-accumsan-nul/>.
3. Социальный менеджмент: учебник / под ред. Д. Валового. М.: ЗАО «Бизнес школа «Интел-Синтез»; Академия труда и социальных отношений, 1999. 384 с.
4. Україну врятує економічний націоналізм. URL: http://vgolos.com.ua/articles/ukrainu_vryatuie_

Таблиця 5

ТОП-10 країн, які найчастіше використовують протекціонізм

Країна	Рейтинг	Кількість дискримінаційних заходів (2015 р.)	Частка у світовому імпорті (2014 р.), %
США	1	90	13,45
Росія	2	86	1,58
Індія	3	67	2,55
Бразилія	4	42	1,26
Індонезія	5	42	0,98
Аргентина	6	36	0,35
Японія	7	36	4,52
Великобританія	8	36	3,85
Італія	9	34	2,62
Канада	10	27	2,57

Механізм економічної емуляції

Кроки	Алгоритм механізму
1	Розуміння того, що «ми займаємося не тим, чим потрібно». Свідоме прагнення до видів діяльності, для яких характерна інноваційність, зростаюча віддача та механізація, їх підтримка й захист
1	Введення в межах певної географічної області тимчасових монополій або патентів захисту видів інноваційної діяльності та галузей промисловості, щодо яких прийнято рішення про їх розвиток (цільових)
1	Диверсифікація інноваційної сфери та секторів промисловості (максимізація поділу праці)
4	Інноваційний розвиток і промисловість вирішують стратегічні проблеми, типові для країн другого й третього світу, – зростає національна додаткова вартість (ВВП), збільшується кількість робочих місць та вирішується проблема платіжного балансу
5	Залучення іноземних фахівців для роботи в цільових видах діяльності для впровадження й використання інновацій та нових технологій, передачі знань і досвіду
6	Відносно придушення багатих сировинних олігархів та інших груп, зацікавлених у виробництві сировинних товарів (це правило застосовувалося різними країнами – від Англії в 1480-х рр. до Кореї в 1960-х рр.)
7	Звільнення цільових видів інноваційної та промислової діяльності від податків
8	Надання цільовим видам інноваційної та промислової діяльності дешевих кредитів і субсидій, використання державних та приватних внутрішніх інвестицій
9	Експортні субсидії для цільових видів інноваційної та промислової діяльності
10	Надання потужної підтримки сільськогосподарському сектору, незважаючи на розуміння того, що сам по собі цей сектор не здатний вивести країну з бідності, за допомогою впровадження інновацій та індустріалізації цієї сфери. Має відбутися симбіоз промисловості й сільського господарства
11	Визнання важливості освіти, розвиток науки, підтримка державою сфери освіти та науки
12	Просування цінних знань за допомогою патентів (таку практику було введено у Венеції в 1490-х рр.)
13	Можливе введення податку або повної заборони на експорт сировини, щоб країнам-конкурентам сировина діставалася за вищими цінами (цю політику уперше ввів Генріх VII наприкінці 1400-х рр., завдавши збитків вовняній промисловості Флоренції часів герцогів Медічі)
14	Використання симетричної торгівлі, тобто відкриття своїх ринків насамперед тим країнам, які перебувають на такому ж рівні розвитку (для України це Білорусь, Грузія, Молдова тощо)

ekonomichnyy_natsionalizm_268465.html.

5. Економічний націоналізм визначає порядок денний у міжнародній торгівлі. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/ekonomichnyy-nacionalizm-vyznachaye-poryadok-dennyu-u-mizhnarodniy-torgivli>.

6. Протекционизм или импорт: стоит ли защищать украинского производителя. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2017/11/21/631404/>.

7. Протекционизм. URL: http://economic-definition.com/Politics/Protekcjonizm_Protectionism__eto.html.

8. Охрименко про Украину в ВТО: «Чуда не вышло». URL: <https://nahnews.org/761075-oxrimenko-pro-ukrainu-v-vto-chuda-ne-vyshlo>.

9. Васильев Е. Последствия вступления в силу ассоциации Украины с ЕС. URL: <https://www.geopolitica.ru/article/evsey-vasilev-posledstviya-vstupleniya-v-silu-associacii-ukrainy-s-es>.

Сорочишина Н. А. Формирование государственного механизма защиты инновационного развития с использованием политики протекционизма

В статье рассмотрен протекционизм как концепция формирования государственного механизма защиты инновационного развития. Рассмотрены проблемы высокой разницы в доходах бедных и богатых стран, отсутствие инновационной сферы в бедных странах и причины этого, суть протекционизма. Объясняется необходимость использования протекционизма в кризисных ситуациях в слаборазвитых странах.

Ключевые слова: механизмы защиты внутреннего рынка, механизмы поддержки, протекционизм, инновационное развитие, экономическая эмуляция.

Sorochyshyna N. A. Formation of the state mechanism for the protection of innovative development with the use of policy of protectionism

The article deals with protectionism as a concept for the formation of a state mechanism for the protection of innovative development. Considered the problem of the high difference in the incomes of the poor and rich countries, the lack of innovation in the poor countries and the reasons for this, the essence of protectionism. Explains the need for protectionism in crisis situations in underdeveloped countries.

Key words: mechanisms of internal market protection, support mechanisms, protectionism, innovative development, economic emulation.

Т. Л. Сиволапенкоаспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національної академії державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованої держави. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення сервісно орієнтованої держави як інструменту взаємодії органів влади з громадянами. З'ясовано, що нормативно-правове забезпечення сервісно орієнтованої держави ґрунтується на взаємодії органів влади з громадянами, спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян і передбачає надання якісних управлінських послуг. Здійснено періодизацію нормативно-правових актів забезпечення сервісно орієнтованої держави. Розглянуто основні документи, які регламентують процедури надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: громадяни, органи державної влади, сервісно орієнтована держава, державне управління, сервісна держава.

Постановка проблеми. Різноманітність сервісної діяльності органів влади й інших суб'єктів владних повноважень, які здатні забезпечити індивідуальні, суспільні та державні потреби, актуалізує необхідність їх правового регулювання. Про це свідчить інтенсивний розвиток вітчизняної нормативно-правової бази у сфері сервісної діяльності органів влади, який потребує вдосконалення правових основ здійснення сервісної діяльності органами влади. Отже, проведемо аналіз нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед робіт, присвячених питанням нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованої держави, слід відзначити праці провідних учених: В. Авер'янова, В. Вакуленко, О. Васильєва, О. Карпенко, Ю. Ковбасюка, В. Долечки, В. Козакова, Б. Кістяковського, Л. Прудіуса, С. Серьогіна, А. Ткаченко, А. Чемириса, Ю. Шарова, В. Шпачука та ін. Праці зазначених та інших науковців створили методологічне підґрунтя для системного розгляду проблеми нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованої держави. Але нормативно-правовий механізм у цій сфері є недостатньо дослідженим. Цим і зумовлюється актуальність нашого дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованої держави.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку державно-управлінської науки серед вітчизняних і зарубіжних учених немає єдиної думки щодо класифікації видів послуг і систематизації їх правового регулювання. Тому сучасне нормотворення у сфері надання управлінських послуг здійснюється безпосередньо в процесі побудови системи їх реалізації і, як правило, без фундаментального наукового обґрунтування категорій та інструментів, що активно застосовуються на практиці. За цих обставин особливого значення набувають теоретичні розвідки з питань удосконалення правових основ здійснення сервісної діяльності органами влади, а різні наукові підходи до розв'язання зазначеної проблеми спонукають до більш детального її дослідження в галузі науки державного управління.

У контексті реалізації зазначених принципів першим кроком в унормуванні процедури сервісної діяльності на рівні держави, що започатковував окремий шлях розвитку правового забезпечення сфери надання управлінських послуг органами влади, став Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 352, який ухвалено для забезпечення можливості громадян України відстоювати свої права й законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення. Згідно із цим законодавчим актом «громадяни України мають право звернутися

до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення» [16].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 589-р було схвалено Концепцію про створення такої системи для визначення основних засад систематизації процесу опрацювання звернень для забезпечення оперативного реагування на проблеми громадськості, проведення моніторингу основних проблемних питань, що потребують прийняття державно-управлінських рішень, а також інформування громадян про пріоритетні питання державної політики, що в подальшому сприяло б запровадженню механізмів електронної взаємодії «влада – громадянин», підвищенню ефективності та якості підготовки управлінських рішень із найважливіших питань державного й суспільного життя [18].

У рамках Концепції було врегульовано порядок взаємодії Урядового контактного центру, контактних центрів, телефонних гарячих ліній і довідкових телефонних служб. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 було затверджено Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади, що повинна була об'єднати «систему контактних центрів, телефонних гарячих ліній, довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою засобів телекомунікації забезпечать за принципом єдиного вікна оперативний розгляд органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ і організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування». Основними завданнями такої системи визначено прийняття, реєстрація та попередній розгляд звернень, «що надходять за допомогою засобів телекомунікації, надсилання їх органам виконавчої влади відповідно до компетенції для розгляду та вирішення по суті порушених у таких зверненнях питань; проведення аналізу результатів розгляду звернень органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції; проведення моніторингу й аналізу громадської думки; інформування заявників щодо норм за-

конодавства, надання необхідних консультаційних послуг і пояснень із пріоритетних питань державної політики». Також цим підзаконним актом було затверджено «Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва й Севастополя» з подібними завданнями та функціями [13, с. 120].

У контексті нашого дослідження варто звернути увагу на те, що не всі управлінські послуги можуть надавати органи державної влади. Саме тому вони їх делегують на місцевий рівень.

Прикладом правового впровадження деяких передумов децентралізації та делегування органами державної влади надання управлінських послуг недержавному сектору є визначення Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI поняття «розпорядники інформації», що трактується не тільки як «суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання», «юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, щодо інформації використання бюджетних коштів», але й особи, що «виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, щодо інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків», «суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи винятковими правами, або є природними монополіями, інформації щодо умов постачання товарів, послуг» [12, с. 32].

У контексті правового забезпечення процесів децентралізації сервісної діяльності органів влади важливо звернути увагу на унормування діяльності таких інститутів громадянського суспільства, як недержавні громадські організації та громадські ради, консультації з якими проводяться для обговорення законодавчого реформування сфери надання державних і муніципальних послуг і застосування громадського контролю за механізмами їх реалізації.

Уперше законодавче унормування сервісної діяльності органів влади щодо видачі документів дозвільно-погоджувального характеру та встановлення вимог до порядку їх надання за

економічно виправданими принципами «організаційної єдності» та «мовчазної згоди» реалізовувалося з метою спрощення дозвільних процедур і усунення штучних бюрократичних бар'єрів щодо реалізації конституційного права суб'єктів господарювання на здійснення відповідної діяльності [4, с. 131–132].

Відповідним Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV було визначено правові й організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності як сукупності законодавчо врегульованих відносин, що виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання, у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру (висновків, рішень, погоджень, свідоцтв тощо). Цим документом відокремлено ліцензування від інших дозвільних послуг і розтлумачено принцип «мовчазної згоди», за яким фізичні та юридичні особи набувають право здійснювати господарську діяльність у разі ненадання їм у визначений законом термін документа дозвільного характеру або рішення про відмову в його видачі, і принцип «організаційної єдності», за яким «видача документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання здійснюється у встановленому законодавством порядку в дозвільному центрі державним адміністратором шляхом взаємодії з представниками місцевих дозвільних органів». На законодавчому рівні затверджено принципи державної політики щодо функціонування такої системи, а саме: захист прав і законних інтересів громадян, прозорість і додержання рівності прав суб'єктів господарювання, відповідальність посадових осіб дозвільних органів (державних адміністраторів) за порушення вимог законодавства під час видачі дозвільних документів, установлення єдиних вимог до процедури їх надання через відповідні дозвільні центри за принципом «єдиного вікна» [11].

Отже, цим нормативно-правовим актом упродовження механізм отримання дозвільних документів через відповідні центри, які розпочали здійснювати їх видачу через державних адміністраторів, що координують і взаємодію відповідних підрозділів органів виконавчої влади в межах системи так званих адміністративних послуг. Тому варто згадати й про нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг.

Процеси децентралізації публічного управління поставили на порядок денний питання вдо-

сконалення механізмів надання якісних адміністративних послуг громадянам. Сьогодні саме на місцеві органи публічної влади покладається важливе завдання надання таких послуг населенню. Статтею 12 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено правову основу надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) – постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи орган місцевого самоврядування, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [6].

Україна пройшла етап розроблення нормативного забезпечення механізмів надання адміністративних послуг, результатом якого стало ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р було затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАПи. В умовах імплементації у вітчизняну управлінську практику європейських принципів публічного управління актуальним видається подальший розвиток нормативних, організаційних, інституційних та економічних механізмів надання якісних адміністративних послуг, орієнтованих на європейські стандарти якості [19].

До основних документів, які регламентують процедури надання адміністративних послуг в Україні, можна віднести Закон України «Про адміністративні послуги», Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг», «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», Порядок формування та ведення реєстру державних та адміністративних послуг, а також розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. [19].

Отже, нормативно-правове забезпечення сервісно орієнтованої держави ґрунтується на взаємодії органів влади з громадянами, спрямоване на забезпечення прав і свобод грома-

дзян і передбачає надання якісних управлінських послуг.

Узагальнюючи розгляд нормативно-правових актів забезпечення сервісно орієнтованої держави, можемо здійснити їх поділ за періодами.

- I. 1991–2004 рр.
- II. 2005–2008 рр.
- III. 2009–2011 рр.
- IV. 2012–2014 рр.
- V. 2015–2016 рр.

Ключовими актами першого етапу (1991–2004 рр.), що фактично створили передумови для здійснення сервісної діяльності органів влади, слід вважати Закони України «Про захист прав споживачів» (1991 р.), «Про інформацію» (1992 р.), «Про звернення громадян» (1996 р.), «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» (1996 р.), «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (2000 р.), «Про оподаткування прибутку підприємств» (1994 р.), «Про соціальні послуги» (2003 р.), а також Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (1997 р.).

Початком другого етапу (2005–2008 рр.) слід вважати ухвалення Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (2005 р.), який передував низці підзаконних актів, що регулювали процедури надання управлінських послуг здебільшого дозвільно-погоджувального характеру з поступовим переходом у 2007–2008 рр. до виконавчо-розпорядчих сервісів.

На третьому етапі (2009–2011 рр.) усі сервіси органів влади були необґрунтовано трансформовані в консолідуючу категорію «адміністративні послуги» (з одночасним унормуванням дозвільних центрів як основного місця їх надання). Позитивними подіями цього етапу слід вважати ухвалення у 2010 р. Бюджетного [1] і Податкового кодексів України [5]; прийняття у 2011 р. Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про безоплатну правову допомогу», якими впроваджено нові для України процедури реалізації сервісної діяльності держави, яка фактично стає надавачем, а громадянин – одержувачем управлінських послуг.

Упродовж цього періоду урядом було ухвалено 14 підзаконних актів, які часто скасовували один одного, були покликані впорядкувати державні та муніципальні сервіси для прийняття базового законопроекту. Найбільш важливим се-

ред цих документів стало Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги» (2009 р.) і Постанова Кабінету Міністрів України «Про Реєстр адміністративних послуг» (2011 р.). Ці підзаконні акти сформували нормативно-правову базу для прийняття у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги», з якого й розпочався четвертий етап розвитку (2012–2014 рр.) нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади.

Аналізуючи четвертий етап дозвільно-погоджувального напрямку розвитку нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади в Україні, констатуємо прийняття відповідних підзаконних актів на центральному рівні, пов'язаних з оптимізацією дозвільних процедур сфери адміністративних послуг відповідно до законодавства. У зв'язку із цим важливо відзначити такі Закони України: «Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 22 березня 2012 р. № 4619-VI [18]; «Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» щодо вилучення з Переліку документів, які за своєю природою не є дозвільними» від 17 травня 2012 р. № 4781-VI [9]; «Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 17 травня 2012 р. № 4782-VI [7]; «Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 24 травня 2012 р. № 4840-VI [10].

Отже, наведемо більш розширений огляд нормативно-правових актів четвертого етапу.

У 2012 р. прийнято Закони України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»; «Про внесення змін до статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності щодо рішень представницьких органів місцевого самоврядування»; «Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»; «Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» щодо вилучення з Переліку документів, які за своєю природою не є дозвільними»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації видачі документів дозвільно-

го характеру у сфері господарської діяльності»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг». Постанови Кабінету Міністрів України: від 18 січня 2012 р. № 21 «Про затвердження Положення про Національну систему опрацювань звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр»; від 22 лютого 2012 р. № 141 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2012 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів із формування системи надання адміністративних послуг»; від 31 травня 2012 р. № 469 «Про утворення Ради з питань розвитку системи надання соціальних послуг»; від 14 листопада 2012 р. № 1039 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги»; від 19 грудня 2012 р. № 1184 «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг зі встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг».

Також у 2012 р. було прийняте Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2012 р. № 556-р «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг».

У 2013 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи»; Указ Президента України від 2 червня 2013 р. № 327/2013 «Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ»; Постанови Кабінету Міністрів України: від 3 січня 2013 р. № 13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг»; від 22 лютого 2013 р. № 141 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2012 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів із реформування системи надання адміністративних послуг»; від 27 березня 2013 р. № 204 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2013 р. субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування комплексних пілотних проектів із реформування системи надання адміністративних послуг»; від 7 серпня 2013 р. № 600 «Деякі питання ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг»; від 15 травня 2013 р. № 341 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року»; від 01 серпня 2013 р. № 573 «Про затверджен-

ня Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді»; від 21 листопада 2013 р. № 896 «Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг і здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб)»; від 5 квітня 2014 р. № 83 «Про посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги»; Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 24 липня 2013 р. № 614-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року»; від 11 липня 2013 р. № 517-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів»; від 11 вересня 2013 р. № 718-р «Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг»; від 17 жовтня 2013 р. № 809-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»; від 5 червня 2013 р. № 777 «Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів»; від 13 березня 2013 р. № 208-р «Про затвердження плану заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг».

У 2014 р. прийнято Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру».

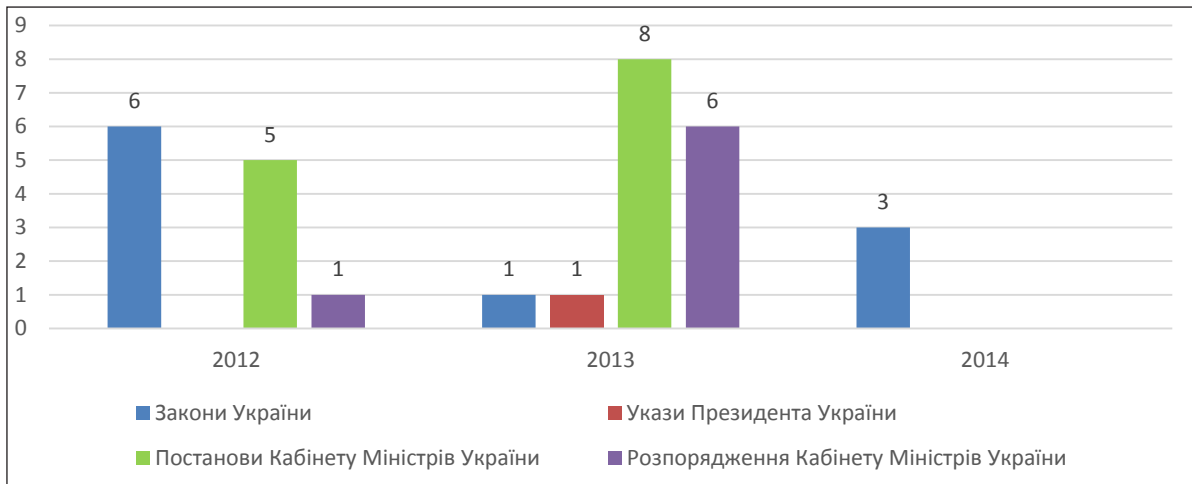
Більш детальний огляд нормативно-правових актів четвертого етапу наведений у табл. 1.

Проаналізований огляд нормативно-правових актів четвертого етапу можемо представити у вигляді діаграми (рис. 1).

Початком п'ятого етапу розвитку нормативно-правового забезпечення здійснення сервісної діяльності вітчизняними органами влади слід вважати Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», схвалену Указом Президента

Таблиця 1

Назва нормативно-правового акта	Рік прийняття		
	2012	2013	2014
Закони України	6	1	3
Укази Президента України	-	1	-
Постанови Кабінету Міністрів України	5	8	-
Розпорядження Кабінету Міністрів України	1	6	-



України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, яка стає базовим установчим актом вироблення сервісно орієнтованої державної політики (у тексті термін «адміністративні послуги» не вживається): серед чотирьох базових напрямів із забезпечення європейських стандартів якості життя в Україні держава бере на себе «вектор відповідальності» щодо «забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та 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», а серед першочергових заходів щодо дерегуляції та розвитку підприємництва передбачене скорочення чисельності дозвільних документів, скасування неефективних регуляторних актів, зменшення кількості органів державного нагляду (контролю) та «забезпечення надання послуг для громадян і бізнесу в електронному вигляді» [17].

