

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2016 р., № 3 (55)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: А. О. Монаєнко,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Головний редактор:

В. А. Ільяшенко, 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

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. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор

О. Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор

М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент

В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор

А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор

П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Олужко, доктор наук з державного управління, професор

В. Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

І. В. Розпугин, 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

М. В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент

З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент

І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

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

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

26 жовтня 2016 р., протокол № 3

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 21.11.2016.

Підписано до друку 22.11.2016.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.

Замовлення № 18-16Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі

Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Артеменко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ У США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ..	4
<i>Р. М. Богачев</i> ПЕРЕТВОРЕНІ ФОРМИ ПРОЦЕСІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ.....	11
<i>Л. А. Весельська</i> ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ МІГРАЦІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	17
<i>С. М. Вовк</i> ІНСТИТУЦІЙНІ ДЕФІНІЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕДИЦИНІ.....	23
<i>О. Л. Євмєшкіна</i> ПОНЯТТЯ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРОГНОЗУВАННЯ Й ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ.....	28
<i>В. В. Коліжак</i> РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ НАТО ТА ЄС.....	33
<i>Є. А. Кульгінський</i> ПРОЦЕСИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РЕФОРМИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....	38
<i>О. М. Оргієць</i> РОЛЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	43
<i>О. В. Сергієнко</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВИПАДКОВОСТІ (НЕПЕРЕДБАЧЕНОСТІ) ЯК СПЕЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	49
<i>Є. М. Фетіщенко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ.....	55
<i>В. А. Чигринський</i> СУЧАСНІ СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	61

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Я. В. Алексєєва</i> АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ І ТРУДНОЩІВ УПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ПРОЗОРОСТІ В РЕГУЛЯТОРНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	66
<i>З. М. Бурик</i> ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ І ВПРОВАДЖЕННЯМ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ НІМЕЧЧИНИ.....	75
<i>Ю. В. Дмитрієв</i> ПОНЯТТЯ ІДЕНТИФІКАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	80

<i>О. О. Дорошенко, А. В. Горошко, М. В. Шевченко</i> ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ НА ОСНОВІ КІЛЬКОСТІ ТА СКЛАДНОСТІ ПРОЛІКОВАНИХ ВИПАДКІВ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ, ЩО НАДАЮТЬ ВТОРИННУ (СПЕЦІАЛІЗОВАНУ) МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ.....	86
<i>В. О. Дубінська</i> ФАКТОРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	99
<i>О. П. Дяченко</i> МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ.....	105
<i>О. В. Курносів</i> РОЛЬ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УДОСКОНАЛЕННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	112
<i>К. Я. Кучерява</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК КООПЕРАТИВНОГО РУХУ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ.....	118
<i>В. В. Матвієнко</i> СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ ЯК РЕЗУЛЬТАТ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ.....	124
<i>К. А. Машенков</i> ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ СВІТОГЛЯДНИХ КООРДИНАТ ЕКОАЛАРМІЗМУ ТА ТЕХНООПТИМІЗМУ.....	130
<i>О. Г. Мордвінов</i> <i>М. Ю. Сердюк</i> ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	135
<i>Ю. Л. Мохова</i> МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	141
<i>З. О. Сірик</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ: ДОСВІД ПОСТРАДЯНСЬКИХ РЕСПУБЛІК (ЛИТВА, ЛАТВІЯ, ЕСТОНІЯ).....	147

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>А. С. Карпунець</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	153
<i>Л. В. Прудіус</i> ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	162

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. В. Козюра</i> ВПЛИВ ЛІДЕРСТВА НА РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	168
<i>О. Б. Мочков</i> ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ.....	175

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:342.6

О. В. Артеменко

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ У США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано американське адміністративне законодавство у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища; досліджено переваги у функціональному наповненні виконавчих інституцій, відповідальних за безпечний рівень природокористування й охорони навколишнього середовища; з'ясовано основні інструменти впливу, у тому числі державно-управлінські. Крім того, запропоновано використання американського досвіду для вдосконалення законодавства України та державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки загалом.

Ключові слова: адміністративне законодавство, вдосконалення законодавства, органи державного управління, державний контроль, природокористування, охорона навколишнього середовища.

Постановка проблеми. Вивчення зарубіжного досвіду вирішення проблем управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища є дуже продуктивним для подальшого реформування всієї системи державного управління в Україні, в тому числі екологічного, шляхом упровадження новітніх досягнень науки і практики в цій галузі в діяльність усіх інституційних структур. У зв'язку з постійним реформуванням системи державного управління в Україні й, зокрема, підсистеми екологічного управління вивчення американського досвіду є досить актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На державному рівні в Україні діє низка міністерств, агентств і служб, які здійснюють функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання, з надання державних послуг, контролю й нагляду в сфері управління різними видами природних ресурсів.