Отже, як бачимо, найбільшого розвитку нормативно-правове забезпечення сервісно орієнтованої держави досягло протягом 2012–2014 рр. Починаючи із цього періоду, держава поступово бере курс на сервісно орієнтовану державу, тобто

у виробленні політики щодо надання сервісів громадянам і суспільству загалом стає більш відкритою та прозорою.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження показало, що найбільшого розвитку нормативно-правове забезпечення сервісно орієнтованої держави досягло протягом 2012–2014 рр. Починаючи із цього періоду, держава поступово бере курс на сервісно орієнтовану державу, тобто у виробленні політики щодо надання сервісів громадянам і суспільству загалом стає більш відкритою та прозорою. Таке явище ґрунтується на взаємодії органів влади з громадянами, спрямоване на забезпечення прав і свобод громадян і передбачає надання якісних управлінських послуг.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України: прийнятий Верховною Радою України 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Офіц. вісн. України. 2010. № 59. Ст. 2047.
2. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг. Серія: Право. Випуск № 1(5). 2009. С. 66–69.
3. Державне управління в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. В. Авер'янова. К.: Видавництво ТОВ «СОМІ», 1999. С. 35–39.
4. Карпенко О. Нормативно-правове забезпечення сфери надання дозвільних послуг органами виконавчої влади України. Наук. вісн. Акад. му-

- ніцип. упр.: зб. наук. пр. Серія «Управління». Київ, 2013. Вип. 4. С. 128–136.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Офіц. вісн. України. 2010. № 92. Ст. 3248.
 6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
 7. Про внесення змін до деяких законів України щодо оптимізації видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 17 травня 2012 р. № 4782-VI. Офіц. вісн. України. 2012. № 46. Ст. 1795.
 8. Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4619-VI. Офіц. вісн. України. 2012. № 29. Ст. 1069.
 9. Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» щодо вилучення з Переліку документів, які за своєю природою не є дозвільними: Закон України від 17 травня 2012 р. № 4781-VI. Офіц. вісн. України. 2012. № 45. Ст. 1744.
 10. Про внесення змін до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»: Закон України від 24 травня 2012 р. № 4840-VI. Офіц. вісн. України. 2012. № 47. Ст. 1825.
 11. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2005. № 48. Ст. 483.
 12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Офіц. вісн. України. 2011. № 10. Ст. 446.
 13. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва й Севастополя: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21. Офіц. вісн. України. 2012. № 5. Ст. 171.
 14. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2797-VI. Офіц. вісн. України. 2010. № 92. Ст. 3248.
 15. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. Офіц. вісн. України. 1998. № 21. Ст. 32.
 16. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 352. Відом. Верхов. Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
 17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Офіц. вісн. України. 2015. № 4. Ст. 67.
 18. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 589-р. Офіц. вісн. України. 2011. № 47. Ст. 1925.
 19. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/page2>.

Сиволапенко Т. Л. Аналіз нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованого государства

Осуществлен анализ нормативно-правового обеспечения сервисно ориентированного государства. Проанализировано нормативно-правовое обеспечение сервисно ориентированного государства как инструмента взаимодействия органов власти с гражданами. Установлено, что нормативно-правовое обеспечение сервисно ориентированного государства основывается на взаимодействии органов власти с гражданами, направлено на обеспечение прав и свобод граждан и предусматривает предоставление качественных управленческих услуг. Осуществлена периодизация нормативно-правовых актов обеспечения сервисно ориентированного государства. Рассмотрены основные документы, регламентирующие процедуры предоставления административных услуг в Украине.

Ключевые слова: *граждане, органы государственной власти, сервисно ориентированное государство, государственное управление, сервисное государство.*

Syvolapenko T. L. Analysis of regulatory and legal support service-oriented state

The analysis of normative and legal support of service-oriented state is carried out. The normative-legal support of the service-oriented state as an instrument of interaction of authorities with citizens is analyzed. It was clarified that the normative-legal support of a service-oriented state is based on the interaction of the authorities with the citizens, aimed at ensuring the rights and freedoms of citizens and provides for the provision of quality management services. The stage of the legal acts providing a service-oriented state by periods is carried out. The main documents regulating the procedures for providing administrative services in Ukraine are considered.

Key words: *citizens, state authorities, service-oriented state, state administration, service state.*

УДК 351.824.1(477)

О. Я. Тронь

аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

СФЕРА ВИКОРИСТАННЯ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНИХ РЕСУРСІВ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

У статті проаналізовано стан функціонування сфери використання паливно-енергетичних ресурсів (далі – ПЕР), акцентовано на дієвості та основних недоліках її державного регулювання, зосереджено увагу на проблемних питаннях, які існують у цій сфері та на які необхідно звернути увагу в процесі її реформування в умовах розвитку ринкових механізмів, визначено основні завдання, що необхідно досягти при удосконаленні системи державного регулювання сфери.

Визначено шляхи удосконалення системи державного регулювання сфери та сформовано основні індикатори ефективності, досягнувши яких, можна створити конкурентне середовище у сфері використання ПЕР. Напрацьовано пропозиції щодо можливих напрямів подальшого удосконалення функціонування сфери в умовах ринкових відносин з урахуванням необхідності підвищення ефективності використання палива та енергії.

Ключові слова: паливно-енергетичні ресурси, державне регулювання, ринкові механізми, конкурентне середовище, сфера використання, енергоефективність.

Постановка проблеми. Ринок використання ПЕР в Україні є одним із пріоритетних видів ринкових відносин, який одноосібно визначає особливості розвитку вітчизняної економіки. Саме тому цей ринок створює передумови, в яких розвиваються інші галузі та сфери економічної діяльності. Держава, своєю чергою, намагається його регулювати, підганяючи під власні критерії розвитку, що спричиняє дисбаланс взаємовідносин між стабільністю економічних процесів у конкурентному середовищі та процесів розвитку відповідних сфер діяльності. Намагаючись згладити цей дисбаланс, держава за допомогою наявних у неї механізмів регулювання створює прецедент, коли відрегульовані процеси ігноруються ринком як такі, що не є конкурентними та не можуть забезпечити на відповідному рівні темпи розвитку як економіки загалом, так і відповідних галузей та сфер діяльності. Такий стан справ призводить до застійних процесів та, як наслідок, до руйнації відповідних ринків.

Ні для кого не є новиною, що сфера використання ПЕР є однією з найбільш енергозатратних саме через такі експерименти. Це означає, що потенційно величезна сфера потребує швид-

кого розвитку ринкових механізмів, а також удосконалення державних регуляторних функцій. Для її розвитку та забезпечення відтворення основних фондів суб'єктів господарювання, які працюють на ринку, необхідний постійний приплив інвестицій. Кількісне зростання інвестицій, їх спрямування в різні сфери діяльності залежать від правильної регуляторної політики держави.

Однак, на жаль, необхідно констатувати факт, що роль державних інституцій не є стабілізуючим фактором на паливно-енергетичному ринку країни. Досі триває бюрократична тяганина з вирішенням питання демонополізації ринку та запровадження прозорих конкурентних відносин, нав'язування державою державних регуляторних функцій, які не сприяють розвитку сфери та залученню інвестицій, а лише консервують ситуацію та провокують посилення монопольного становища підприємств сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальне розроблення теоретичних засад реформування сфери використання ПЕР здійснили як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Основу для наукових досліджень цієї проблематики сформували такі відомі науковці, як В.

Романеско, Г. Третьяк, О. Дейнека, Д. Конник [1] тощо. Досить масштабно охарактеризовано та науково обґрунтовано причини виникнення проблем у сфері використання ПЕР у наукових працях В. Нємцова, А. Новицького, Я. Жаліло, І. Чукаєва, Б. Коробко, Л. Мірошніченко [4] тощо. Питання державного регулювання у сфері використання ПЕР досить активно опрацьовуються такими знаними зарубіжними фахівцями, як Ф. Еддауді та Р. Гленом.

З наукової точки зору сфера використання ПЕР як складова частина економіки країни є досить цікавим напрямом вивчення та аналізування, оскільки згідно з інституціональним підходом ця сфера являє собою сукупність різнопланових складових елементів, які утворюють єдиний механізм взаємодії, що становить певну специфічну структуру. Саме тому сферу використання ПЕР можливо охарактеризувати як сукупність компонентів, які характеризуються, відповідно до наукових напрацювань Т. Тищука, Ю. Харазішвілі та Т. Савченко [8], за: наявністю чинників, що об'єднують параметри попиту та пропозиції на паливо та енергію; наявністю або відсутністю покупців та продавців на ринку; обсягом обігу палива та енергії на ринках за відповідний період; ефективністю використання ПЕР; своєчасністю коригування цін і тарифів; рівнем забезпеченості попиту якісними ПЕР; наявністю або відсутністю ефективних механізмів державного регулювання сфери на ринках.

Крім того, актуальними є результати дослідження О. Іванова, М. Земляного, О. Савицької та А. Шевцова [11] стосовно процесів, що відбуваються в сфері, особливо в процесі демонополізації ринків, а саме щодо: збалансованості попиту і пропозиції ПЕР; кількісних показників втрат і понаднормативних витрат палива та енергії при їх використанні; рівня конкурентоздатності сфери використання ПЕР; готовності суб'єктів ринку до цінової та тарифної політики, що пропонуються ринком; доцільності або недоцільності використання державою певних регуляторних функцій у сфері використання ПЕР.

У працях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців розкриваються різні підходи та механізми удосконалення системи державного регулювання, реформування сфери використання ПЕР, демонополізації ринків палива та енергії, утім, питання комплексності наукових підходів щодо вивчення цієї проблематики у пострадянських країнах в умовах наявних викликів та загроз розглядаються побіжно, без відповідного

поглибленого аналізу ситуації, що не сприяє глибокому розумінню ситуації та зміні суспільного мислення щодо ефективності використання палива та енергії та необхідності в умовах кризових явищ в економіці України проводити ефективні та системні реформи.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є проведення поглибленого аналізу ситуації в сфері використання ПЕР та напрацювання можливих шляхів удосконалення системи її державного регулювання, а також розроблення нової парадигми взаємовідносин в умовах демонополізації ринків з урахуванням особливостей наявного державницького підходу до сфери використання ПЕР як об'єкта державного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Актуальність подальшого реформування механізмів державного регулювання сфери використання ПЕР набуває неабиякого значення в контексті надзвичайно стрімкого розвитку процесів переорієнтування паливно-енергетичних ринків, зміни суспільного мислення щодо ефективності використання палива та енергії та необхідності в умовах кризових явищ в економіці України проводити ефективні реформи.

Будь-які відносини у сфері використання ПЕР є ефективними лише тоді, коли суб'єкти та об'єкти тісно взаємодіють між собою, оскільки вони є обов'язковими елементами цілісної системи відносин, яка діє у взаємозв'язку та взаємозалежності усіх її елементів, кожен з яких має свої ознаки [6]. Сфера використання ПЕР є досить специфічним видом ринку, на якому основним і єдиним елементом правовідносин є ресурс, який має особливість постійно змінювати свою вартість залежно від кон'юнктури ринку. У сучасній світовій енергетиці до складу ПЕР належать практично усі відомі людині види палива та енергії незалежно від того, створені вони людиною чи природою. Разом із тим у наукових джерелах розділяють поняття «паливо і енергія» та «паливно-енергетичні ресурси». Під поняттям «паливо і енергія» розуміють вторинні ресурси, які вироблені шляхом повного видозмінення ресурсів, видобутих із копалин або з інших природних джерел (електрична енергія, теплова енергія, альтернативні види палива, відновлювані джерела енергії). Під поняттям «паливно-енергетичні ресурси» розуміють усі ресурси, які добуті з надр землі та не підлягають повному видозміненню (газ, нафта, вугілля) [10].

У сфері використання ПЕР основними механізмами державного регулювання є прямі та

непрямі механізми. До прямих механізмів належать державні інвестиції (субсидії та фінансова підтримка з державного бюджету), цінове та тарифне регулювання, введення в дію норм, стандартів, державний контроль та нагляд тощо. Іншими словами, прямі механізми державного регулювання націлені на жорстке регулювання діяльності суб'єктів господарювання у зазначеній сфері, що призводить до спотворення та мінімізації впливу ринкових регуляторних механізмів.

Непрямі механізми державного регулювання являють собою інструменти та засоби впливу держави на суб'єктів господарювання, які дають змогу вирішити поставлену мету без прямого втручання державних інституцій у діяльність сфери. Непрямим механізмом не можна вважати жоден з інструментів державного регулювання, які досить активно використовуються у зазначеній сфері. Як бачимо, у сфері використання ПЕР основою державної регуляторної системи є прямі механізми державного регулювання, що є однією з причин того, що сфера використання ПЕР є однією з найбільш зрегульованих та енергозатратних [2]. Це означає, що потенційно величезна сфера потребує швидкого розвитку, а також удосконалення державних регуляторних функцій. Для її розвитку та забезпечення відтворювання основних фондів суб'єктів господарювання, які працюють на ринку, необхідний постійний приплив інвестицій. Однак, порівняно з іншими державами, об'єм інвестування у сферу використання ПЕР є незначним. Наприклад, приплив у 2015 р. іноземних інвестицій до енергетичного сектору Австрії більший у 12 разів, ніж до України, а в такі країни, як Хорватія, Румунія, Чорногорія, – в 5–7 разів [7].

Система державного регулювання сфери використання ПЕР є складовою частиною системи державного регулювання економіки країни. Ця система охоплює практично весь спектр взаємовідносин, що пов'язані між собою за змістом, суттю, функціоналом, а також за механізмами регулювання та інструментарієм, за допомогою якого здійснюються регулюючі процеси. У сфері використання ПЕР складовими елементами її регулювання є суб'єкти та об'єкти відповідної направленості. Так, суб'єктами цього процесу є державні органи виконавчої влади, які наділені відповідними регулюючими функціями та здійснюють їх відповідно до покладених на них законодавством повноважень. Об'єктом держав-

ного регулювання є сфера використання ПЕР як цілісна складова частина економіки, так і окремі її сегменти (елементи) [3].

Особливе місце в системі державного регулювання сфери займають суб'єкти господарювання (виробництво та послуги). Вплив державних регуляторних функцій на цей об'єкт регулювання досить значний, оскільки виробництво завжди асоціювалося з великими втратами палива та енергії при виробництві продукції. Це пов'язано, насамперед, із використанням енергоємного обладнання та матеріалів, великим зносом основних фондів, які задіяні в процесі виробництва, використанням неякісного палива, значними втратами енергоресурсів під час виробництва одиниці відповідної продукції (послуг) тощо. Такий стан справ зумовлено, насамперед:

- відсутністю обігових коштів у суб'єктів господарювання, необхідних для модернізації виробництв;
- наявністю недієвої законодавчої бази у цій сфері, що сприяє можливості не перекладати понаднормативні втрати на збитки суб'єктів господарювання, а закладати їх у собівартість продукції;
- непрозорими механізмами роздержавлення суб'єктів господарювання (продаж, концесія, приватизація тощо) без закладення в договори чітких зобов'язань для нових власників щодо проведення модернізації основних фондів власним коштом та у відповідні терміни;
- монопольним становищем суб'єктів господарювання сфери та, у зв'язку з цим, відсутністю можливості їх ринкового регулювання;
- відсутністю стимулів для підвищення енергоефективності при використанні палива та енергії [5].

Досить важливим державне регулювання залишається для населення. Нині його вплив поширюється практично на усі життєві цикли суспільства і являє собою цілісну систему. Державне регулювання сфери використання ПЕР полягає у налагодженні взаємовідносин між державою та населенням щодо:

- створення умов для надання якісних та своєчасних послуг;
- перерозподілу частини вартості отриманих послуг;
- встановлення рівня максимальної ефективності електроприладів побутового призначення;
- надання фінансової підтримки з боку держави;
- забезпечення дієвим законодавством.

Таке регулювання, насамперед, знижує соціальну напругу в суспільстві та сприяє дотриманню паритету між виробниками послуг та особами, що їх використовують в частині щодо цінової та тарифної політики, а також можливості отримання послуг за невеликою їх вартістю для малозабезпечених громадян. Регуляторна політика держави ґрунтується на встановлених Конституцією України та відповідними законодавчими актами принципах (економічної доцільності; соціальної справедливості; соціального партнерства; субсидіарності) [9].

Водночас велике занепокоєння викликає відсутність чіткої позиції держави в частині щодо визначення енергоємності технологічних процесів виробництва продукції та послуг, результатом чого має стати встановлення для суб'єктів господарювання граничних показників енергоємності технологічних процесів виробництва одиниці продукції та послуг на основі розрахунків за технічними характеристиками обладнання. Встановлення згаданих показників спонукало б власників суб'єктів господарювання сфери до технічної модернізації та оновлення основних фондів, що, своєю чергою, призвело б до суттєвого зменшення державних регуляторних функцій для населення.

На жаль, роль державних інституцій не є стабілізуючим фактором на паливно-енергетичному ринку країни. Досі триває бюрократична тяганина з вирішенням питання демонополізації ринку та запровадження прозорих конкурентних відносин, нав'язування державою об'єктам регулювання державних регуляторних функцій, які не сприяють розвитку сфери та залученню інвестицій, а лише консервують ситуацію та провокують посилення монопольного становища підприємств сфери.

Розвиток сфери використання ПЕР безпосередньо має бути пов'язаний із розвитком товарного виробництва й уособлювати специфіку та умови його функціонування.

На нашу думку, державна регуляторна політика в сучасних економічних умовах має базуватися на принципах:

- ефективності державного регулювання відносин державних інституцій та суб'єктів господарювання і населення;
- оптимального поєднання державного та ринкового регулювання;
- державної підтримки та стимулювання розвитку;
- прозорості формування цінової та тарифної політики;

- забезпечення захисту прав та інтересів споживачів;

- взаємної відповідальності суб'єктів господарювання і населення за якісне постачання палива та енергії та своєчасну її оплату;

- додержання стандартів, правил і норм суб'єктами господарювання;

- сприяння розвитку конкурентних відносин на ринку.

Основними пріоритетами реалізації державної регуляторної політики має стати забезпечення:

- стимулювання ефективного використання ПЕР на рівні споживачів, формування енергоефективної свідомості у суспільстві;

- стимулювання підвищення ефективного використання ПЕР;

- зниження втрат енергії при її передачі та використанні;

- забезпечення повноти та прозорості обліку всіх форм енергії та ПЕР;

- оцінка за критеріями енергоефективності енергетичного балансу України.

Головними напрямками підвищення ефективності використання ПЕР мають стати:

- використання електроенергії з високими показниками енергоефективності;

- скорочення обсягів використання палива та енергії домогосподарств на потреби опалення;

- повнота та прозорість обліку усіх форм палива та енергії під час їх використання;

- підвищення ефективності використання палива та енергії суб'єктами господарювання, насамперед, у електроенергетиці та теплопостачанні;

- скорочення витрат енергії у системах транспортування, розподілу та використання електричної та теплової енергії;

- впровадження системи енергетичного менеджменту.

Дотримання цих рекомендацій дасть змогу створити підґрунтя для запровадження взаємопов'язаних та взаємозалежних чинників, що забезпечать організаційну складову частину розвитку суб'єктно-об'єктних відносин на ринку ПЕР та створять передумови для уніфікації державних регуляторних функцій з урахуванням необхідності переходу до ринкових механізмів регулювання в сучасних економічних умовах.

Висновки і пропозиції. Вищевикладене свідчить про наявність низки проблем у сфері використання ПЕР, які потребують невідкладного вирішення. Саме тому набуває актуальності доцільність

подальшого дослідження зазначеної сфери в умовах необхідності зміни чинних форм державного регулювання, що має неабияке значення в процесі реформування як економіки країни загалом, так і її галузей і сфер економічної діяльності.

Необхідно констатувати той факт, що сфера використання ПЕР передбачає, насамперед, її системний аналіз: по-перше, як складової частини економіки країни загалом у контексті розвитку відповідних галузей та сфер економічної діяльності зокрема; по-друге, як окремої, уособленої сфери, яка має певні тенденції розвитку, але не має системності та можливості ринкового розвитку; по-третє, як закритої, жорстко монополізованої системи, що перебуває у тісній взаємодії з іншими системами. Відсутність цього аналізу не дає змоги сконцентруватися на наукових дослідженнях виключно системи державного регулювання сфери. Необхідно зосередитися на комплексності підходів та дій, реалізація яких сприяла б прискоренню вирішення як проблем, наявних у сфері використання ПЕР загалом, так і в системі її державного регулювання зокрема.

Список використаної літератури:

1. Конник Д.Л. Пять способов государственного стимулирования энергосбережения в США. URL: http://web.sstu.runnet.ru/win/jurnal_2/2konnik.html.
2. Мірошніченко Л.П. Формування державного контролю у сфері енергетичних ресурсів: творча робота. URL: http://kds.org.ua/blog/formuvanny_aderzhavnogo-kontrolyu-u-sferi-energetichnih-resursiv.
3. Савченко Т.Г. Зарубіжний досвід ефективного використання ресурсів. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvlnau/ekon/2010_17/savchenko.pdf.
4. Шевцов А.І. Енергетична незалежність. Шляхи та ціна забезпечення : аналіт. записка / А.І. Шевцов, М.Г. Земляний. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/energy/54.htm>.
5. Офіційний сайт проекту «Ведення бізнесу». Doing Business Project. URL: <http://www.doingbusiness.org/>.
6. Турченко Д.К. Проблеми й передумови відродження паливно-енергетичного комплексу. URL: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=18744&print=Y.
7. Инвестиции в энергоэффективность: устранение барьеров / Доклад Секретариата Энергетической Хартии. URL: <http://www.encharter.org/index.php?id=166&L=1>.
8. Принципи ефективного державного регулювання, які практикуються у Великобританії / Аналітичний Центр «Академія». URL: <http://www.academia.org.ua/?p=11>.
9. Інтернет-платформа Easy Business. URL: www.easybusiness.in.ua.
10. Маркова Т.Д. Державне регулювання енергозбереження як засіб підвищення економічної безпеки. URL: http://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Economics/73051.doc.htm.
11. Стратегія реформ – 2020. URL: <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>.

Тронь А. Я. Сфера использования топливно-энергетических ресурсов как объект государственного регулирования в современных экономических условиях

В статье проанализировано состояние функционирования сферы использования топливно-энергетических ресурсов (далее – ТЭР), акцентировано внимание на действительности и основных недостатках ее государственного регулирования, проблемных вопросах, которые существуют в данной сфере и на которые необходимо обратить внимание в процессе ее реформирования в условиях развития рыночных механизмов; определены основные задачи, которых необходимо достичь при усовершенствовании системы государственного регулирования сферы.

Определены пути усовершенствования системы государственного регулирования сферы и сформированы основные индикаторы эффективности, достигнув которых возможно создать конкурентную среду в сфере использования ТЭР. Нарботаны предложения относительно возможных направлений дальнейшего усовершенствования функционирования сферы в условиях рыночных отношений с учетом необходимости повышения эффективности использования топлива и энергии.

Ключевые слова: топливно-энергетические ресурсы, государственное регулирование, рыночные механизмы, конкурентная среда, сфера использования, энергоэффективность.

Tron O. Ya. Use of fuel and energy resources as an object of state regulation in modern economic conditions

The article analyzes the state of functioning of the sphere of use of fuel and energy resources (here in after – FER), emphasizes the efficiency and the main shortcomings of its state regulation, focuses on problematic issues that exist in this field and those which need to be addressed in the process of its reforming in the conditions of development of market mechanisms, determines the main tasks that need to be achieved with the improvement of the system of state regulation of the domain.

The ways of improving the system of state regulation of the domain have been determined and the main indicators of efficiency have been formed, after achievement of which it is possible to create a competitive environment in the field of the use of FER. Proposals on possible directions of further improvement of the domain functioning in the conditions of market relations are worked out, taking into account the need to increase the efficiency of fuel and energy use.

Key words: *fuel and energy resources, state regulation, market mechanisms, competitive environment, domain of use, energy efficiency.*

В. В. Федорчак

кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

РОЗВИТОК ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НС ЯК СКЛАДОВИЙ ЧИННИК БЕЗПЕКИ

У статті здійснено аналіз наукових засад визначення економічних механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Серед них запропоновано виокремлювати такі: економічної відповідальності, перерозподілу ризику, формування та використання бюджетних і позабюджетних фондів тощо.

Ключові слова: державне управління, економічні механізми, ризик, НС, безпека.

Постановка проблеми. Одним із наслідків технічного прогресу в сучасному суспільстві є загострення проблеми забезпечення безпеки населення. Як відомо, у широкому сенсі, безпека розуміється як збереження оптимальних умов функціонування людини, використання об'єктів нерухомості та самого навколишнього середовища. Втручаючись у природу, людство сформувало надзвичайно складну систему, закономірності розвитку якої вивчені ще недостатньо. Руйнівний потенціал великих технологічних катастроф нині можна порівняти із загрозою воєнно-політичних катаклізмів.

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 оптимальне співвідношення між рівнем життя і рівнем ризику в регіоні (концепція прийнятного ризику). Реалізація цих завдань забезпечується шляхом застосування, зокрема, економічних методів і засобів, які мають комплексно вирішувати питання підтримки певного рівня цивільної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення НС присвяче-

ні наукові роботи С. Андреева, В. Андропова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та ін. [1–6].

Мета статті. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, зазначимо, що необхідне обґрунтування науково-методологічних засад розвитку економічних механізмів державного управління ризиками виникнення НС, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Нині необхідна реалізація оптимальної стратегії цілеспрямованого державного впливу на соціальну систему загалом і на її окремі складові елементи. При цьому фундаментальна наука дає нові знання про «природу небезпеки», вказує шляхи і засоби необхідного технічного і технологічного розвитку. Роль держави полягає в перекладі умов життєдіяльності на зрозумілу мову встановлених нею норм і вимог, методів і форм державного управління, що в сукупності становлять підґрунтя державної політики, яка здійснюється органами державної влади у вигляді «регулювання» – «ре-агування» у сфері цивільної безпеки.

Держава реалізує свої функції за допомогою певних механізмів, власне, їх створення зумовлено обов'язком захисту населення, громадян. У науковій літературі термін «механізм» застосовується щодо управління різними сферами життєдіяльності. При цьому його визначення

пропонують теоретики та практики різних наук (права, економіки, соціології, політології тощо). На наше переконання, комплексну характеристику цього терміна у сфері виникнення ризиків НС може забезпечити наука «Державне управління», на загальному концепті якої більш детально ми й зупинимось.

Поділяючи думку О. Бойко-Бойчук, Г. Одінцової, Н. Мельтюхової та ін. [3], можемо зазначити, що в складі державних механізмів управління у сфері виникнення ризиків НС варто виокремити спеціальні (конкретні) державні механізми управління, а також механізми здійснення процесу державного управління. Ці автори слушно підкреслюють, що конкретні механізми управління умовно становлять «знаряддя» для здійснення цілеспрямованих перетворень. Безперечно, воно не одне, а представлене сукупністю способів, методів, важелів, за допомогою яких суб'єкт державного управління впливає на об'єкт – суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що покликано сприяти розвитку країни в певному напрямі з дотриманням низки керівних принципів. Серед методів державного управління суспільною життєдіяльністю людей науковці виділяють, насамперед, правові, економічні, організаційні й інформаційні [4]. Отже, у системі державного управління у сфері виникнення ризиків НС також варто виокремлювати правові, економічні, організаційні й інформаційні методи державного впливу, що становлять основу відповідних механізмів державного управління. Вони за своєю природою вирізняються діалектичною єдністю, тому потребують комбінованого розгляду, тобто з позиції того, що є підґрунтям і причиною взаємозалежного розвитку та функціонування, зокрема економічні закони знаходять своє закріплення в правових нормах і реалізуються через організаційні методи в межах наявного обсягу інформації.

Аналіз наукових праць В. Акімова, В. Буркова, М. Махутова, Д. Аллена, Дж. Мішри, Н. Нірупама, А. Хендерсона та ін. [1], в яких наводяться приклади досвіду щодо розроблення і застосування державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, показав, що існує досить велика кількість економічних механізмів, спрямованих на зниження ризику виникнення таких ситуацій НС. Усі ці механізми піддаються традиційному поділу на однорідні групи. Усередині кожної такої групи вони різняться лише

деякими модифікаціями. У спрощеному вигляді структура системи, в якій діє економічний механізм, може бути охарактеризована як дворівнева. Верхній рівень займає центральний орган державного управління ступенем безпеки, а також природоохоронні органи, орган місцевої або регіональної влади. Крім того, до формування політики на верхньому рівні можуть долучатися також страхові організації. Нижній рівень системи державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, займають об'єкти, діяльність яких несе у собі потенційну загрозу виникнення НС. Вважаємо за необхідне зупинитися детальніше на систематизації та характеристиці цих механізмів як базових економічних механізмів державного регулювання рівня цивільної безпеки (рис. 1). Розглянемо ці механізми детальніше.

1. Механізми економічної відповідальності. Ця група механізмів включає систему стандартів (норм, нормативів, квот тощо), відхилення від яких веде до накладення певних економічних санкцій (від штрафів до зупинки виробництва, заборони будівництва та ін.). Відповідні стандарти стосуються, насамперед, застосування технологій виробництва (або будівництва), організаційно-технічних заходів щодо забезпечення безпеки виробництва, обмежень на гранично допустимі концентрації, викиди або скиди. Сюди ж належать і механізми експертизи (проектів, підприємств), в яких оцінка рівня безпеки (ризиків) проводиться експертною комісією, й економічна відповідальність визначається залежно від результатів експертизи.

2. Механізми перерозподілу ризику. В основному, це механізми страхування (державне, незалежне і взаємне страхування). Головна проблема при розробленні механізмів страхування полягає у визначенні страхових внесків (дет. про нього йдеться у наукових працях А. Білоусова, Р. Приходько, А. Роміна [2]). Ресурси «надзвичайних» страхових фондів можуть витрачатися на:

- 1) розроблення та реалізацію заходів щодо зниження небезпеки стихійних лих і шкоди навколишньому природному середовищу;
- 2) компенсацію матеріальних втрат в економіці;
- 3) виплату по соціальних гарантіях постраждалим громадянам у зв'язку із втратою майна і порушень здоров'я;
- 4) на наукові дослідження, освіту та інші цілі, пов'язані з вирішенням проблем безпеки [там само].

В Україні здійснюється добровільне і обов'язкове державне страхування підприємств, установ і організацій, об'єктів їх власності і доходів, а також громадян, на випадок виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру. Ресурсні засоби, що утворюються в результаті страхової діяльності, використовуються для здійснення превентивних заходів і компенсації збитку. Порядок страхування ризиків і використання коштів встановлюється Урядом України.

3. Механізми формування та використання бюджетних і позабюджетних фондів. У цьому контексті найбільш слабка позиція пов'язана із розподілом фондів. Ефективні механізми розподілу фондів повинні спиратися на систему комплексного оцінювання рівня безпеки в регіоні (дет. про нього йдеться у наукових працях С. Домбровської, Р. Лукиши та ін. [4; 5]). Фінансування програм і заходів щодо зниження небезпеки і компенсації можливих збитків проводиться коштом держбюджету та місцевих бюджетів, а також коштом підприємств й організацій, резервів фінансових ресурсів, позабюджетних фондів, кредитів банків, добровільних внесків населення, інвестицій.

Розроблення і застосування зазначених та інших видів економічних механізмів, необхідних для попередження ризиків виникнення та лікві-

дації НС, у поєднанні з можливостями, що впливають із вимог нормативно-правової бази, дають змогу ученим теоретикам і практикам складати та пропонувати до реалізації науково обґрунтовані комплексні програми забезпечення безпечного соціально-економічного розвитку об'єктів і територій. Тому результати наукових досліджень і системного аналізу небезпек у природно-техногенній сфері (що займає ключове місце в соціально-економічному і політичному житті України) чинять визначальний вплив на концептуальні підходи держави до проблем безпеки в умовах НС.

Розроблення і використання імовірнісних моделей розвитку суспільства і основних виробничих процесів з урахуванням ризику виникнення природних і техногенних НС стає однією з головних умов забезпечення гарантованого рівня безпеки життєдіяльності та прийнятного ризику аварій і катастроф. При цьому враховуються не тільки радикальні і швидкі зміни, які прийнято вважати «першоджерелами» виникнення аварій і катастроф, а й повільно наростаючі фактори, що заважають у результаті якісному стрибку під час переходу до некерованої стадії з катастрофічно негативними наслідками для людини і природи.

Існують три основних області наукового забезпечення безпеки в природно-техногенній сфері:



Рис. 1. Економічні механізми державного управління ризиками виникнення НС

Джерело: складено на підставі [там само]

1) теоретична – для отримання нових знань, розуміння природи явищ, вироблення рекомендацій щодо попередження аварійних ситуацій;

2) прикладна – для оцінки ступеня стійкості і продовження ресурсу безпечної експлуатації старіючих технічних об'єктів, проектування і створення нових (за критеріями безпеки) природних систем, а також отримання своєчасної попереджувальної інформації для прийняття заходів щодо зниження шкоди від стихійних лих;

3) управлінська – для розроблення і впровадження елементів нормативно-правового й економічного регулювання і управління на державному, регіональному, галузевому та міжнародному рівнях.

4. Механізми стимулювання підвищення рівня соціально-економічної безпеки. Сюди належать механізми пільгового оподаткування, а також пільгового кредитування заходів щодо зниження рівня ризику (дет. про них йдеться у наукових працях С. Майстро, О. Мельниченко, А. Помази-Пономаренко та ін. [6; 7]).

5. Механізми резервування на випадок НС. Сюди належать механізми утворення резервів трудових ресурсів (пожежні, рятувальні тощо), матеріальних ресурсів (запаси продовольства, сировини, медикаментів, транспорт тощо), потужностей для швидкої організації виробництва продукції, необхідної для ліквідації або зменшення втрат від НС. Як справедливо зазначає С. Горбунов, на відміну від перших чотирьох груп механізмів, спрямованих в основному на підвищення рівня безпеки і зниження ризику, механізми резервування спрямовані на створення умов для якнайшвидшої ліквідації НС та зменшення втрат від неї.

Інертність дії економічних механізмів, пов'язана з періодом адаптації до них, і зумовлює важливість попередньої оцінки їх ефективності, в основі якої лежить прогноз поведінки активних елементів системи в умовах заданої сукупності економічних механізмів. Достовірність такого прогнозу визначається точністю опису системи мотивації елементів. За домінанту мотивації можна прийняти таку економічну категорію, як прибуток організації за вирахуванням податків, штрафів, плати за забруднення, викиди, скиди тощо, з додаванням субсидій та інших засобів і ресурсів, одержуваних із централізованих, громадських та інших фондів. Це, з одного боку, залишковий прибуток, а з другого – прагнення до його максимізації як головної мети господар-

ської організації. У цьому контексті потребують окремого розгляду етапи функціонування системи державного управління рівня безпеки в умовах виникнення НС.

1. Збір інформації. На цьому етапі орган державного управління проводить збір й обробку інформації, необхідної для визначення параметрів системи його економічних механізмів. Ця інформація пов'язана, насамперед, з оцінкою рівня безпеки в регіоні та витратами господарських організацій на зменшення їх негативного впливу на цей рівень. Варто зазначити, що джерелом такої інформації є саме підприємство, тобто джерело потенційної небезпеки. З огляду на наявність власних економічних інтересів підприємство може надати недостовірну інформацію, що може зумовити виникнення помилок у виборі типу і параметрів економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій.

2. Вибір (зміна) державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. На цьому етапі проводиться зміна системи таких економічних механізмів, що може включати як істотну зміну їх типу під час застосовування, так і зміну параметрів цих механізмів без зміни їх типу.

3. Функціонування регіону в умовах дії системи державних економічних механізмів, необхідних для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. Зважаючи на свої економічні інтереси на етапі функціонування, підприємства вибирають ту або іншу стратегію дій. У разі обґрунтованого вибору системи державних економічних механізмів із попередження ризиків виникнення НС дії підприємств мають бути спрямовані на підвищення рівня безпеки виробництва, зменшення його шкідливого впливу в регіоні. Усе це має забезпечити досягнення поставленої мети, а саме: необхідний рівень безпеки регіону і, за цієї умови, високу економічну ефективність.

Якщо систему державних економічних механізмів із попередження ризиків виникнення НС вибрано невдало, то дії підприємств спричиняють або порушення встановлених норм і квот, перевищення негативних впливів і зменшення рівня безпеки, або забезпечення необхідного рівня, але це можна реалізувати шляхом істотного зниження рівня життя.

Як видно з опису етапів функціонування державних економічних механізмів із попередження ризиків виникнення НС, воно (функціонування) є

тоді ефективним, коли має місце активна поведінка приватного сектору (підприємств), яка має проявлятися на першому етапі «повідомлення інформації» та на третьому етапі «вибір дій».

Висновки і пропозиції. Отже, перехід від концепції «абсолютної» безпеки до концепції «прийнятної» ризику виникнення НС визначив появу принципово нового підходу до державного управління розвитку суспільства в цих умовах. Він передбачає задоволення матеріальних і духовних потреб населення (якості життя), що має відбуватися у разі дотримання обов'язкової вимоги щодо забезпечення безпеки людини і навколишнього її середовища. Для вирішення цього завдання потрібна науково обґрунтована теорія економічних механізмів державного управління цивільною безпекою. Ця теорія дасть змогу оцінювати і застосовувати більш дієві програми зниження ризику в складних технічних системах і в регіонах, створювати надійну систему економічних механізмів, що забезпечують реалізацію цих програм. Отже, досягнення цілей цивільної безпеки в умовах НС пов'язане зі значними матеріальними витратами і в умовах обмеженості ресурсів можливе лише шляхом науково виваженої розробки і здійснення комплексу взаємопов'язаних механізмів і заходів, зокрема економічних.

Список використаної літератури:

1. Акимов В.А., Новиков В.Д., Ракдаев Н.Н. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски. Москва: Деловой экспресс, 2001. 304 с.
2. Белоусов А.В. Методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 11. С. 131–134.
3. Бойко-Бойчук О.В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL: concept.at.ua/load/0-0-0-34-20.
4. 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.
5. Лукиша Р.Т. Державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків: дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2017. 227 с.
6. Майстро С.В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 3. С. 3–10.
7. Помаза-Пономаренко А.Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: державноуправлінські аспекти. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/5398>.

Федорчак В. В. Развитие экономических механизмов государственного управления рисками возникновения ЧС как составной фактор

В статье проведен анализ научных основ определения экономических механизмов государственного управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций. Среди них предложено выделять такие механизмы: экономической ответственности, перераспределения риска, формирования и использования бюджетных и внебюджетных фондов и т.д.

Ключевые слова: государственное управление, экономические механизмы, риск, ЧС, безопасность.

Fedorchak V. V. Development of economic mechanisms of state administration of emergencies risks condition appearing as a component factor

The scientific framework of economic mechanisms of the state emergency risk management was analyzed. It was proposed to allocate among them the following mechanisms: economic responsibility, risk redistribution, formation and use of budgetary and extra-budgetary funds, etc.

Key words: public administration, economic mechanisms, risk, emergency, security.

Г. М. Шаульська

здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

МОДЕЛІ ГРОМАДЯНСЬКИХ СУСПІЛЬСТВ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті за класифікацією стисло розглянуто моделі громадянських суспільств. Зроблено спробу охарактеризувати громадянське суспільство в Україні. Визначено деякі його особливості, які потребують уваги під час реформування системи публічного управління та удосконалення механізмів, які б сприяли розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: моделі громадянських суспільств, публічне управління, механізми державного управління.

Постановка проблеми. Категорія «громадянського суспільства» знаходиться на перетині кількох наукових галузей і досліджується філософією, політичними, юридичними, іншими науками. Ми розглядатимемо питання у площині науки державного управління, враховуючи філософські та політологічні наукові досягнення, за визначенням яких громадянське суспільство – це теоретична абстракція, ідеальний тип суспільства, але це також система самостійних, незалежних від держави суспільних інститутів і стосунків, які покликані забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, приватних інтересів і потреб. Такий підхід до розгляду питання, можливо, дещо складний, але, на наш погляд, необхідно залучати досягнення різних наукових галузей для удосконалення системи публічного управління з ефективними механізмами, які б оптимально сприяли розвитку громадянського суспільства в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Громадянське суспільство, зокрема його моделі, досліджують такі науковці: В. Андрущенко, Ю. Габермас, О. Гарань, Р. Дворкін, А. Карась [1], А. Колодій [2; 3], М. Михальченко, В. Полохало, М. Руденко [4], С. Рябов, В. Сіренко, В. Тимошенко, В. Ткаченко та інші. Серед зарубіжних дослідників: Н. Розенблюм [5], Д. Кін [6], Р. Патнем, Дж. Александер, Е.А. Геллнер.

Мета статті. Головною метою роботи є стисло розглянути характеристики моделей громадянських суспільств, сучасного громадянського суспільства в Україні для визначення особливостей, які потребують уваги науковців та фахівців під час реформування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Поряд із часовими або історичними моделями громадянського суспільства, які було умовно узагальнено під назвами: «громадянського суспільства I, II та III», виділяють моделі, в яких враховуються певні функції життєдіяльності громадянського суспільства. Одним із варіантів такого моделювання вважають класифікацію професора Гарвардського університету Н. Розенблюм [5], що виділяє такі різновиди: «демократичне», «посередницьке» та «виборче громадянське суспільство». Для нашого дослідження коротко нагадаємо їх характеристики.

Отже, «демократичне громадянське суспільство» вирізняється тим, що його суб'єкти роблять наголос на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги). Головним завданням громадянських об'єднань є «прищеплення громадянам почуття політичної дієспроможності, здатності до розгляду політичних питань, а також схильності розглядати їх в ім'я загального добра. Вони мають внутрішньо бути ліберально-демократичними «міні-республіками», орієнтованими на публічне обговорення і здійснення політики» [2; 5].

Як агент формування чеснот (вихованість, «соціабельність», здатність до солідарного розв'язання проблем) характеризується «посередницьке громадянське суспільство». Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадянськості, відкритості, товариськості та відповідальності, тобто якості, що забезпечують цілісність плюралістичної ліберальної

демократії, як зазначає А. де Токвіль [7]. У посередницькому громадянському суспільстві «від вторинних асоціацій не очікують формування політичних достоїнств, та соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись у політичне представництво» [2; 5].

На підвищення економічної ефективності та загального добробуту спрямоване «*виборче громадянське суспільство*». Вважається, що це поки нова тенденція в розумінні його функцій, але саме вона найбільше відповідає умовам сучасності. Н. Розенблум пропонує цю модель як найперспективнішу, посиляючись на Гегеля. Німецький філософ писав про суперечливість та обмеженість морального впливу громадянського суспільства, в якому переважають егоїстичні інтереси, вузькогрупові прив'язаність, бідність [2; 5; 8]. Ці риси й нині загрожують єдності громадянського суспільства і вимагають «різноманітних виправлень». Про необхідність розвитку громадянського суспільства в цьому напрямі пишуть і такі теоретики сучасного егалітарного лібералізму та сучасницької демократії, як Б. Барбер, М. Вольцер тощо.

Охарактеризовані аналітичні моделі можна застосовувати до вивчення етапів розвитку громадянського суспільства в кожній окремій країні. І таких досліджень науковцями зроблено чимало. Наприклад, США пройшли шлях від «посередницького громадянського суспільства» через політизований період «демократичного громадянського суспільства», а тепер перебувають у стадії становлення «виборчого» суспільства.

Наведені моделі дослідники використовують і як інструмент аналізу національних відмінностей у функціонуванні громадянського суспільства, адже риси та його вплив на політику були різними навіть у межах одного регіону. Так, у французькому суспільстві, хоча соціальні та політичні інститути формувалися в той час, що і у США, та ґрунтувалися на схожих ідеологічних засадах, форми суспільної взаємодії, солідарності й політичної активності були більш радикальними, політизованими. І люди залежали від держави та державної політики більшою мірою. У деяких аспектах французькі соціальні інститути могли бути демократичнішими, в інших – аристократичнішими, але завжди вони були менш ліберальними.

Характеризуючи Західну Європу, дослідники зазначають, що тут завжди найпоширенішою була модель демократичного громадянського суспільства, зі своїми відмінностями в різних країнах. У Німеччині, наприклад, громадянське суспільство не було таким незалежним, як у Франції.

Його називають напівзахідним варіантом відносин держави і громадянського суспільства.

У країнах Східної Європи (окрім Росії) сформувалося «освічене громадянське суспільство», «суспільство-культура», яке поступово розвивається у повноцінну націю. Особливістю можна вважати те, що тут громадянське суспільство спочатку поширювалося тільки на сферу освіти та культури і зароджувалося незалежно від держави.

Отже, аналізуючи різні країни, їхні громадянські суспільства, що за наявності схожих рис і характеристик належать до однієї моделі, знайдемо чимало відмінностей між ними. Фахівці філософських та політологічних наук радять це брати до уваги молодим демократичним державам (таким, як Україна), які лише розвиваються і розробляють свої стратегії побудови громадянських суспільств.

Якщо спробувати, використовуючи класифікацію моделей, зорієнтуватися щодо громадянського суспільства в Україні, то можна помітити кілька особливостей, притаманних нашій державі. На відміну від, наприклад, країн Західної Європи, де громадянське суспільство формувалося переважно еволюційним шляхом, а нині переживає процеси модернізації, в Україні на різних етапах історичного розвитку існували лише окремі його елементи, які не сформувалися в цілісну модель. І нині у процесі становлення громадянського суспільства саме держава (її органи), на нашу думку, має відігравати особливу роль у створенні умов для його розвитку.

Отже, готової універсальної моделі, яку можна було б пересадити на український ґрунт, для нашої держави не існує. Маючи визначені орієнтири, необхідно розробляти свій шлях, щоб досягти рівня розвинутого громадянського суспільства. І хоча деякі дослідники заперечують особливості в еволюції його розвитку в нашій державі, ми вважаємо, що досвід інших країн необхідно застосовувати з урахуванням української сучасності, історичних традицій та менталітету, які треба вивчати і враховувати під час реформування системи публічного управління.

Надаючи характеристики моделі сучасного громадянського суспільства нашої держави (яка розвивається в суспільствах із «навздогінною моделлю»), серед ознак можна також виділити: політизованість громадського життя і домінуючу роль інтелігенції (духовно-інтелектуальної еліти). Саме інтелектуальна еліта на певних історичних етапах (зокрема під час революцій) гуртує народ, щоб зробити новий крок у напрямі розвитку. Це свідчить про відсутність необхідного рівня самосвідомості кожного окремого громадянина, без чого не може бути розвинутого громадянського суспільства.

До важливих характеристик належить і недостатній рівень участі громадських організацій (інститутів громадянського суспільства) в державному управлінні [9]. Незважаючи на те, що законодавством України досить повно визначена їх адміністративна правосуб'єктність, що дає їм широкі можливості, самі інститути громадянського суспільства передбачені для них механізми майже не використовують. Отже, на цьому етапі розвитку підвищується роль держави, органів державного управління й місцевого самоврядування, які мають допомогти інститутам громадянського суспільства використовувати створені для них механізми.

Належна підтримка державою громадських (неприбуткових) організацій, як свідчить світовий досвід, має позитивний політичний, соціальний і економічний ефект.

Можна додати, що від ступеня розвиненості громадянського суспільства залежить не лише ступінь демократизму держави, а й рівень її соціально-економічного розвитку. Для прикладу, за результатами щорічного дослідження «Індекс соціального розвитку» за 2017 рік, розробленого американською неурядовою організацією Social Progress Imperative за підтримки Deloitte, лідером світового рейтингу стала Данія, далі йдуть скандинавські країни, Канада, Нідерланди, Австралія, Англія, Німеччина. Україна (\$7 457 ВВП на душу населення) посіла 64 сходинку серед 128 країн, Вірменія – 59, Білорусь – 65, Таджикистан – 92 [10]. Загалом країни пострадянського простору демонструють низький рівень усіх показників.

Окрім бідності, серед характеристик сучасного українського суспільства, яке складно, але все ж таки крокує у напрямі громадянського суспільства, виділяють також: роз'єднаність (в етнокультурному, політичному, соціальному сенсі), безвідповідальність (громадяни не беруть на себе відповідальність за проблеми суспільства), недовіра (державі, громадським організаціям, політичним партіям), амбівалентність (бажання протилежних речей: приватного підприємництва, але проти приватизації землі).

Разом із тим історичні події 2013–2014 рр. засвідчили суттєві зрушення у розвитку громадянського суспільства в Україні. За результатами дослідження Агентства США з міжнародного розвитку, Україна навіть випереджає інші країни пострадянського простору (не враховуючи балтійські країни). Це сталося завдяки появі після Майдану потужного волонтерського руху.

Висновки і пропозиції. Аналіз моделей громадянських суспільств, за якими вивчають суспільства в різних країнах, переконує: готової

універсальної моделі, яку можна було б використати в Україні, для нашої держави не існує. Адже, на відміну від інших країн, де громадянське суспільство формувалося переважно еволюційним шляхом, в Україні на різних етапах історичного розвитку існували лише окремі його елементи, які не сформувалися в цілісну модель. Ті етапи становлення, які європейські держави проходили протягом століть, Україна долає за лічені роки. Наша держава, яка належить до суспільств із «навздогінною моделлю», має громадянське суспільство з такими характеристиками: політизованість громадянського життя, домінування ролі інтелігенції (духовно-інтелектуальної еліти), недостатній рівень участі громадських організацій тощо. І на сучасному етапі розвитку роль держави, органів влади полягає в тому, щоб удосконалювати систему публічного управління, напрацьовувати ефективні механізми, які мають оптимально сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні.

Список використаної літератури:

1. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних баченнях: Монографія. Київ; Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. 520 с.
2. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Монографія. Львів: Червона Калина, 2002. 275 р.
3. Колодій А.Ф. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу). URL: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/kolodij.htm>.
4. Руденко М. Еволюція теоретичних концепцій громадянського суспільства в світовій та українській політичній думці. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/pidruchnuku/21/43.pdf>.
5. Rosenblum, Nancy L. Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism. Social Research. Vol. 61. № 3 (Fall 1994). P. 540–557.
6. Кін Дж. Громадянське суспільство: старі образи, нове бачення. К.: К.І.С.; Аналіт.-дослідн. центр, 2000. 191 с.
7. Токвіль А. Про демократію в Америці. К.: Всесвіт, 1999. С. 412–418.
8. Г.В.Ф. Гегель. Філософія права. §188.
9. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства. Роз'яснення Міністерства юстиції від 24.01.2011 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11>.
10. «Індекс соціального розвитку» за 2017 рік. Social Progress Imperative. URL: <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/research/social-progress-index-2017.html>.

Шаульская Г. Н. Модели гражданских обществ и особенности современного гражданского общества в Украине

В статье, согласно классификации, кратко рассмотрены модели гражданских обществ. Сделана попытка охарактеризовать гражданское общество в Украине. Определены некоторые его особенности, которые требуют внимания при реформировании системы публичного управления и совершенствования механизмов, способствующих развитию гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: модели гражданских обществ, публичное управление, механизмы государственного управления.

Shaulska H. M. Models of civil society and peculiarities of modern civil society in Ukraine

The article on classification briefly reviews the models of civil society. An attempt is made to characterize civil society in Ukraine. Some of its features are identified which require attention during the reform of the public administration system and the improvement of mechanisms that would contribute to the development of civil society in Ukraine.

Key words: civil society models, public administration, mechanisms of public administration.

М. М. Шевчук

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ

У статті досліджено поняття «парламентська комунікація» як форма політичної комунікації. Визначено основні функції комунікації в парламенті. Розглянуто структуру та засоби парламентської комунікації.

Ключові слова: парламент, комунікація, політична комунікація, парламентська комунікація, функції парламентської комунікації, структура парламентської комунікації, засоби парламентської комунікації.

Постановка проблеми. Світовий досвід свідчить, що сталий розвиток держави на демократичних засадах неможливий без організації дієвого діалогу між органами публічного управління та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами.

Будучи інститутом представницької демократії та єдиним законодавчим органом, парламент утворює потужний інформаційний ресурс щодо розв'язання великого кола питань у політичному, соціальному, економічному потенціалі держави, що, своєю чергою, зумовлює його постійне перебування в центрі гармонізації зв'язків між державними пріоритетами і конкретними інтересами громадян.

Таким чином, налагодження дієвої парламентської комунікації шляхом пошуку оптимальних способів інформування громадськості про парламентську роботу та забезпечення зворотного зв'язку, а також визначення особливостей і каналів внутрішньої парламентської комунікації сприятиме підвищенню якості здійснення парламентом його функцій. У цьому контексті актуальним є дослідження теоретичних аспектів такої комунікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теорії комунікації представлені у працях В. Бебика, Р. Войтович, М. Головатого, А. Серанта тощо. Серед сучасних дослідників політичної комунікації парламенту України, насамперед, варто виокремити дослідження Ю. Ганжурова, Ю. Древалю, Н. Ларіної, Ф. Рудича, О. Чебаненко.

Однак, попри значний науковий доробок у цій галузі, характеристика ключових засад парламентської комунікації потребує додаткової уваги.

Мета статті. З огляду на викладене, метою статті є визначення особливостей парламентської комунікації як форми політичної комунікації, формулювання її основних функцій, а також характеристика структури та засобів парламентської комунікації.

Виклад основного матеріалу. Аналіз ролі парламенту у майбутньому показує, що одним із провідних факторів його ефективності має стати поява нової концепції представництва, яка має полягати у діяльності на користь тих, кого він представляє, шляхом постійної комунікації з останніми [5].

Загалом комунікація стає невіддільною частиною сучасних демократичних режимів:

- уможливлючи участь громадськості в ухваленні рішень та контроль за діями влади;
- являючи собою процес двостороннього обміну інформацією, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та навпаки;
- викликаючи довіру громадян до влади та надаючи владі можливість дістати підтримку;
- набуваючи ознак інструменту, що стабілізує суспільні відносини [8].

Термін «комунікація» з'явився в науковій літературі на початку XX ст. і використовувався для позначення засобів зв'язку будь-яких об'єктів матеріального і духовного світу, процесу передачі інформації (уявлень, знань, ідей, на-

строїв, почуттів тощо) від людини до людини, а також обміну інформацією в суспільстві з метою впливу на соціальні процеси [1].

Комунікація – це процес обміну повідомленнями, в яких відображено інформацію, знання, ідеї тощо, що ґрунтується на спільному (однаковому) розумінні вживаних понять / значень / символів. Енциклопедія «Британіка» визначає комунікацію як обмін змістами за допомогою спільної системи символів [7].

Зауважимо, що комунікацію не можна отожднювати з обміном інформацією, бо такий обмін – лише частина комунікативного процесу, що не охоплює формування, відправлення, отримання, уточнення, трансформацію, обговорення тощо інформації. Характеризувати комунікацію тільки як обмін інформацією – звужувати її до процесів, що відбуваються в будь-яких інформаційних системах. Для комунікації, на відміну від обміну інформацією, обов'язкові наявність єдиного комунікативного простору, коду, розуміння ситуації, в якій і з приводу якої відбувається акт вербальної взаємодії; інтерактивність у сприйнятті, діяльності, досягненні предмета розмови.

Комп'ютери виробляють «інформацію», що не має жодного контексту, відповідно до процедурних правил. Людина ж завжди комунікує у певному контексті, висловлюючи своє ставлення. Аргументом на користь визначення комунікації як обміну смислами служить практика міжкультурної комунікації: інформація надходить до отримувача, проте набуває для нього іншого змісту [4, с. 9].

Своєю чергою, політичними комунікаціями є інформаційно-комунікаційні зв'язки між суб'єктами політичних відносин. У спрощеному вигляді – це суб'єкт-об'єктні відносини між носіями влади та громадськістю. У більш складному вигляді – це суб'єкт-суб'єктні відносини, з активною роллю всіх учасників взаємодії (у тому числі й тих, на кого спрямовані інформаційні потоки) [2].

Одне з найбільш повних тлумачень сутності політичної комунікації було запропоновано Р.Ж. Шварценбергом. Він визначив це поняття як «процес передачі політичної інформації, завдяки якому вона циркулює від однієї частини політичної системи до іншої і між політичною системою соціальною системою. Йде безперервний процес обміну інформацією між індивідами і групами на всіх рівнях» [6]. Американський політолог Л. Пай підкреслював: «Політична комунікація має на увазі не односторон-

ню спрямованість сигналів від еліт до маси, а весь діапазон неформальних комунікаційних процесів у суспільстві, які справляють різний вплив на політику. Політичне життя в будь-якому суспільстві неможливе без усталених методів політичної комунікації» [9].

Що стосується поняття «парламентська комунікація», то йому відповідає унікальний тип комунікативного процесу, якому притаманні власні джерела інформаційних контактів, особливий тип організації соціальних взаємовідносин, специфічні функціональні навантаження в рамках суспільства [3].

Парламентська комунікація є формою політичної комунікації, в якій роль парламенту є провідною. Він не тільки направляє політико-комунікативні процеси, але і вводить інших суб'єктів політичної комунікації у сформований ним комунікативний процес.

Необхідність парламентської комунікації виникає з непорушного правила, згідно з яким закон – це форма опосередкованого волевиявлення суспільства. Саме тому останнє має отримувати інформацію, а також мати змогу брати участь в обговоренні питань, які можуть змінити його життя. Можна сказати, що комунікативно-інформаційний процес охоплює суспільство загалом, де зароджуються і транслюються думки і ідеї. Однак саме в парламенті відбувається полеміка, обмін думками з проблем, що хвилюють усе суспільство або окремі соціальні групи.

Інформаційна функція парламенту знаходить своє відображення в діалозі різних соціальних суб'єктів і являє собою форму соціальної взаємодії, яке сприяє подоланню конфлікту цілей, норм, інтересів, цінностей, досягненню ними компромісів [3].

Парламентська комунікація відображає діалогові відносини між парламентом і суспільством (основними елементами соціальної структури якого є різні соціальні групи) і являє собою складну багаторівневу систему, в якій комунікативні та соціально-просторові форми накладаються і розвиваються в нерозривній єдності. Демократичні парламенти потребують інформації, з одного боку, для якісного прийняття політичних рішень, а з іншого – для належного залучення громадян до політичного процесу з метою забезпечення існування та підтримання представницького уряду, сформованого за результатами періодичних виборів.

Парламентську комунікацію можна розглядати як особливу форму комунікативного про-

цесу, в якому знання, ідеї, емоції виражаються в вербальних або невербальних повідомленнях на міжособистісному і міжгруповому рівнях.

Доцільно виділити такі функції парламентської комунікації щодо політичної системи і громадянського суспільства:

- інформативна функція – поширення необхідної інформації про парламентські процеси;
- регулятивна функція – створення оптимального механізму взаємодії з окремими громадянами, інституціями громадянського суспільства та міжнародною спільнотою;
- функція політичної соціалізації – задаються норми діяльності та поведінки парламентаріїв щодо здійснення ними зовнішніх комунікацій від імені парламенту як інституції, а також громадян, залучених до політичного процесу;
- функція легітимації – суспільне визнання статусу та повноважень інституту парламенту;
- функція політичної освіти – сприяння обізнаності громадськості щодо діяльності парламенту, поширення норм політичної культури, розвиток політичної культури суб'єктів комунікації;
- маніпулятивна функція – формується громадська думка та створюється позитивний імідж парламенту.

При цьому ефективність парламентської комунікації визначається ступенем виконання зазначених функцій у суспільстві.

Парламентська комунікація являє собою певну послідовність комунікативних дій. Серед складових компонентів парламентської комунікації варто виділити:

- суб'єкт комунікації. Суб'єктами парламентської комунікації є як парламент загалом, парламентські фракції, інші політичні угруповання в парламенті, комітети та комісії, окремі депутати (тобто суб'єкти комунікацій у парламенті), так і громадськість загалом, політичні партії, інститути самоорганізації населення (групи інтере-

сів, групи тиску, групи підтримки тощо), окремі громадяни (тобто позапарламентські суб'єкти комунікацій) [2];

- реципієнт комунікації (інший суб'єкт), який отримує повідомлення, обробляє його і робить відповідний посил повідомлення відправнику, тим самим здійснюючи процедуру зворотного зв'язку;

– канали комунікації – засоби, за допомогою яких передається повідомлення;

– контент повідомлення – зміст інформації, що передається;

– простір повідомлення (індивідуальне, колективне, мережеве тощо) (рис. 1).

простір повідомлення

Під засобами парламентської комунікації розуміються певні організації й інститути, за допомогою яких здійснюється процес обміну інформацією, а також комунікативні дії або ситуації, групи або окремих індивідів, що сприяють обміну інформацією (прямою чи непрямою, опосередкованому чи безпосередньому, негайному або протяжному в часі).

Таким чином, до засобів реалізації парламентської комунікації варто віднести: парламент, фракції та комітети парламенту, парламентаріїв, парламентські бібліотеки, дослідницькі та інформаційні служби парламенту, політичні партії, інститути громадянського суспільства, зацікавлених громадян, ЗМІ.

Крім того, обмін інформацією здійснюється шляхом організації:

- прес-брифінгів та прес-конференцій,
- консультацій із громадськістю,
- зустрічей із представниками громадськості, міжнародних організацій, дипломатами,
- зустрічей із представниками виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,
- екскурсій у приміщеннях парламенту;
- використання інформаційно-комунікацій-

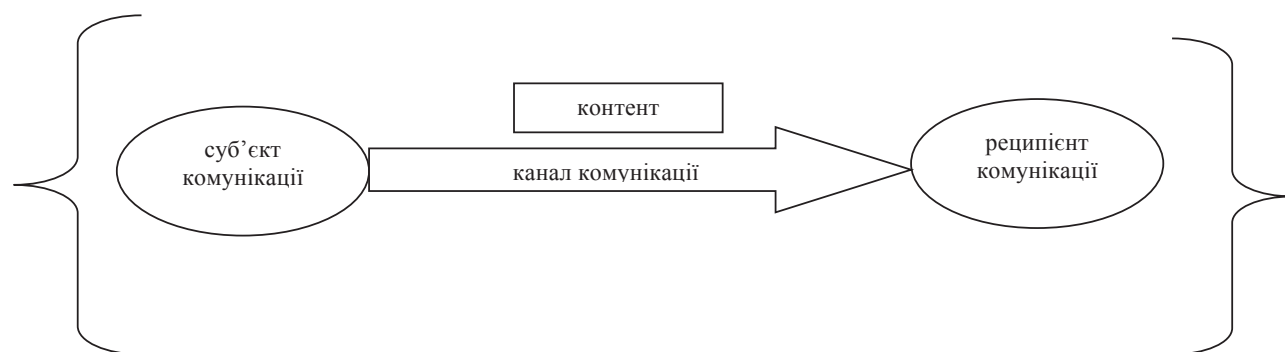


Рис. 1 Структура парламентської комунікації

них технологій, коли реалізація комунікативних дій відбувається з використанням електронних засобів комунікації, зокрема парламентських інтернет-каналів і технічних засобів інформування, інструментів електронного урядування.

Зауважимо, що, характеризуючи засоби парламентської комунікації, не можна не згадати неформальні засоби передачі інформації. При цьому визначають зростання ролі таких засобів, пов'язаної з падінням довіри в суспільстві до офіційних джерел інформації. Це зумовлює зростання значущості інформації, отриманої у процесі міжособистісного спілкування.

До неформальних засобів комунікації належать поговір, чутки, плітки, анекдоти, а також графіті. Зазначені засоби як джерело інформації найчастіше впливають на формування негативної оцінки діяльності парламенту та парламентарів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна говорити про те, що в сучасному політичному суспільстві взаємодія парламенту і громадськості має всі ознаки комунікативного процесу.

При цьому, на нашу думку, парламентську комунікацію можна визначити як форму політичної комунікації, яка відображає діалогові відносини між парламентом і суспільством, де парламент формує комунікативний процес і вводить у нього інших суб'єктів.

Основними функціями парламентської комунікації є: інформативна, регулятивна, функція політичної соціалізації, функція легітимації, функція політичної освіти, маніпулятивна функція.

Структуру парламентської комунікації утворюють: суб'єкт, реципієнт, канали комунікації, а також контент і простір повідомлення.

Засобами реалізації парламентської комунікації є формальні та неформальні суб'єкти і способи передачі інформації.

Враховуючи, що комунікаційні зв'язки становлять невід'ємний атрибут діяльності парламентів як представницьких органів державної влади, вони потребують налагодження ефективної парламентської комунікації. Своєю чергою, розроблення теоретико-методологічної бази останньої є одним із ключових етапів цього процесу.

Список використаної літератури:

1. Грушевицкая Т.Г., Попков В.Д., Садохин А.П. Основы межкультурной коммуникации. М., 2002.
2. Древаль Ю.Д. Парламентські комунікації. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/10.pdf>.
3. Еременко В.И. Теоретическое исследование парламентской коммуникации. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskoe-issledovanie-parlamentskoy-kommunikatsii>.
4. Комунікування реформ: планування, реалізація, оцінка: посібник / Дубов Д., Баровська А., Матвієнко О.; заг. ред.: А. Кулаков, К. Паригіна. USAID від америк. народу, Програма «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократ. парлам. представництво», Інтерньюз-Україна, Фонд Сх. Європа. Київ: [б. в.], 2016. 99 с.
5. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/Inf-support_.pdf.
6. Шварценберг Р.-Ж. Політична соціологія: у 3 ч. Ч. 1. М.: Російська академія управління, 1992.
7. Communication. URL: <http://www.britannica.com/topic/communication>.
8. Тихомирова Є.Б. PR як інструмент демократичного глобального управління: національний аспект. Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: Матеріали II міжнар. наук. конф. (Одеса, 24–26 травня 2002 р.) / уклад.: Л.В. Марголіна; Акад. пед. наук України, Ін-т вищої освіти [та ін.]. Київ: Ай Бі, 2003. С. 511–520.
9. Pye L. Political Communication. The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions. Oxford. NY, 1987.

Шевчук Н. Н. Теоретические основы исследования парламентской коммуникации

В статье исследовано понятие «парламентская коммуникация» как форма политической коммуникации. Определены основные функции коммуникации в парламенте. Рассмотрена структура и средства парламентской коммуникации.

Ключевые слова: парламент, коммуникация, политическая коммуникация, парламентская коммуникация, функции парламентской коммуникации, структура парламентской коммуникации, средства парламентской коммуникации.

Shevchuk M. M. Theoretical principles of the study of parliamentary communication

The article deals with the concept of parliamentary communication as a form of political communication. The basic functions of communication in parliament are determined. The structure and means of parliamentary communication are considered.

Key words: parliament, communication, political communication, parliamentary communication, parliamentary communication functions, parliamentary communication structure, parliamentary communication tools.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351.851.08:[005.951:005.585](477)

М. В. Весельська

аспірант кафедри гуманітарної і соціальної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ОКРЕСЛЕННЯ МОДЕЛІ ОЦІНЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті досліджується проблема розробки моделі професійної діяльності державних службовців у сфері освіти як передумова прогресивних змін у новітньому суспільному вимірі та як чинник розвитку освітньої галузі відповідно євроінтеграційних процесів. Схарактеризовано структурні компоненти, які має містити модель оцінювання. Наголошено, що саме концептуальний блок у структурі оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти відіграє ключову роль, оскільки, пояснює та встановлює взаємозв'язки між іншими блоками оціночної моделі. Виявлено за допомогою емпіричних методів дослідження наявність певного формалізму під час реалізації оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти в сучасних умовах здійснення державної служби.

Ключові слова: модель, оцінювання, сфера освіти, професійна діяльність, державні службовці.

Постановка проблеми. Сьогоденне суспільство прогресивно розвивається та зазнає стрімких змін. Вагомі перетворення відбуваються і у сучасному розвитку освіти, особливо внаслідок євроінтеграційних реалій, що вимагає нагальних процесів у напрямку вдосконалення професійної діяльності державних службовців у сфері освіти. Із цією метою та з метою розробки механізмів контролю за професійною діяльністю державних службовців у сфері освіти, в межах нашого дослідження, буде окреслена модель оцінювання їх професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Протягом останніх років окремими аспектами проблеми контролю діяльності державних службовців цікавилася велика кількість дослідників С. Хаджирадєва [6], С. Шевченко [5] та інші. Дослідниця О. Шапран запропонувала модель оцінювання результативності діяльності державних

службовців [4], проте, на наш погляд, ця модель не містить чітко визначених і обґрунтованих критеріїв, за якими має відбуватися ця процедура.

Значний інтерес для нашого дослідження представляють моделі управління якості професійної діяльності керівників навчальних закладів, що розробляли вчені в галузі педагогічних наук, зокрема Б. Ренькас [3], Р. Зубяк [2], І. Андрощук [1] та інші. Кожна із цих моделей містить в якості субмоделі або окремого компонента структурний елемент оцінювання певних (безпосередніх або опосередкованих) результатів професійної діяльності управлінця. Наприклад, Р. Зубяк розробив модель управління якістю підвищення кваліфікації керівників та інструментарій адаптивного управління як факторно-критеріальна субмодель для вимірювання цієї якості [2].

Також цікавою, з наукової точки зору, для нас є модель управління загальноосвітнім навчальним закладом дослідниця Ренькас розро-

била та експериментально перевірила модель. Її основними структурними компонентами було визначено: замовлення на послуги загальноосвітнього навчального закладу, зазначені як потреби суспільства, держави, споживачів освітніх послуг, педагогів, роботодавців; аналіз зовнішніх та внутрішніх чинників; цільовий компонент, складовою частиною якого є мета як відображення бажаних результатів щодо зростання готовності керівників до врахування особливостей управління в умовах профільного навчання; змістовий компонент, у складі якого основні компоненти системи управління; завдання управління; готовність керівників до управління; діяльнісний компонент передбачає реалізацію елементів стратегічного планування в діяльності структурних підрозділів загальноосвітнього навчального закладу в умовах профільного навчання; результативний компонент: рівний доступ до якісної освіти; ефективне використання ресурсів загальноосвітнього навчального закладу; вибір профілів навчання; професійну творчу реалізація; забезпечення професійними кадрами виробництва [3].

У ході вивчення результатів попередніх досліджень нами виокремлено ряд необхідних параметрів, якими має бути наділена модель, що в подальшому може бути взято за теоретичний макет для наших наукових доробків.

Формулювання мети статті. Схарактеризувати структуру та особливості моделі оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Запропонована нами модель оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти містить чотири ключові структурні блоки: концептуальний (мета та завдання професійної діяльності), процесуальний (суб'єкти, призначення, наслідки та мотивація), змістовий (критерії і показники, структура професійної діяльності державних службовців у сфері освіти) та методологічний (методи, принципи та функції).

Для окреслення запропонованої нами моделі більш докладно розглянемо концептуальний блок. Вище зазначено, що складовими частинами цього блоку є мета та завдання оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти.

Концептуальний блок:

1. Мета – визначення ефективності діяльності співробітників за поточний рік, формулювання висновку про результат їх діяльності щодо реалізації цілей та завдань органів державної влади відповідно до компетенції, який дозволяє отримати суттєву та важливу інформацію для прийняття подальшого управлінського рішення про можливе кар'єрне зростання та заохочення у вигляді підвищення заробітної плати.

2. Завдання оцінювання професійної діяльності державного службовця:

– систематичний контроль процесу виконання державним службовцем його функціональних обов'язків; в організаційно-правовому

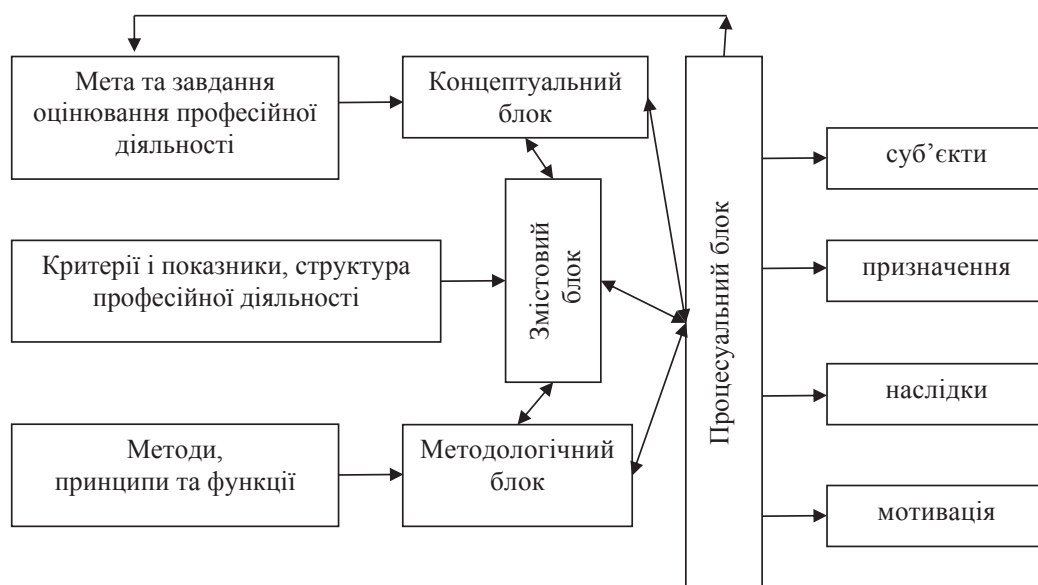


Рис.1. Модель оцінювання професійної діяльності у сфері освіти України

плані контроль визначають як систематичну, конструктивну і позитивну діяльність, у процесі якої через вивчення й аналіз стану, кінцевих результатів діяльності об'єкта контролю встановлюється й фіксується його фактичне становище, здійснюється зіставлення з очікуваним (чи планованим) станом, виявляються відхилення та їх причини, визначаються форми, засоби і напрями управлінського впливу. Виконання систематичного контролю забезпечить ефективну єдність між прийняттям рішення та його виконанням, адже через це реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні, можливість оперативного втручання в ситуацію, попередження можливих негативних наслідків;

- структурування зібраної інформації про виконання посадових обов'язків, що дасть можливість визначити реальне місце, роль і відповідальність кожного працівника в організації по горизонталі й вертикалі;

- визначення рівня знань і навичок кожного співробітника;

- забезпечення чіткого розуміння кожним працівником поставлених завдань та критеріїв оцінювання діяльності у взаємозв'язку із сіткою оплати праці;

- налагодження зворотного зв'язку із працівниками з організаційних й інших питань;

- задоволення потреб державного службовця в оцінюванні особистого внеску в успіх не лише державної організації, а й особистого кар'єрного зростання; внаслідок можливості розробки власних проектів розвитку;

- формування кадрового резерву і можливості ротації кадрів.

- визначення позитивних і негативних сторін діяльності державного службовця. Розробляти програми цілеспрямованого розвитку працівників; бачити і усвідомлювати резерви особистого розвитку відповідно до цілей і цінностей організації; розробляти спільно з лінійним керівником план професійного розвитку на наступний період;

- визначення ефективності вкладу державного службовця реалізацію завдань державного органу;

- визначення рівня ефективності виконання державним службовцем його посадових обов'язків, а саме відповідність професійним компетенціям;

- налагодження діалогу підлеглого з його безпосереднім керівником.

Для достовірності моделі оцінювання професійної діяльності у сфері освіти України нами проведено емпіричне дослідження і підтверджено, що оцінювання діяльності державних службовців у сфері освіти проводиться формально.

Тому запровадження нашої моделі зможе усунути формалізм в оцінюванні професійної діяльності державних службовців взагалі та у сфері освіти безпосередньо. Оскільки буде введена не лише оцінювальна комісія, а й можливість запрошення незалежних експертів (з громадських рад, навчальних закладів і т.д.)

Висновок та перспективи подальших досліджень.

Проаналізовано останні дослідження щодо побудови моделей управління діяльністю працівників у сфері освіти.

Рівень сформованості професійної діяльності та професійних якостей державних службовців у сфері освіти, зважаючи на особливості освітньої сфери та специфіку управління кадрів, спричинює суттєвий вплив на формування суспільного розвитку. Запропонована модель оцінювання професійної діяльності державних службовців у сфері освіти сприятиме налагодженню міжособистісних взаємозв'язків між керівником та підлеглим, що дозволить підвищити показники результативності діяльності органів державного управління в сфері освіти. Внаслідок чого буде усунений високий показник формалізму результатів оцінювання професійної діяльності.

Подальшими перспективними дослідженнями буде продовжено розроблення та вдосконалення моделі оцінювання.

Список використаної літератури:

1. Андрушук І. Управління розвитком професійної компетентності педагога в умовах випереджувальної післядипломної педагогічної освіти. Нова педагогічна думка. 2014. № 2. С. 155. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npd_2014_2_47.
2. Зуб'як Р.М. Управління якістю підвищення кваліфікації керівників загальноосвітніх навчальних закладів сільської місцевості: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.06 «Теорія і методика управління освітою» Київ, 2010. 23 с.
3. Ренькас Б.М. Особливості управління загальноосвітнім навчальним закладом в умовах профільного навчання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.06 «Теорія і методика управління освітою». Київ, 2011. 22 с.
4. Шапран О.Ю. Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціаль-

- них послуг: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба». Київ, 2012. URL: http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CAvtoreferat%5C02d28767-ef0d-417f-9a6d-5d261ee2e26c.pdf.
5. Шевченко С. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи. 2015. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03\(26\)/29.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_03(26)/29.pdf).
6. Хаджирадєва С.К. Науково-практичний коментар щодо положень проекту «типового порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців». URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/3/05.pdf>.

Весельская М. В. Определение модели оценивания профессиональной деятельности государственных служащих в сфере образования Украины

В статье исследуется проблема разработки модели профессиональной деятельности государственных служащих в сфере образования как предпосылка прогрессивных изменений в новейшем общественном измерении и как фактор развития образования в соответствии с евроинтеграционными процессами. Охарактеризованы структурные компоненты, которые должна содержать модель оценивания. Отмечено, что именно концептуальный блок в структуре оценивания профессиональной деятельности государственных служащих в сфере образования играет ключевую роль, поскольку, объясняет и устанавливает взаимосвязи между другими блоками оценочной модели. Обнаружено с помощью эмпирических методов исследования наличие определенного формализма при реализации оценки профессиональной деятельности государственных служащих в сфере образования в современных условиях осуществления государственной службы.

Ключевые слова: модель, оценивание, сфера образования, профессиональная деятельность, государственные служащие.

Veselska M. V. Determination of the model of assessment of professional activity of civil servants in the sphere of education in Ukraine

The article explores the problem of developing a model of professional activity of civil servants in education as a prerequisite for progressive changes in the newest public dimension and as a factor in the development of education in accordance with European integration processes. The structural components that should contain the estimation model are characterized. It is noted that it is the conceptual block in the structure of assessing the professional activity of civil servants in the field of education that plays a key role, since it explains and establishes the relationships between the other blocks of the evaluation model. It was found with the help of empirical research methods the presence of a certain formalism in the implementation of the assessment of the professional activity of civil servants in the field of education in the current conditions of the civil service.

Key words: evaluation, professional activity, public servants, education sphere.

Т. С. Кустова

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті аналізуються наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо визначення сутності поняття «антикорупційна політика», дано авторське визначення поняття «антикорупційна політика», досліджено основні елементи антикорупційної політики. Доведено, що модернізація антикорупційної політики має здійснюватися на основі системного підходу. Встановлено, що антикорупційна політика є однією із складових частин всієї політики держави та реалізується як у взаємодії з іншими видами політики, так і сама впливає на її формування. Запропоновано основні напрями модернізації антикорупційної політики в системі державної служби.

Ключові слова: державна служба, антикорупційна політика, політика, системний підхід, модернізація.

Постановка проблеми. У світі корупція завжди набувала найбільш негативних наслідків в період модернізації тієї чи іншої країни та здійснення основних реформ у країнах з перехідною економікою. Корупція – це явище, яке, насамперед, ніколи в повному обсязі не буде викоренено, бо головна мета її подолання повинна заключатися в її мінімізації.

У момент проведення реформ, у час ескалації конфлікту на Сході країни радикальні зміни в органах державної влади даються болісно та не так швидко, як хотілося б.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі корупції, корупційним проявам та правопорушенням, протидії та запобіганню корупції присвячена достатньо велика кількість публікацій вітчизняних та зарубіжних фахівців з державного управління, авторів – юристів, економістів, політологів та ін., зокрема: В.В. Баштаніка, Д.Г. Заброди, Ю.Г. Кальниша, Т.Б. Качкіної, Ю.Ф. Лавренюка, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Мауро Паола, Джеремі Поупа, С. Роуз-Аккерман, В.М. Соловйова, С.М. Серьогіна та ін.

Разом із тим у галузі науки державного управління на сьогодні недостатня кількість наукових доробок, які стосуються саме модернізації державної антикорупційної політики України.

Метою даної статті є визначення на основі системного підходу основних напрямків модернізації антикорупційної політики в системі державної служби України. Для реалізації поставленої мети дозволяє сформулювати такі завдання: визначити поняття «антикорупційної політики», «модернізація антикорупційної політики», проаналізувати наукові дослідження та запропонувати напрями модернізації антикорупційної політики в системі державної служби.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах реформування державного управління України, зокрема реформування й модернізації державної служби, одним із головних завдань є формування й реалізація дієвої антикорупційної політики, спрямованої не тільки на запобігання корупції, а й на її зменшення та подолання, особливо на державній службі. В умовах євроінтеграції наша держава має дотримуватися умов Угоди про асоціацію України та ЄС, зокрема в частині формування національної антикорупційної стратегії та подолання корупції на державній службі, оскільки лише усвідомлення того, що корупція є суспільно небезпечним та негативним явищем, зумовить можливість формування й реалізації дієвої антикорупційної політики в системі державної служби. Така ситуація потребує теоретичного обґрунтування моделі антикорупційної політики на державній

службі та подальшого впровадження інноваційних заходів щодо модернізації антикорупційної політики держави в системі державної служби.

Аналіз результатів, за останніми показниками, світового Індексу сприйняття корупції CPI у 2016 році показав, що лідерами серед 176 країн є Данія, Нова Зеландія, Фінляндія та Швеція із 90, 90, 89 і 88 балами відповідно, в яких найменший рівень корупції. Найкорупційнішою країною світу залишається Сомалі із 8 балами. Щодо України, то у 2016 році вона посідає 131 місце з антикорупційним індексом 29 балів, такий же індекс мають Іран, Казахстан, Росія та Непал. Слід зазначити, що з 2012 року Україна піднялася з 144 місця на 131, тобто кожного року кількість балів піднімалась лише на 1 бал [3].

Процес модернізації антикорупційної політики в системі державної служби в умовах модернізації державної служби відбувається шляхом прийняття відповідного пакету антикорупційного законодавства, запровадження електронної системи подання декларацій про доходи державних службовців певних категорій, а також створення спеціальних органів у сфері запобігання корупції, а саме: Національного антикорупційного бюро, Антикорупційного суду, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань, Національної ради з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчого органу, Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Однак, незважаючи на певні кроки української влади в напрямку створення дієвого механізму боротьби з корупцією, ситуація залишається невтішною, відсутній системний підхід до вирішення цієї проблеми.

Для розкриття сутності природи антикорупційної політики в системі державної служби слід звернутися до закріпленої на законодавчому рівні термінології, що передбачає аналіз законодавства. Так, закон України «Про запобігання корупції» визначає основні засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і в приватному секторах [8]. У цьому законі зазначено, що антикорупційна політика держа-

ви, в тому числі і в системі державної служби, визначається Верховною Радою України.

Слід зазначити, що Законом України від 14.10.2014 р. № 1699-УІІ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та в проекті закону «Про антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» не визначено поняття антикорупційної політики та саму її сутність, що, на наш погляд, є суттєвим недоліком.

В Антикорупційній стратегії визначено пріоритетні напрями формування й реалізації антикорупційної політики держави, а саме: формування суспільної підтримки у подоланні корупції, створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції; створення системи доброчесної та професійної публічної служби та запровадження ефективних антикорупційних програм в органах влади відповідно до міжнародних стандартів; реформування судової влади, усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого бізнес-клімату для відмови від корупційних практик та нетолерантного відношення бізнесу до корупції [9].

У ст. 5 «Політика й практика запобігання та протидії корупції» Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції значну увагу приділено тому, що держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності [5].

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що сучасне антикорупційне законодавство не містить визначення понять «антикорупційна політика», «антикорупційна політика в системі державної служби», «модернізація антикорупційної політики в системі державної служби», а тому проведення ефективних заходів щодо запобігання корупції не буде успішним, якщо не розкрити сутність зазначених понять.

Для визначення поняття «антикорупційна політика» звернемося до поглядів науковців.

Д. Заброда пропонує під «державною антикорупційною політикою» розуміти комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами публічної служби та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [2, с. 103].

Е. Расюк поняття «антикорупційна політика» визначає як постійно здійснювану, систематичну, цілеспрямовану діяльність держави в тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає в розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури [1, с. 17].

Є. Скулиш зазначає, що антикорупційна політика має вкрай важливий соціальний аспект, оскільки є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів [10, с. 23].

В.М. Соловйов під поняттям «антикорупційна політика» визначає цільову діяльність інститутів державної влади та громадянського суспільства, спрямовану проти корупції; сукупність механізмів (інструментів) та методів реалізації антикорупційних заходів, досягнення відповідних цілей і завдань; сферу протидії та запобігання корупційним проявам як чиннику, що негативно впливає на суспільний розвиток; форму реагування держави на виклики корупції, які з'являються на певному етапі її суспільного розвитку. На підставі цього автор надає визначення поняття «державна антикорупційна політика», під яким розуміє «сукупність взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів запобігання і протидії корупції» [11, с. 103].

Отже, аналізуючи вищевикладене, автор вважає, що «антикорупційна політика в системі державної служби» – це постійно здійснювана діяльність державних органів, яка здійснюється в тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, зорієнтована на запобігання та боротьбу з корупцією в системі державної служби та з метою виявлення корупційних злочи-

нів, впровадження дієвих механізмів боротьби з корупцією на державній службі, підвищення суспільної свідомості та впровадження етичних стандартів поведінки державних службовців.

На наш погляд, «модернізація антикорупційної політики в системі державної служби» – це комплексний процес створення нових інституціональних механізмів, спрямованих на реформування, оновлення, осучаснення антикорупційної політики в системі державної служби, в умовах переходу від стабільно «традиційного» до безпосередньо змінного, динамічного інформаційного суспільства.

Тому сьогодні, окрім прийняття дієвої нормативно-правової бази, потрібне впровадження розгалуженої системи інституцій в системі державної служби, які покликані запобігати і протидіяти корупції, мати чітко розподілені повноваження і власну відповідальність за виконання чи невиконання тієї чи іншої діяльності.

Аналіз досвіду західних країн показав, що системний підхід до боротьби з корупцією потребує належної інституціоналізації цього процесу. Важливими є постійне проведення оцінки стану справ з корупцією, моніторинг реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Ці заходи вказують на оцінку суспільством довіри до державної служби та її ефективність. Оцінка повинна здійснюватись неурядовими організаціями та громадськими об'єднаннями.

Якщо не почати руйнувати систему зсередини та кардинально, то корупція перевтілиться в глобальне системне явище, тобто антикорупційна політика є однією із складових частин всієї політики держави та реалізується у взаємодії з іншими видами політики, впливає на формування її в цілому. В. Номоконов вважає, що антикорупційна політика – це система взаємопов'язаних між собою принципів, пріоритетних напрямів роботи та засобів із боротьби з корупцією, які включають в себе політичні, організаційні, економічні, ідеологічні та правові компоненти [7, с. 542]. На думку автора, до зазначеного вище доцільно додати й такі напрями, як виховання та моральний аспект, оскільки це також відіграє найважливішу роль у формуванні антикорупційної політики.

Заслуговує на увагу також визначення В. Лопатиним основних елементів антикорупційної політики:

– формування основних ідей, понять, принципів та мети антикорупційної політики;

- діяльність щодо забезпечення захисту основоположних прав та свобод людини та громадянина будь-якої держави;
- визначення та застосування пріоритетних сфер та системи заходів попередження корупції;
- встановлення системи суб'єктів реалізації антикорупційної політики;
- розмежування та визначення компетенції та функцій органів публічної влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики;
- проведення антикорупційних заходів, спрямованих на правотворчу і правозастосовну діяльності, формування громадської правової свідомості відповідно до антикорупційних стандартів, закріплених в міжнародному праві [6, с. 25].

Висновки і пропозиції. Аналізуючи вищевикладене, до системи елементів антикорупційної політики можна віднести такі: кадрова політика, етичність та моральність, підвищення мотивації державних службовців, формування антикорупційної культури в суспільстві, реалізація заходів, направлених на зниження корупційних проявів у сфері взаємодії державних службовців, населення та бізнесу.

Всі дії держави та органів державної влади повинні бути системними, скоординованими на досягнення однієї мети, а також створення такої моделі, за якої державний службовець має можливість працювати на головних державних посадах тільки після того, як проявив себе на посаді у регіоні. Це підвищить їх мотивацію і бажання працювати на державній службі.

Таким чином, основними напрямками модернізації антикорупційної політики на державній службі є:

- введення електронних та платних послуг для підвищення якості та доступності надання адміністративних послуг в усіх органах державної влади;
- забезпечення процесу створення Спеціалізованого антикорупційного суду;
- створення діючого механізму системи антикорупційного законодавства;
- закріплення на законодавчому рівні питання щодо координації діяльності та взаємодії між собою всієї системи державних антикорупційних органів;
- невідворотність покарання та посилення відповідальності за вчинення корупційних злочинів;
- прийняття законодавства, яке зобов'язуватиме декларувати не тільки доходи державних службовців, а також їх видатки;

– введення змін у законодавство щодо граничної суми зберігання готівкових грошей, наприклад не більше 10 тисяч євро, як за європейськими стандартами, все інше – тільки на рахунках в банках;

- створення єдиної системи антикорупційних органів на місцях та чіткої підпорядкованості їм;
- створення системи підготовки співробітників правоохоронних органів для боротьби з корупційними структурами та злочинами;
- ідейно-етичний розвиток населення шляхом впровадження рекламних роликів, тренінгів, семінарів, уроків;

– мотивація співробітників та залучення молодих спеціалістів шляхом підвищення заробітної плати, а також диференціації оплати праці в залежності від результатів діяльності.

Зазначені напрями модернізації антикорупційної політики на державній службі будуть позитивно впливати на підвищення її іміджу та довіри населення до органів влади, сприятимуть взаємодії між органами державної влади та суспільством, забезпечать верховенство права та законів, що призведе до зміцнення в Україні демократичних інститутів.

Список використаної літератури:

1. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, В.Ф. Нестерович, Е.В. Расюк, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. К.: Видавництво Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
2. Заброра Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики // Право і Безпека. 2012. № 2. С. 98–105.
3. Індекс корупції CPI-2016. Transparency International Україна. URL: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>.
4. Козак В.І. Феномен корупції : науковий погляд на реальний стан в Україні: Сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/30.pdf.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовт. 2003 р.: ратиф. Україною 18 жовт. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Ст. 2048.
6. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике. Государство и право. 2001. № 7. С. 23–35.
7. Номоконов В.А. Проблемы формирования антикоррупционной политики в России // Государственная политика противодействия кор-

- рупции и теневой экономике в России: мат-лы Всерос. науч. конф. М., 2007. С. 542.
8. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700–VII: із останніми змінами від 15.03.2016 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.
 9. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page>.
 10. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства // Вісник Національної академії прокуратури України. 2011. № 2. С. 22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2011_2_6.
 11. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України: монографія. К.: Ін-т законодавства ВРУ, 2012. 508 с.

Кустова Т. С. Системный подход к модернизации антикоррупционной политики в системе государственной службы

В статье анализируются научные публикации отечественных и зарубежных исследований об определении самого понятия «антикоррупционная политика», дано авторское определение понятия «антикоррупционная политика», исследованы основные элементы антикоррупционной политики. Доказано, что модернизация антикоррупционной политики должна осуществляться на основе системного подхода. Установлено, что антикоррупционная политика является одной из составляющих всей политики государства и реализуется во взаимодействии с другими видами политики, влияет на ее формирование. Предложены основные направления модернизации антикоррупционной политики в системе государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, антикоррупционная политика, политика, системный подход, модернизация.

Kustova T. S. Systemic approach to modernization of anticorruption policy in the system of civil service

The article deals with the analysis of foreign and domestic scientists' publications on determination of «anticorruption policy» concept. It has been given the original definition of «anticorruption policy». The main elements of the anticorruption policy have been investigated. It has been proved that modernization of anticorruption policy have to change within the systemic approach. It is determined that the anticorruption policy is one of the principles of the entire state policy and it is realized in both ways: by interaction between other kinds of policy and by its influence on its own forming. The main directions of anticorruption policy's modernization within the civil service have been suggested.

Key words: civil service, anticorruption policy, policy, systemic approach, modernization.

УДК 35.08:005.57:811.111](477)

Є. О. Панасенкоаспірант кафедри мовної підготовки і комунікації в публічному управлінні
Національної академії державного управління при Президентові України

ДО ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ АНГЛОМОВНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ УПРАВЛІНЦІВ В УКРАЇНІ

У науковій розвідці порушується проблема англomовної комунікації в професійній діяльності державних управлінців в Україні. Розглянуто передумови поширення англійської мови у світовому масштабі, висвітлено питання англomовного простору в Україні та його вплив на політичну, соціально-економічну сфери у державі. У дослідженні проаналізовано рівень володіння англійською мовою державними службовцями, крім того, окреслено найбільші складнощі англomовної комунікації державних управлінців в Україні та запропоновано шляхи вирішення проблеми.

Ключові слова: англomовна комунікація, мовний простір, публічний управлінець, англomовна компетентність та компетенція, професійна лексика.

Постановка проблеми. Різноманітні трансформації в сучасному світі, процес глобалізації зумовлюють людство інтегруватися, відшукувати нові підходи, методи та прийоми, уніфікувати та унормувати стандарти у різноманітних галузях. Не оминають зазначені процеси й України, зокрема в питанні іншомовної комунікації, яка наразі досить гостро постає в суспільстві. Україна має намір стати членом ЄС, і для цього необхідно підготувати відповідні інструменти в економічній, політичній, соціальній та інших галузях. Однак спостереження за співпрацею України з європейськими структурами виявляють багато проблем, зокрема проблема англomовної комунікації. Окреме питання – це професійна англomовна комунікація, яку доводиться здійснювати працівникам органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших державних установ. Емпіричні спостереження доводять, що не всі володіють англійською мовою, а це ускладнює взаємодію з європейськими структурами, унеможливлює доступ до передових світових методик, моделей державного управління і запозичення необхідного досвіду, до наукових технологій та культурних цінностей, крім того, це уповільнює взаємодію державних структур, що є гальмівним процесом у входженні України не просто до ЄС, а й взагалі процесу глобалізації, укріплення політичних, соціально-економічних зв'язків. Тому ми вбачаємо за необхідність віднайти необхідні інструменти для подальшої

пропозиції відповідним структурам із метою їх використання для ефективнішої співпраці із закордонними структурами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблема є актуальною і висвітлена в роботах численних науковців (О.О. Осова, О.А. Обдалова, Л.Ю. Мінакова, А.В. Соболева, С.К. Гураль, Т.С. Сєрова, К.О. Руцька, Ю.П. Сурмін та ін.).

Цілісний аналіз наукових праць засвідчує наявність проблем розвитку англomовної комунікації публічних управлінців та відсутність системного бачення проблеми англomовного професійного спілкування.

Мета наукової розвідки – окреслити проблеми професійної англomовної комунікації у діяльності публічних управлінців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Беззаперечним є факт, що англійська мова стала мовою міжнародного спілкування, і виникає нагальна необхідність сприяння її вивченню для розширення доступу громадян до світових економічних, соціальних, освітніх і культурних можливостей, які відкриває знання та використання англійської мови, забезпечення інтеграції України до європейського політичного, економічного і науково-освітнього простору, про що й йдеться в програмі Go Global, яка й визначає вивчення англійської мови одним із пріоритетів стратегії розвитку [1]. Якщо вже для звичайних громадян зростають потреби й вивчення англійської мови

є пріоритетним, якщо це пріоритет стратегії розвитку, то державному службовцю конче необхідно вивчати мову.

Доцільно окреслити передумови поширення англійської мови у світовому просторі. Поняття «мовний простір» – це географічне охоплення та поширення певної мови. Більшість вчених під зазначеним терміном називають ареал поширення мови, що є предметом вивчення ареальної лінгвістики. Таким чином, англomовний простір охоплює Великобританію, США, Канаду, Австралію, Нову Зеландію, ПАР та деякі інші країни, де англійська є другою державною мовою або широко використовується. За нашим визначенням, англomовний простір це – інформаційне, культурне, суспільне, політико-економічне «поле», в якому засобом комунікації є англійська мова в тій чи іншій мірі. Як бачимо, в нашому визначенні «мовний простір» акцентує увагу не стільки на ареалі, а на використанні тієї чи іншої мови в інших ареалах, де панівною є інша мова, і акцентується увага на рівні використання мови в різних сферах людської діяльності. В Україні «поле» використання англійської мови поки що не набуло такого істотного впливу, яке б поширилося на основні сфери людського життя, проте воно швидко розвивається. Наразі воно охоплює сферу політики, економіки, бізнесу і торгівлі, певний медіа-простір, хоча перелічені вище сфери також не повною мірою пов'язані з англійською мовою. Варто підкреслити статусність англійської мови в сучасному світі та ті фактори, які вплинули до такого її поширення. На сьогодні статус англійської мови є результатом двох факторів: експансії Британських колоній, яка досягла свого максимуму у XIX ст., та виникнення Сполучених Штатів Америки як провідної економічної держави XX ст. Саме останній фактор є ключовим, що пояснює такий глобальний вплив англійської мови [2, с. 124]. Ліга Націй була однією з перших міжнародних альянсів, яка надала англійській мові особливого статусу. Англійська мова відіграє важливу роль в інших міжнародних політичних союзах у різних частинах світу, а саме: Асоціації країн Південно-східної Азії, Австралійського Союзу, Європейської Ради, ЄС, НАТО [3, с. 76].

Як бачимо, англійська мова та простір її використання дуже широкий і динамічний. Згідно з глобальним рейтингом EF ENGLISH PROFICIENCY INDEX у 2017 році Україна посідає 47 місце серед 80 країн світу, в той час як у Європі знання англійської мови залишається

набагато вище, ніж в інших регіонах, і продовжує покращуватися. Варто відмітити, що Туреччина, Польща, Угорщина, Індія і Росія значно покращили свій рівень за останні роки [4]. Не беручи до уваги поширення англійської мови у світі та її вплив на різні сфери людської діяльності, англomовний простір в Україні, як вже було зазначено, значно поступається Європі та іншим розвиненим країнам світу. Але ця проблема особливо гостро постає наразі в галузі державного управління та державної служби, оскільки динамічні зміни на політичній арені, міжнародні зв'язки, економічні угоди спонукають державних службовців оволодіти англomовною компетентністю. У ході дослідження нами було проаналізовано поняття «англomовний простір» та надзвичайно важливий вплив цього поняття на різні сфери людської діяльності, але у сфері державної служби його вагомість ще більше зростає у зв'язку із соціально-економічними, політичними та культурними процесами та взаємодією між прошарками суспільства.

Та проблема поширення англomовного простору в Україні сягає корінням ще шкільних навчальних програм. Необхідно відмітити, що шкільна підготовка відбувається в рамках GE (General English – Загальна англійська мова), а програма підготовки академічних спеціальностей передбачає вивчення іноземної мови в професійній сфері.

Студенти, вступаючи до вишів на різні спеціальності, починають вивчати англійську мову за професійним спрямуванням, переважно це стосується навчання в магістратурі. Проте студенти не в змозі ефективно засвоїти магістерську програму англійської мови за професійним спрямуванням, оскільки вони не мають належного рівня підготовки загальної англійської мови, яка викладалася в середніх навчальних закладах та на перших курсах у вишах.

Курси іноземних мов за професійним спрямуванням посідають особливе місце. Вони спрямовані на специфічні особливості викладання, які є актуальними для певних осіб, пов'язаних однією професією (економіка, юриспруденція, хімія, медицина, державне управління тощо). На таких курсах особливий акцент робиться саме на професійній термінології, типової для конкретних професій. Однак окрім термінологічного апарату, необхідно володіти загальними компетенціями іноземної мови (лексична, граматична, фонетична і так далі). Проблема полягає ще в тому, що багато осіб, які починають

вивчати курс «Іноземна мова за професійним спрямуванням», взагалі не підготовлені. Основи володіння іноземною мовою закладаються в середніх начальних закладах.

Професійне спрямування вивчення англійської мови не оминає і державну службу та працівників публічного адміністрування. Професійна діяльність працівників публічного адміністрування пов'язана з офіційним, діловим стилем англійської мови, акцентується увага на термінології державного управління, відповідних фразах та конструкціях діловодства, умінні вести ділову переписку (ділове листування), вести переговори не лише на офіційних прийомах та церемоніях, а й у приватній атмосфері, грамотно і коректно володіти граматичним матеріалом. Окрім цього, державний службовець має розрізняти офіційних та неофіційних стилі в мові, необхідно чітко підбирати відповідні фрази і використовувати їх відповідно до ситуацій.

Як вважає Ю.П. Сурмін, згідно з рангами та категоріями державних службовців на основі докладного аналізу посадових інструкцій можливо визначити мету навчання по домінуючому виду мовленнєвої діяльності (говоріння, читання, письмо, аудіювання), який превалює в посадових обов'язках державних службовців конкретної категорії. Тобто діяльність державних службовців I-III категорій вимагає володіння як усними, так і письмовими формами спілкування, оскільки їм належить вести як особистий прийом громадян, так і забезпечувати ділове листування з різними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями [5, с. 86].

Окрім вищезазначеного, вважаємо за доцільне деталізувати проблеми в процесі викладання й акцентувати увагу на тому, що метою вивчення будь-якої іноземної мови є спілкування, комунікація, що означає обмін інформації як усно, так і письмово, а це, у свою чергу, означає, що державний службовець має навчитися сприймати інформацію на слух (читання теж є видом сприйняття інформації), уміти висловити свою точку зору (письмово і усно). Тобто доцільно використовувати комунікативний підхід у навчанні, який інтегрує всі види мовленнєвої діяльності (слухання, говоріння, читання, письмо) та надасть змогу управлінцям спілкуватися іноземною мовою.

Першою проблемою є диференціація формального/неформального стилю. Відомо, що офіційні документи, листи, виступи на офіційних заходах мають свою стилістику. Важливо розу-

міти, що залежно від ситуації ми використовуємо різні мовні конструкції, фрази, кліше. Тому питання щодо використання формального/неформального стилю є надзвичайно важливим та змістовним у підготовці державного службовця. Державним службовцям необхідно вміти розрізняти стилі, використовуючи відповідні фрази, які є типовими для одного чи іншого стилю.

Друга проблема: невідповідності між англійською та українською мовами. Відомо, що ментальність і культурна спадщина народів відрізняється, а це, у свою чергу, відображається у мові. Намагаючись говорити англійською мовою, українець мислить українською, переносить стандартні українські мовні конструкції в англійську мову, замінюючи при цьому лише слова, проте смисл фрази в таких випадках набуває іншого значення або взагалі втрачається. Тому потрібно акцентувати увагу саме на таких проблематичних конструкціях, щоб полегшити процес говоріння англійською мовою. Наприклад: англійським еквівалентом фрази указ від 1 лютого – the decree of the 1st of February. Складність полягає у використанні різних прийменників у фразах. Інший приклад: звертатися до когось – address somebody, проблема у відсутності прийменника в українському еквіваленті. І таких випадків безліч.

Третьою проблемою є граматична складність. Граматика англійської та української мови значною мірою відрізняються. Ускладнення для українця представляє різноманіття часових форм в англійській мові, тонкощі вживання прийменників та артиклів, будова речення в англійській мові. Зазначений матеріал варто презентувати також у табличному варіанті: окремо потрібно презентувати використання означених артиклів із власними назвами, порівняння часових форм дієслова, винятки утворення множини іменників, використання прийменників часу і місця, узгодження підмета з присудком, керування дієслів і порівняння прикладів з українськими еквівалентами – це те, що представляє особливі труднощі для вивчення.

Не менш важливим є ділове листування. Перш за все, варто наголосити, що в англійській мові існують чіткі правила та послідовність написання ділового листа, в якому мають бути обов'язкові елементи. З метою полегшення вивчення тонкощів ділової кореспонденції публічні управлінці мають розрізняти види ділових листів, визначати їхні характерні особливості та уміти самі створювати такі листи.

Останній аспект – формування професійної лексики: термінологія та вокабуляр, пов'язаний із державним управлінням, менеджментом тощо. Лексичний складник є необхідним елементом щодо англомовної підготовки державних службовців, проте наразі знайти укомплектовані професійні словники, які є адресовані державним службовцям, є проблемою. Проблема полягає в тому, що немає єдиного уніфікованого термінологічного словника, зазначені лексичні одиниці можна віднайти лише фрагментарно в різноманітних посібниках, методичних рекомендаціях для державних службовців, а це є досить незручним фактором під час опанування лексичного матеріалу.

Окремо варто окреслити навчання монологічного/діалогічного мовлення. Відомо, що публічні управлінці у своїй професійній діяльності використовують як перший, так і другий вид мовлення. Перший використовується під час доповідей, виступів, різноманітних звітах, а другий – під час ведення переговорів, дискусій, на семінарах, симпозіумах, круглих столах, тощо. Тому слід навчати публічних управлінців використовувати обидві форми мовлення.

Ще один нюанс: використання під час діалогічного/монологічного мовлення так званих слів, які зв'язують фрази, конструкції, речення. До них можна віднести такі: *to begin with, moreover, however, nevertheless, despite, unlike, in one's opinion, to one's mind, on one hand ... on the other hand, in fact, in conclusion* та інші.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, у науковій розвідці було окреслено ключові проблеми професійної англомовної комунікації публічних управлінців в Україні: проблема використання стилю, невідповідності в перекладі з англійської мови на українську і навпаки, граматичні складності, професійна лексика, ділове листування – це базові компоненти, які заслуговують на увагу. Дослідження було систематизовано і презентовано в загальному вигляді. Безсумнівно, матеріал статті не розв'язує проблеми в повній мірі. Перспективи подальших наукових пошуків у даному напрямку вбачаємо у віднайденні оптимальних шляхів із метою подолання проблем професійної англомовної комунікації в публічному управлінні.

Список використаної літератури:

1. Go Global: Національна програма вивчення Go Global: Національна програма вивчення та популяризації іноземних мов. URL: <http://fsr.org.ua/page/go-global-nacionalna-programa-vyvchennya-ta-populyaryzatsiyi-inozemnyh-mov>.
2. Crystal D. The Cambridge Encyclopedia of the English Language [Монографія] / D. Crystal. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 506 p.
3. Crystal D. English as a global language [Монографія] / D. Crystal. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 212 p.
4. EF EPI Уровень владения английским языком. URL: <https://www.ef.com/wwru/epi/>.
5. Сурмін Ю.П. Необхідність концептуальних змін професійного навчання державних службовців в Україні. Вісник НАДУ. К.: Вид-во НАДУ, 2005. Вип. 4. С. 84–91.

Панасенко Е. А. К проблеме профессиональной англоязычной коммуникации государственных управленцев в Украине

В научной разведке исследуется проблема англоязычной коммуникации в профессиональной деятельности государственных управленцев в Украине. Рассмотрены предпосылки распространения английского языка в мировом масштабе, освещен вопрос англоязычного пространства в Украине и его влияние на политическую, социально-экономическую сферы в государстве. В исследовании проанализирован уровень владения английским языком государственными служащими, кроме того, были выделены самые большие трудности англоязычной коммуникации государственных управленцев в Украине, и были предложены пути решения проблемы.

Ключевые слова: англоязычная коммуникация, языковое пространство, публичный управленец, англоязычная компетентность и компетенция, профессиональная лексика.

Panasenko Ye. O. Key issues of the problem of professional English-speaking communication of public administrators in Ukraine

The article focuses on the issue of English-speaking communication in the professional activity of public administrators in Ukraine. The reasons of spreading English on a global scale were analysed, besides, the research highlights the issue of English-speaking area in Ukraine and its influence on political, social and economic spheres in the state. The article analyses the level of English of public servants, besides, the most problematic issues were defined as far as English-speaking communication of public administrators in Ukraine. The article comes up with solution of the issue mentioned above.

Key words: English-speaking communication, language area, public administrator, English-speaking competence and skills, professional vocabulary.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.352

А. П. Кріпак

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті надано визначення категорії «спроможна територіальна громада», розкрито рівень їх розвитку в Україні, а також проаналізовано комплекс показників, від яких залежить забезпечення спроможності громади. Установлено, що функціонування спроможних територіальних громад у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, інтенсифікації економічного розвитку та зростання культурного рівня населення сприяє нарощуванню фінансових можливостей місцевого самоврядування та забезпечення на цій основі соціально-економічного розвитку територіальних громад й адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, спроможні територіальні громади, інструменти забезпечення спроможності територіальних громад, об'єднання територіальних громад, децентралізація, місцевий розвиток.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні здійснюється широкомасштабна муніципальна реформа, одним із пріоритетних напрямів якої є формування та розвиток спроможних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. Стратегічним вектором реформування системи публічної влади в Україні є реалізація процесу децентралізації з передачею повноважень і ресурсів на базовий рівень управління. Розвиток, а відтак і підвищення рівня функціонування територіальних громад обумовлено рівнем їх діяльнісного потенціалу та здатністю органів місцевого самоврядування щодо можливостей його формування й використання. Особливого значення набувають питання, пов'язані з нарощуванням фінансових можливостей місцевого самоврядування та забезпечення на цій основі соціально-економічного розвитку територіальних громад й адміністративно-територіальних одиниць. Об'єктивно виникає необхідність

дослідження шляхів посилення спроможності територіальних громад у контексті реформування системи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених. Зокрема, теоретичні питання реформування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах висвітлені в роботах Р. Безсмертного, І. Козюри, В. Колтун, Ю. Куца, О. Лазора, О. Лебединської, А. Лелеченко, В. Мамонової М. Пухтинського, А. Ткачука, М. Орзіха та ін. Різні проблеми розвитку місцевого самоврядування і територіальних громад як суб'єктів його здійснення розглядали: О. Батанов, С. Возний, І. Дробот, Я. Жовнірчик, А. Ібрагімова, О. Ігнатенко, В. Куйбіда, В. Мамонова, О. Мочков та ін.

Незважаючи на суттєву розробленість проблематики життєдіяльності територіальних громад, малодослідженими залишаються питання форму-

вання спроможних територіальних громад у контексті реалізації муніципальної реформи в Україні.

Метою пропонованої публікації є обґрунтування теоретичних засад і розробки практичних рекомендацій щодо формування спроможних територіальних громад в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- здійснити аналіз нормативно-правового забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у вирішенні питань місцевого значення;

- розкрити основні показники, які відображають спроможність територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації виявилася однією з найпомітніших серед проголошених стратегічних реформ. Вона спрямована на створення в Україні сучасної системи місцевого самоврядування на основі європейських стандартів, розвиток місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що дадуть змогу реально стимулювати місцевий економічний розвиток і надавати населенню високоякісні та доступні публічні послуги.

За Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [12, с. 5].

Відповідно, спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [5, с. 4].

Проте переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури, брак кадрів відповідної кваліфікації, а також значну відмінність між регіонами за динамікою формування ОТГ та запровадження механізму їх співробітництва. Тому значна кількість питань місцевого значення не вирішується належним чином.

На сьогодні важливість проблеми формування спроможних територіальних громад усві-

домлена на всіх рівнях публічного управління в Україні. Так, у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» [1] зазначено, що «формування спроможних територіальних громад є одним із головних напрямів реформи децентралізації. Середньостроковим планом дій Уряду України передбачається до 2020 р. об'єднання 100% місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади». У «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» передбачено, що «територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести відповідальність за розвиток всієї країни» [10]. У Законах України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7], «Про співробітництво територіальних громад» [9] та Методиці формування спроможних територіальних громад [8] передбачено врегулювання відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а саме визначено, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того щоб вони стали спроможними.

Тобто Методика формування спроможних територіальних громад пропонує більш широке визначення спроможної територіальної громади як «територіальних громад сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [8, с. 4].

При цьому основний акцент робиться саме на процесі добровільного об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Оскільки тільки за цієї умови місцеві ради об'єднаних громад зможуть не лише збирати значно більші податкові обсяги, а й забезпечать додатковими роботами місцями їх жителів, що значно покращить стан населених пунктів, а значить, і якість життя громадян. При цьому при прийнятті рішення щодо об'єднання громадам необхідно ретельно прораховувати фінансові показники, щоб зрозуміти, чи буде така громада спроможною вирішувати всі питання місцевого значення і який у неї потенціал для подальшого розвитку.

Перш за все, мова йде про зарахування до бюджетів територіальних громад 60% податку на доходи громадян. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують власний земельний податок, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. При цьому до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів. Передача земель за межами населених пунктів громадам утричі підвищить ефективність їх використання. «Це не тільки питання надходження податків, це потужний ресурс для розвитку громад, які отримають незалежність в управлінні землями. Також це інструмент для більш якісного та обґрунтованого планування територій. І найголовніше – це стимул до подальшого об'єднання громад» [4].

Також запроваджено обов'язковий у країнах зі спроможним місцевим самоврядуванням місцевий податок на нерухоме майно. Рішення про його запровадження та про його ставки кожна місцева рада теж приймає самостійно. Разом із цим громада отримує 5% від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів. Крім того, за бюджетами місцевого самоврядування залишаються 100% єдиного податку та інші місцеві податки і збори [12, с. 5].

У контексті реформи місцевого самоврядування набувають вагомості дослідження, пов'язані з методологією забезпечення спроможності ОТГ. участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

З огляду на це Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням «Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад» від 11 жовтня 2017 р. № 722-р [6] затвердив перелік 208 спроможних ОТГ, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р. Однак за дев'ять місяців 2017 р. кількість спроможних ОТГ зросла до 366-тисяч.

Моніторинг фінансової спроможності ОТГ здійснено експертною Групою фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. Детальний аналіз фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в розрізі кожної з областей дозволив оцінити поточний стан та потенціал кожної громади в частині її фінансової спроможності, проаналізувати ефективність використання наявних ресурсів та визначити пріоритети подальшої

діяльності в нарощуванні дохідної частини бюджету та оптимізації напрямів використання наявних коштів.

Прийняття акта сприяло нормативно-правовому забезпеченню переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад. Тобто оцінку фінансової спроможності 366-ти ОТГ проведено на підставі результатів моніторингу виконання місцевих бюджетів за I півріччя 2017 р. та за чотирма основними показниками, які відображають [3]:

- власні доходи на 1-го мешканця;
- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах);
- питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету);
- капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету).

Тобто при формуванні спроможних ОТГ необхідно враховувати такі критерії як [3]:

- чисельність громади – вона не повинна бути меншою, ніж 5-7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу власних ресурсів громади.

Аналіз свідчить про те, що найнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені бюджетотворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки.

Наявність закономірності між фінансовою спроможністю та чисельністю населення громади можна пояснити тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Великі громади мають більший потенціал та більше можливостей для забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури, функціонування закладів та установ комунальної власності, а органи місцевого самоврядування можуть забезпечити надання якісних публічних та комунальних послуг.

Як засвідчують результати моніторингу, ОТГ, із чисельністю менше

5 тисяч мешканців мають менший потенціал розвитку, порівняно із більш населеними територіями. При цьому розвиток малого і середньо-

го підприємництва на території певної громади залежить від наявності в них кваліфікованих трудових ресурсів, обсягу місцевого ринку споживання, спроможності ОТГ створювати і утримувати інфраструктуру. Відповідно, більш населені громади з огляду на ці чинники є більш привабливими для розвитку бізнесу і залучення інвестицій. Вони здатні надавати більш якісні послуги і забезпечити кращі стартові умови для соціального та економічного зростання [3].

На підставі зазначених показників сформовано загальний рейтинг ОТГ. Найбільш успішними громадами, відповідно до рейтингу ОТГ, виявилися шість із них: Слобожанська, Богданівська, Вербківська (Дніпропетровщина), Шахівська (Донеччина), Шишацька (Полтавщина), Ушомирська (Житомирщина) громади.

Так, на основі аналізу та оцінки фінансової спроможності 34 ОТГ Дніпропетровської області за I півріччя 2017 р. прослідковується закономірність між фінансовою спроможністю та чисельністю населення в територіальній громаді. Оскільки у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Так, Слобожанська ОТГ (Дніпропетровської області), до якої входять два населені пункти – смт Слобожанське та село Степове, визнана найуспішнішою громадою України, яка посідає 1-ше місце в загальному рейтингу спроможних ОТГ. Загальна площа ОТГ – 166,4 м², чисельність населення (станом на 01.01.2016) – 14,5 тис. осіб.

Бюджет Слобожанської ОТГ 2015-2016 рр. становить [11] (див. табл. 1).

Відповідно до основних показників визначення спроможності територіальної громади в першому півріччі 2017 р. рівень дотаційності бюджету Слобожанської ОТГ (питома вага базової/реверсної дотації у доходах) складав 15,5%, капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету) – 1702,9 грн. особу, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету) – 4,5%. Це говорить про спроможність і успішність цієї громади, про її потужну роботу, яка відкриває широкі можливості для розвитку своєї території.

Варто зазначити, що ті громади, які об'єдналися ще у 2015 та 2016 рр., зарахували 60% ПДФО до своїх місцевих бюджетів. Нині ці громади мають темпи зростання доходів менші, ніж ті, які об'єдналися в 2016 р. та тільки з 2017 р. отримали до своїх бюджетів зарахування 60% ПДФО. Нові громади тільки з 2017 р. нарощують свої фінансові можливості та показують результати з господарського управління ресурсами, спрямовуючи кошти на ремонт і реконструкцію доріг, інфраструктуру бюджетних закладів та на розвиток територій [2].

Загалом, основний акцент при здійсненні реформи децентралізації робиться на людину, яка потребує якісних послуг – медичних, освітніх, адміністративних, комунальних, культурних, а також належних умов для своєї самореалізації. Саме тому територіальні громади повинні

Таблиця 1

Бюджет	2015	2016
Власні доходи громади всього	52669,6	231528,2
ПДФО (податок на доходи фізичних осіб)		144269,9
Акцизний податок	21850,4	31224,9
Місцеві податки і збори:	28237,9	42974,9
плата за землю	13970,2	21603,1
єдиний податок	12224,6	16038,7
податок на нерухоме майно	2043,2	5333,1
інші платежі	2581,3	13068,5
Реверсна дотація		10542,5
Освітня субвенція		13224,3
Медична субвенція		8664,6
Субвенція на формування інфраструктури		3030,1
Власні доходи на 1-го мешканця		15997,3
Питома вага видатків на утримання апарату управління		3,6
Капітальні видатки на 1-го мешканця		4338,5

об'єднуватися за умови, якщо за всіма показниками ці громади здатні забезпечити якісне надання послуг.

Висновки і пропозиції. Отже, фінансовий ресурс при формуванні спроможних громад є найбільш визначальним критерієм, який забезпечить сталий розвиток громад. Це обумовлює необхідність розроблення та використання основних показників, які відображають спроможність територіальних громад та сприяють визначенню їх рейтингу, можуть бути використані ОТГ для здійснення аналізу ефективності мобілізації власних ресурсів, раціональності використання бюджетних коштів та прийняття якісних управлінських рішень.

Однак посилення спроможності громад передбачає не лише надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування та фінансову децентралізацію, але й всебічний розвиток місцевої демократії. Тому особливої важливості набуває політика впровадження механізмів демократії участі на місцевому рівні, які надають членам територіальних громад реальну можливість впливати на вирішення місцевих проблем. Метою реформи децентралізації має бути не лише створення нової системи місцевого самоврядування, але й фундаментальне переосмислення самих принципів здійснення публічної влади в Україні, заміна декларативності практичними діями, спрямованими на побудову влади на засадах гуманізму, реального народовладдя, відкритості, демократизму, верховенства права та законності. Успіх реформи децентралізації та реформування політичної та соціально-економічної системи країни у цілому залежить від створення нового формату взаємодії влада – громада, який передбачає залучення до процесу змін активних членів громади. Повноцінне партнерство через форми демократії участі має замінити ситуативну та формально-демонстративну взаємодію, яку ми зазвичай спостерігаємо сьогодні.

У перспективі таке партнерство дозволить ефективно вирішувати проблеми місцевого розвитку, що має значно знизити протестну активність та підвищити соціальну мобільність громадян. Розвиток місцевої демократії участі сприятиме також відходу від патерналістського сприйняття українцями публічної влади, допоможе громадянам усвідомити себе суб'єктами місцевої політики і розвиватиме їх відповідальність та ініціативність.

Список використаної літератури:

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
2. Громаді є сенс об'єднуватися, якщо вона здатна буде забезпечити якісні послуги і сталий розвиток. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/6777>.
3. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Otsinka-fin-spromozhn366-OTG-vlasni.pdf>.
4. Передача земель за межами населених пунктів громадам утричі підвищить ефективність їх використання. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7825>.
5. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад (видання перше) / Підготовлено в рамках проекту «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (проект ДІАЛОГ), що стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через USAID. Асоціації міст України. URL: http://zhydachivrd.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf.
6. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету міністрів України від 11 жовтня 2017 р. № 722-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/722-2017-%D1%80>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/157-19>.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/1508-18>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
11. Слобожанська об'єднана територіальна громада. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada/731/budget#>.
12. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник (видання друге): Посібник розроблено в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ, який впроваджувався Асоціацією міст України у 2010-2015 рр. Посібник актуалізовано та перевидано Асоціацією міст України в рамках проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС), що стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через USAID. 44 с. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergweb.pdf.

Крипак А. П. Формирование самодостаточных территориальных громад в контексте реализации реформы децентрализации в Украине

В статье представлено определение категории «самодостаточная территориальная громада», раскрыт уровень ее развития в Украине, а также осуществлен анализ комплекса показателей, от которых зависит обеспечение самодостаточности громады. Установлено, что функционирование самодостаточных территориальных громад в контексте реализации реформы местного самоуправления в Украине, расширение полномочий органов местного самоуправления, интенсификации экономического развития и роста культурного уровня населения способствует наращиванию финансовых возможностей местного самоуправления и обеспечению на этой основе социально-экономического развития территориальных громад и административно-территориальных единиц.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, самодостаточная территориальная громада, инструменты обеспечения самодостаточности территориальных громад, объединения территориальных громад, децентрализация, местное развитие.

Kripak A. P. Formation the capability territorial gromades in the context of realization the reform of decentralization in Ukraine

The article presents the level of development and gives a description of the capable territorial gromades in Ukraine. The essence of the concept of «the capability of territorial gromades» is defined. It is analyzed the complex indicators on which depends on the provision of the capacity the territorial gromades.

Key words: local governments, capability territorial gromades, local economic development, capacity building tools for territorial gromades, combining local communities, decentralization.

УДК 351.777.81

В. А. Лисенкоаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ ФІНАНСУВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Висвітлено основні компетенції державних органів влади в межах їхніх повноважень. Окреслено роль Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в державному контролі за виконанням фінансування у сфері містобудування. Вказано основних суб'єктів у сфері просторового планування, які представляють центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Запропоновано механізм здійснення контролю за фінансуванням містобудівної діяльності. Сформовано висновки щодо результатів вивчення проблематики державного контролю за фінансуванням у сфері містобудування.

Ключові слова: містобудування, державні органи влади, державний контроль, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших чинників розвитку місцевої інфраструктури є державний контроль за виконанням фінансування у сфері містобудування. На цьому етапі становлення будівельної галузі має бути забезпечений сприятливий законодавчий клімат, що керується загальноєвропейськими принципами правового регулювання містобудівної сфери, однак у межах чинного законодавства України. Наразі в Україні немає релевантної політики щодо сучасних заходів у сфері містобудування, яке задовольняло б місцеве населення розвитком місцевої інфраструктури та перебувало б у межах чинного законодавства. Хоча чинне законодавство дає змогу активно впроваджувати нові проекти у сфері містобудівництва, проте постають питання щодо різних аспектів державного регулювання розвитку містобудівної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядом питань щодо повноважень державних органів влади у сфері організаційно-господарських відносин займалися К. Апанасенко, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Віхров, Р. Гринюк, П. Гураль, Р. Джабраїлов, Д. Задихайло, В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіда та інші вчені. Висвітленням проблематики щодо державного регулювання будівництва займалися Ю. Асєєв, М. Бархін, Р. Бойко, М. Болдуєв, А. Воробйов, О. Кондрашов, М. Латинін, В. Мамонова, С. Майстро, З. Надюк, П. Покатаєв та інші науковці. Однак питання державного контролю за виконанням фінансування у сфері містобу-

дівництва потребує подальшого дослідження внаслідок активної розбудови місцевого самоврядування.

Метою статті є характеристика та вдосконалення механізмів державного контролю за виконанням фінансування у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто виділити складники, що впливають на фінансовий контроль державних органів влади, який здійснюється в межах природи організаційно-господарських і господарських виробничих правовідносин. До них необхідно віднести три типи господарських правовідносин:

- господарсько-виробничі відносини, які є майновими та іншими відносинами, що виникають між суб'єктами господарювання під час безпосереднього здійснення господарської діяльності;

- внутрішньогосподарські відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами;

- організаційно-господарські відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю [1].

До основних компетенцій державних органів влади варто віднести такі повноваження:

- можливість заснування господарських товариств і комунальних унітарних підприємств;
- реалізацію права на користування комунальним майном: а) використання природних

ресурсів; б) державного приватного партнерства; в) оренди майна (рухомого й нерухомого); г) передачі об'єктів у концесію; ґ) здійснення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів тощо [1].

Важливу роль у державному контролі за виконанням фінансування у сфері містобудування виконує Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України), яке уособлює виконавчу владу, що має на меті здійснювати державну регіональну політику, зокрема, у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства [2].

Мінрегіон України проводить чотири вектори роботи: міжнародне співробітництво, регіональний розвиток, будівництво та архітектуру, житлово-комунальне господарство. У нашому дослідженні доцільно висвітлити основні напрями в межах будівництва й архітектури стосовно здійснення контролю за виконанням фінансування у сфері містобудування в Україні. Зокрема, ці напрями є такими:

- 1) ціноутворення, експертиза та розвиток будівельної діяльності;
- 2) технічне регулювання та науково-технічний розвиток;
- 3) містобудування, архітектура та планування територій;
- 4) державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд;
- 5) питання для обговорення з громадськістю;
- 6) повідомлення про включення до реєстру атестованих осіб;
- 7) програми житлового будівництва;
- 8) професійна атестація у сфері архітектурної діяльності;
- 9) системний перегляд регуляторних актів у сфері будівництва [2].

До основних нормативно-правових актів, що регулюють та впливають на прийняття органами державної влади у сфері фінансування містобудівництва, належать такі:

- 1) Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- 2) закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про благоустрій населених пунктів», «Про відходи», «Про охорону атмосферного повітря», «Про відповідальність підприємств, їхніх об'єднань, установ і організацій за правопорушення в сфері містобудуван-

ня», «Про охорону культурної спадщини», «Про рекламу», «Про захист тварин від жорстокого поводження»;

3) Постанова Верховної Ради України «Про затвердження порядку обмеження, тимчасової заборони (призупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у випадку порушення ними законодавства про охорону навколишнього середовища» від 29 жовтня 1992 р. № 2751-XII;

4) накази Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження правил утримання зелених насаджень у населених пунктах» від 10 квітня 2006 р. № 105, «Про затвердження методичних рекомендацій щодо встановлення порядку розміщення малих архітектурних форм для здійснення підприємницької діяльності» від 4 вересня 2006 р. № 296;

5) Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства «Про затвердження Правил утримання житлових будинків та при будинкових територій» від 17 травня 2005 р. № 76.

На сьогодні головним аспектом державного контролю за виконанням фінансування у сфері містобудування повинна бути відповідність певним нормативно-правовим актам. Так, для здійснення запланованого проекту, а також налаштування середовища для певного виду діяльності у сфері містобудування повинні бути розроблені плани зонування, дотримання цільового призначення земельних ділянок та відповідність Стратегії розвитку певних населених місць. Для здійснення оптимального регулювання з боку державних органів влади щодо фінансування у сфері містобудування важливим є забезпечення підтримки алгоритмів дії від самої ідеї до експлуатації проекту. На сьогодні політика Мінрегіон України в межах децентралізації управління спрямована на спрощення впровадження проектів, однак за умови забезпечення охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, збереження культурної спадщини [4].

Важливим моментом у сфері державного контролю за виконанням фінансування у сфері містобудування є відрахування до Пенсійного фонду України, тобто має місце соціальний складник впливу на контроль за фінансуванням у сфері містобудування, що спирається на порядок утворення запропонованого цільового фонду з метою забезпечення комплексу правових,

соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної й природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику. Цей аспект належить до діяльності Міністерства надзвичайних ситуацій України, його ефективного фінансування в розробленні проекту у сфері містобудування, що полягає в чіткому дотриманні правил і стандартів запобігання виникненню надзвичайних ситуацій [5].

Однак, як зазначає Т. Калиновський, державний контроль за виконанням фінансів повинні здійснювати також органи місцевого самоврядування у сфері містобудування. Беручи до уваги

призначення землі як основного національного багатства, що перебуває під охороною держави, регулювання відносин щодо набуття й реалізації прав на землю, забезпечення раціонального використання та відтворення земель є важливим моментом державного контролю на рівні місцевого самоврядування. Плата за землю в тому чи іншому населеному пункті належить до місцевих податків, тому місцеві органи влади активно впливають на формування доходів загального фонду місцевого бюджету. Також варто зауважити, що місцеве самоврядування може оцінювати якість земель, де буде відбуватись містобудівна діяльність, і розраховувати плату за неї [6].

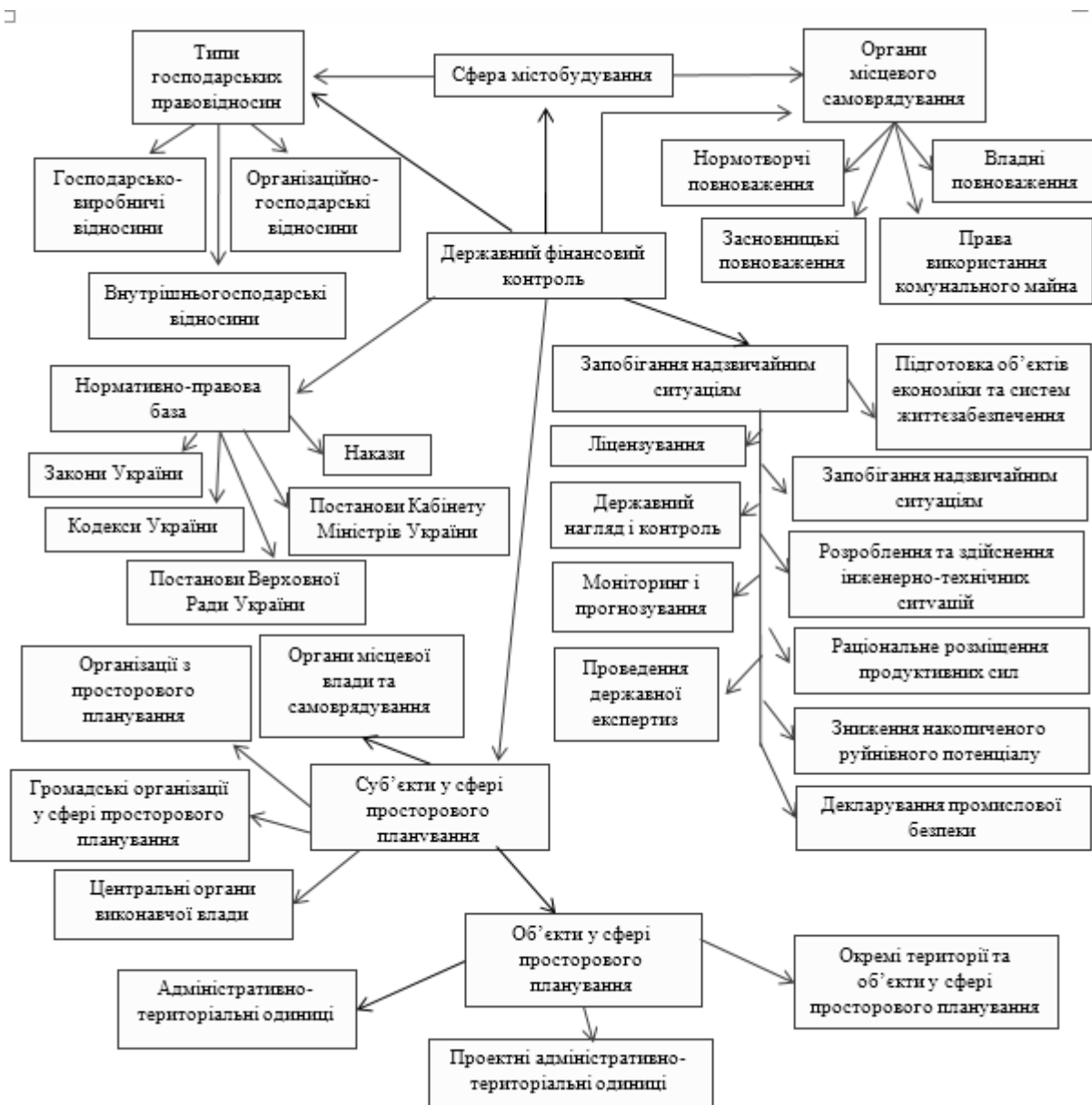


Рис. 1. Механізм здійснення контролю за фінансуванням державних органів влади в містобудівній діяльності

Основними суб'єктами у сфері просторового планування, які представляють центральні органи виконавчої влади, є Мінрегіон України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Агентство електронного урядування, органи місцевого самоврядування (обласні ради, обласні державні адміністрації, органи містобудування та архітектури області, Київська міська державна адміністрація, районні ради, районні державні адміністрації, органи містобудування та архітектури району, органи містобудування та архітектури міста обласного значення, міські, селищні, сільські ради, виконавчі органи міських, селищних, сільських рад, об'єднані територіальні громади). Ці суб'єкти являють собою органи диференційованого впливу на державний контроль виконання фінансування у сфері містобудівництва [7].

Державна політика у сфері містобудування повинна реалізовуватись на принципах альтернативності, зокрема, під кутом фінансування цих проектів. Здійснення ефективного контролю державної політики у сфері містобудування повинне мати підґрунтя, що виражається в суспільних запитах місцевих громад. Державні органи влади під час реалізації загальнонаціональних, регіональних і місцевих проектів у сфері містобудівної діяльності повинні керуватися такими принципами, як відкритість, прозорість, публічність, диверсифікованість інструментарію, уніфікація підходів, справедливість, неупередженість, солідарність та ефективність. Принцип відкритості у сфері містобудівної діяльності під час здійснення контролю за фінансуванням проектів має передбачати такі дії, як оприлюднення центральними органами влади інформації про зміни в нормативно-правових актах, що впливають на цю сферу під час розроблення державних програм і затвердження обсягів бюджетних асигнувань. Крім того, із цим принципом тісно пов'язані принципи публічності та прозорості.

Дефініція принципу публічності визначається в діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що мають відповідні владні повноваження, закріплені в нормативно-правових актах. У межах принципу прозорості щодо контролю за фінансуванням містобудівної діяльності державні органи влади повинні нада-

вати необхідну інформацію стосовно прийнятих управлінських рішень як на національному рівні, так і на рівні громади. Принцип диверсифікації може полягати в можливості зниження загального ризику без скорочення очікуваної дохідності шляхом вкладення коштів у різні активи. Проте щодо напряму нашого дослідження він може реалізовуватись різними інструментами впливу шляхом вкладення в різноманітні фінансові інструменти з необхідністю подальшого контролю за їх використанням. Принцип уніфікованості використовується для стандартизації щодо фінансування містобудівної діяльності під час реалізації регулятивної функції з боку центральних і місцевих органів влади [8].

Найефективнішим механізмом здійснення контролю за фінансуванням державних органів влади у сфері містобудівної діяльності (див. рис. 1) є зміна підходів щодо комплектування органів у сфері містобудівництва в Україні, вибірка повинна базуватись на функціях і кінцевих результатах, що можуть виникнути внаслідок виконання функціональних зобов'язань у цій сфері, налагодження внутрішніх організаційних зв'язків між ієрархією державних органів влади, які реалізують свою політику у сфері містобудування. Водночас повинні бути передбачені шляхи захисту службової та конфіденційної інформації.

Також необхідна трансформація структури органів державної влади й місцевого самоврядування на основі запитів сучасних проектів у сфері містобудування, щоб прискорити та максимізувати вигоду від співробітництва між державними органами влади та суб'єктами господарювання у сфері містобудування. Крім того, повинна розроблятися уніфікована інструкція щодо взаємодії між приватними підприємствами та державними органами влади на різних рівнях суб'єктів та об'єктів просторового планування у сфері містобудування, щоб здійснювати ефективну профілактику й протидію правопорушенням у цій сфері на основі створення робочої групи з представників державних органів влади.

Висновки і пропозиції. Результати вивчення проблематики щодо державного контролю за фінансуванням у сфері містобудування показали, що необхідна адаптація нормативно-правової бази до сучасних умов господарювання, що дасть змогу всім суб'єктам містобудівної діяльності вести активну розбудову місцевої інфраструктури. Наразі посилюються головні мотиви правового поля, що може вплинути на різні про-

цеси у сфері містобудування, а саме логістика будівництва, дозвоільно-узгоджувальна документація та інші процеси й процедури, які можна об'єднати терміном «містобудування». Виявлення основних чинників, які здатні спонукати до розроблення нових нормативно-правових актів і механізмів у сфері містобудування, має стати одним із головних напрямів державного регулювання щодо фінансування містобудівної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Бедрій Р. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 138–142. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/5/32.pdf>.
2. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
3. Аналітична записка «Удосконалення контролю органів місцевого самоврядування за дотриманням правил благоустрою». URL: <http://www.city.kherson.ua/upload/zpiska.pdf>.
4. Кравченко С. Державне регулювання страхової діяльності у будівництві як аспект державної політики розвитку. Державне будівництво. 2017. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/1/05.pdf>.
5. Філіпенко А. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті національної безпеки України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Економічна». 2009. № 1. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvse/01_2009/09fasnbu.pdf.
6. Кузьменко Н. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 90–95. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/5/21.pdf>.
7. Пілат О., Шуляк О. Звіт про стан просторового планування в Україні. URL: <http://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/Zvit-pro-stan-prostorovogo-planuvannya-v-Ukrayini.pdf>.
8. Ігнатенко О. Формування державної політики у сфері благоустрою населених пунктів. Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 89–95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_12.

Лысенко В. А. Государственный контроль за выполнением финансирования в сфере градостроительства

Освещены основные компетенции государственных органов власти в пределах их полномочий. Определена роль Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины в государственном контроле за выполнением финансирования в сфере градостроительства. Указаны основные субъекты в сфере пространственного планирования, которых представляют центральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Предложен механизм осуществления контроля за финансированием градостроительной деятельности. Сформулирован вывод по результатам изучения проблематики государственного контроля за финансированием в сфере градостроительства.

Ключевые слова: градостроительство, государственные органы власти, государственный контроль, нормативно-правовые акты.

Lysenko V. A. State control for the implementation of financing in the city municipal development

The main competences of the state authorities within the limits of their powers are covered. The role of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine in the state control over the implementation of financing in the field of urban planning is outlined. The main subjects in sphere of spatial planning, which are represented by central bodies of executive power and bodies of local self-government, are indicated. The mechanism of control over the financing of urban development activities is proposed. The conclusion on the results of the study of the problems of state control over financing in the field of urban development was formed.

Key words: urban planning, state authorities, state control, normative legal acts.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 342.9:351.74

О. О. Панова

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

УКЛАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ІЗ ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто теоретико-методологічні визначення укладання адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки. Встановлено, що найбільшу кількість адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки України складають договори, головним суб'єктом яких виступають правоохоронні органи. Досліджено, що укладання адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні доречно розглядати за предметом правового регулювання: договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про вступ громадян на державну службу.

Ключові слова: адміністративний договір, забезпечення, публічна безпека, адміністрування, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Взятий курс на інтеграцію України в європейський простір призвів до радикальних не лише геополітичних наслідків, але й до зміни всього політико-економічного простору та реорганізації управлінської діяльності в середині країни. Вектор децентралізації влади призвів до необхідності переосмислення правових форм та методів адміністративної діяльності органів державної влади та особливостей їх застосування. Так, на нашу думку, необхідним є відмова від владно-командної монополії державної влади та переходу до рівних та партнерських публічних відносин, що дозволить акцентувати на демократичному характері влади всередині країни та забезпечить розвиток національної безпеки, а тим самим і публічної безпеки України. У зв'язку із чим актуальним є розгляд та дослідження особливостей укладання адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретично-концептуальні засади визначення адміністративного договору містяться в роботах українських і зарубіжних вчених різних історичних періодів: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, О.І. Галагана, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики та інших. Низку питань щодо забезпечення публічної безпеки висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі, в журналах та виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені укладенню адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність нашого дослідження.

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей та напрямів удосконалення укладення адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: проаналізувати природу адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки в Україні; надати характеристику основних видів адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи розглядати правову природу адміністративних договорів, варто враховувати, що саме завдяки визнанню в адміністративному праві диспозитивного методу це дозволяє сторонам адміністративного процесу укладати адміністративні договори на основі узгодженості та доцільності вирішення спільних завдань в адміністративних правовідносинах [16, с. 47]. А відтак диспозитивний характер договірних відносин в адміністративному праві дозволяє поширити на його конструкцію й деякі елементи цивільно-правового договору. У зв'язку із цим окремі вчені-адміністративісти справедливо зауважують, що адміністративний договір у системі правових зв'язків займає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннім волевиявленням державного органу влади) і договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності використовує трудові та цивільно-правові договори. Водночас адміністративний договір – це один із договорів, за допомогою яких державна адміністрація здійснює управлінські функції [1; 13].

У свою чергу, О.І. Харитонova характеризує адміністративний договір як угоду, укладену суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін. [2, с. 291]. За К.К. Афанасьєвим, адміністративний договір – це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений владними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [3, с. 108; 19, с. 31].

Найбільше в цьому контексті нам імпонує позиція В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, які адміністративний договір тлумачать як систему взаємних зобов'язань між зазначеними в акті управління суб'єктами, формування і виконання яких має на меті виконання визначених державою завдань. В адміністративному договорі інтегровано функції публічної адміністрації та сторін. До функцій держави (органів публічної адміністрації) належать: визначення задачі; вибір виконавців; прийняття адміністративного акта, що зобов'язує сторін до вступу в договірні відносини; встановлення відповідальності сторін за відмову від участі в договірних відносинах; оцінка діяльності сторін та юридичне визнання того, що задачу вирішено [21, с. 89].

Проте визнаючи роль доктринального тлумачення визначення, адміністративного договору, необхідно підкреслити, що низка нормативно-правових актів закріплює офіційне визначення такої правової форми адміністративної діяльності, як адміністративний договір. Так, у Кодексі адміністративного судочинства у п. 16 ч. 1. зазначено, що адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [11]. У свою чергу, Вищий господарський суд в одному зі своїх рішень роз'яснює, що «характерною особливістю адміністративних договорів є те, що вони укладаються у зв'язку з реалізацією функцій управління здебільшого між учасниками так званих горизонтальних управлінських відносин, які, будучи носіями владних повноважень, є юридично рівними і не знаходяться в підпорядкуванні один одному. Це можуть бути договори про делегування владних повноважень від одного органу до іншого (наприклад, повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування). При цьому таке делегування, яке можливе лише у

випадках, передбачених законом, не порушує юридичної рівності сторін» [19].

Таким чином, з огляду на загальні ознаки, які притаманні будь-якому адміністративному договору, ми маємо можливість визначити адміністративний договір із питань забезпечення публічної безпеки в Україні як договір, однією зі сторін якого є суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено сферу забезпечення публічної безпеки. Метою укладення договору є реалізація державно-владних повноважень на забезпечення публічної безпеки, тим самим підтримуючи національну безпеку України та реалізуючи надані державним органам права.

Водночас використання такого правового засобу управління, як адміністративний договір, істотно розширює для держави можливості раціонально і з більшою ефективністю виконувати покладені на неї публічні обов'язки. Укладення адміністративного договору дає ті переваги, які він у собі несе, стає спонуканням до дії для обох сторін. Орган публічної адміністрації в кожній конкретній справі повинен обґрунтувати свій вибір між двома засобами впливу і вирішити, що краще використовувати: пряму вказівку чи угоду [9; 24].

Розкриваючи зміст укладення адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки, необхідно розглянути класифікацію існуючих адміністративних договорів.

Так, класифікація адміністративних договорів була предметом наукового дослідження в різних роботах учених-правознавців, зокрема вчених-адміністративістів, у різні періоди. Так, слід указати про наукові напрацювання В.В. Іванова, котрий за якісними відмінностями в правовому результаті виділяє нормативний договір (виступає джерелом нормативного регулювання) та індивідуальний юридичний договір (виступає джерелом піднормативного регулювання) [8; 10, с. 100].

О.В. Дьомін пропонує всі договори за функціонально-змістовною природою розділяти на індивідуальні (юридичні факти) і нормативні (джерела права) [5, с. 15–21]. За юридичними властивостями адміністративні договори поділяють на правовстановлюючі та правозастосовні [12, с. 87–90; 15, с. 54], тобто договори нормативного змісту та договори як юридичні факти. Нормативні договори укладаються між державними органами, що мають правотворчі повноваження, виступають джерелом права. За змістом Д.М. Бахрах пропонує вирізняти організаційні договори та договори змішаного типу, в яких організаційні питання пов'язані з трудови-

ми, майновими [4, с. 123]. Низка інших науковців (Ю.М. Старілов [20, с. 480], К.К. Афанасьєв [3, с. 59], Ж.В. Завальна [7, с. 124–125]) теж вивчали це питання. Найбільш повну класифікацію адміністративних договорів запропонував Р. Куйбіда у 2008 року відповідно до предметного критерію [14, с. 35–36]. Власну класифікацію адміністративних договорів, що регламентують особливості діяльності органів державної влади, запропонував О.М. Ярмач [25, с. 167–169; 10, с. 100].

Проте в рамках нашого дослідження ми схиляємось до І. Синдєєва, який пропонує таку класифікацію адміністративних договорів: залежно від мети суб'єктів, що укладають такий договір, – нормативні й індивідуальні; за кількістю учасників – двосторонні та багатосторонні; за ознакою формальної рівності суб'єктів – рівноправні й нерівноправні; залежно від обов'язковості виконання договору – добровільні та примусові; залежно від форми адміністративного договору – письмові, усні та спеціальні; за предметом правового регулювання – договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про вступ громадян на державну службу (службові контракти) [18, с. 113–126; 6, с. 29].

З урахування того, що в рамках нашого дослідження предметом адміністративного договору є відносини, що виникають із приводу забезпечення публічної безпеки, ми здійснимо аналіз такого роду угод у залежності від предметного фактору, поділивши їх на договори, що розмежовують повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки; договори про співпрацю щодо забезпечення публічної безпеки та договори про вступ громадян на службу до державних органів, головним завданням яких є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки (до органів поліції).

По-перше, адміністративні договори, що розмежовують повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки. У рамках курсу на децентралізацію влади прийнятним є використання досвіду ЄС, де в договорі здійснюється розмежування компетенції ЄС і компетенції, що зберігається за державами-членами; угоди, що укладається між федеративними органами та суб'єктами федерації. Слід погодитись із думкою професора В. Федоренка [23], який зазначає, що сьогодні в Україні не існує правової бази, яка б надавала можливість Уряду та органам місцевого самоврядування укладати такі договори.

По-друге, адміністративні договори про співпрацю щодо забезпечення публічної без-

пеки. Так, адміністративний договір про спільну діяльність (іншими словами, договір про співпрацю) головним завданням ставить об'єднання зусиль для здійснення ефективного управління в тих сферах суспільного життя, де дій одного органу управління недостатньо. Наприклад, договори про співпрацю дозволяють співпрацювати органам державної влади та органам місцевого самоврядування у сфері їх спільної компетенції. Предметом цих договорів є взаємодія і координація органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері спільних інтересів, якими в нашому випадку виступають забезпечення у сфері публічної безпеки. До цієї групи входять різні договори про спільну управлінську діяльність, про обмін інформацією, про організацію спільних заходів і так далі [17, с. 79] (наприклад, тристоронній Меморандум про партнерство та співпрацю між державною адміністрацією Святошинського району в м. Києві, Київським міським громадським формуванням із охорони громадського порядку і державного кордону «Муніципальна варта» та Святошинським управлінням поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві щодо спільної роботи в забезпеченні правопорядку, безпеки дорожнього руху і запобігання злочинів [22]).

По-третє, договори про вступ громадян на службу до державних органів, головним завданням яких є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки (до органів поліції). На наш погляд, даний вид договорів є опосередкований до забезпечення публічної безпеки, адже основна мета їх – кадрове забезпечення публічної безпеки. Наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» в ст. 63 визначає умови щодо проходження служби в поліції.

Висновки і пропозиції. Таким чином, аналіз науково-методичного та правового матеріалу встановив складність визначення укладення адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Було встановлено недосконалість правової системи України, яка наряду з країнами Європейського співтовариства досі не має правової регламентації договорів про розмежування компетенції, хоча курс на децентралізацію влади вже визначений, проте досі є спірні питання щодо повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, що в деяких випадках породжує недосконалість та звужує повноту забезпечення публічної безпеки, надаючи чіткої позиції щодо тактики дій, меж втручання, адміністратив-

но-розпорядчих та інших повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У 2 т. / за ред.: В.Б. Авер'янова. Київ: ТОВ «Видавництва «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 583 с.
3. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управ-ління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 173 с.
4. Бахрах Д.Н., Российский Д.Н., Старілов Ю.Н. Административное право: учеб. для вуз. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005. 800 с.
5. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т. 1998. 93 с.
6. Заболотна Н.Я. Адміністративно-правові договори: деякі особливості юридичної техніки творення. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Херсон, 2017. Вип. 1. Т. 1. С. 28.
7. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосу-вання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 369 с.
8. Иванов В.В. К вопросу об общей теории договора. Государство и право. Москва, 2000. № 12. С. 73–79.
9. Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. Москва, 2000. 158 с.
10. Ілюшук О.М. Класифікація адміністративних договорів, що використовуються у діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. Львів, 2014. Вип. 2. С. 99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_2_14 (дата звернення: 05.02.2018).
11. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
12. Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды. Журнал российского права. Москва, 1998. № 7. С. 83–91.
13. Короєд С.О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Херсон: Херсонський державний університет, 2015. Випуск 3. Том 2. С. 99–102.
14. Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики. Вісник

- Вищого адміністративного суду України. Київ, 2008. № 3. С. 27–39.
15. Савостин А.А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие, классификация). Юрист. 2001. № 11. С. 52–55.
 16. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : наук. видання. Київ: Видавничий Дім «Ін. Юре», 2000. 68 с.
 17. Сидор М.Я. Договірні-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. Ужгород, 2015. Вип. 30, т. 2. С. 75.
 18. Синдеева И.Ю. Административный договор как институт административного права: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / Федеральный государственный образовательный учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Москва, 2009. 184 с.
 19. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. Наук. праці : наук.-метод. журн. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. Вип. 171. Т. 183: Юриспруденція. Соціологія. С. 29–33. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-8.pdf> (дата звернення: 07.02.2018).
 20. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва: Норма, 2002. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 600 с.
 21. Струкова В.Д. Місце адміністративного договору в приватно-правовому партнерстві. Науковий вісник академії внутрішніх справ України. Київ. 2016. № 2 (99). С. 86.
 22. У Святошинському районі почне діяти Муніципальна варта URL: <https://kyivcity.gov.ua/news/55229.html> (дата звернення: 6.02.2018).
 23. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. Голос України. 2016. № 3 128 (6382). С. 5.
 24. Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. Київ, 2015. № 2. С. 63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npau_2015_2_14 (дата звернення: 07.02.2018).
 25. Ярмач О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний НДІ МВС України. Київ, 2009. 238 с.

Панова О. А. Заключение административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности

Рассмотрено теоретико-методологическое определение заключения административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности. Установлено, что наибольшее количество административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности Украины составляют договоры, главным субъектом которых выступают правоохранительные органы. Исследовано, что заключение административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности у Украины уместно рассматривать в соответствии с предметом правового регулирования: договоры о компетенции, договоры о сотрудничестве, договоры о вступлении граждан на государственную службу.

Ключевые слова: административный договор, обеспечение, публичная безопасность, администрирование, исполнительная власть, местное самоуправление.

Panova O. O. Conclusion of administrative agreements on the issues of ensuring public safety

Theoretical and methodological definitions of the conclusion of administrative agreements on the issues of public safety provision have been researched. It has been established that the large number of administrative agreements on the issues of ensuring public safety of Ukraine are contracts, where the main subject are law enforcement agencies. It has been researched that the conclusion of administrative agreements on the issues of public safety provision in Ukraine should be considered according the object of legal regulation – competence agreements, cooperation agreements, agreements on citizens' entry into the state service.

Key words: administrative agreement, provision, public safety, administration, executive power, local self-government.