Характеризуючи діяльність органів державної влади у сфері довкілля, фахівці часто використовують термін «екологічна політика», під якою розуміється реалізація головних завдань держави в цій галузі. (М. Горлач, В. Кремень). Найбільша кількість термінів, що використовується для характеристики державного управління у сфері при-

родокористування, утворена від терміна «управління»: «управління в галузі охорони довкілля» (В. Комарницький); «державне управління охороною навколишнього середовища» (Ю. Шемшученко); «управління в галузі охорони навколишнього природного середовища», «екологічне управління» (Ю. Шемшученко, Н. Малишева, Н. Єрофєєв); «управління в галузі екології» (К. Рябець) та інші. Однак саме інституалізація управління у сфері природокористування, на нашу думку, залишається мало дослідженою. З огляду на об'єктивно наявну схожість проблем природокористування, які потребують свого вирішення, як у США, так і в Україні, американський досвід становить особливий інтерес для вироблення теоретичних засад політики реформування української системи державного регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища.

Метою статті є детальне вивчення організаційно-функціональної складової правового механізму забезпечення ефективного природокористування у США з метою використання цього досвіду Україною в державному управлінні та правовому регулюванні безпечного природокористування.

Виклад основного матеріалу. У США природоохоронне законодавство – порівняно нова

галузь, яка швидко розвивається, включає норми різних галузей матеріального і процесуального права: цивільного, адміністративного, фінансового, кримінального. Воно має три цілі: запобігати шкоді природі й навколишньому середовищу; забезпечувати неухильне застосування, дотримання та виконання правил щодо її захисту в усіх сферах приватної й виробничо-господарської діяльності; притягати до відповідальності винних у порушенні встановлених обов'язкових вимог у сфері охорони природи.

Формально питання організації, структури та повноважень органів виконавчої влади США повинні вирішуватися тільки в законодавчому порядку [1, с. 264]. Однак Конгрес ще в 1939 р. поступився часткою своїх прав виконавчій владі. Реалізує їх Президент США за допомогою планів реорганізації. Згідно із законом, ці акти повинні подаватися на затвердження Конгресу, котрий може їх відхилити протягом 60 календарних днів [2, с. 139]. До форм контролю Конгресу США за сферою державного управління потрібно зарахувати також його участь у формуванні державного апарату. Призначення на «політичні» посади в державному апараті Президент США здійснює тільки за порадою і згодою Сенату. Відзначимо в цьому зв'язку також ту обставину, що законодавство обмежує свободу волевиявлення Президента під час призначення посадових осіб. Варто підкреслити, що контрольні повноваження Конгресу США у сфері державного управління в основному зведені до законодавчих форм. Цей факт політичного життя був підтверджений у 1986 р. й Верховним судом США: «Конституція ... не передбачає активної ролі конгресу в контролі за діяльністю посадових осіб, зайнятих виконанням прийнятих ним законів» [1, с. 234]. На думку Суду, «як тільки Конгрес здійснює свій вибір у прийнятті законодавства, його участь на цьому закінчується. Конгрес згодом може контролювати виконання прийнятих ним законів тільки у спосіб – за допомогою прийняття нового законодавства» [1, с. 302].

Як відомо, у США три рівні державного управління – Федеральний, штатів і місцевого. Найважливішим принципом американської державності є принцип верховенства федерального права щодо правових звичаїв штатів: функціонування правових систем штатів не має порушувати Конституцію США та закони країни, що не збігається з принципом верховенства за-

конодавства в Україні. У зв'язку з цим детально будуть розглянуті питання управління органами державного рівня.

У США діє Закон про національну політику в галузі охорони навколишнього середовища, розроблено довгострокові програми щодо запобігання забрудненню атмосфери, водойм і ґрунту виробничими й побутовими відходами. Передбачено конкретні запобіжні заходи щодо охорони довкілля від негативного впливу діяльності людей.

Виконавча гілка влади в США представлена Радою з якості довкілля, виконавчими департаментами (міністерствами), незалежними агентствами й колегіями. У сфері охорони навколишнього середовища та природокористування можна відзначити спеціалізований орган екологічного управління – Рада з якості навколишнього середовища виконавчого офісу Президента; Агентство (міністерство) з охорони навколишнього середовища, наділене широкими повноваженнями щодо контролю за виконанням законодавства. У США велику роль у забезпеченні охорони й раціонального використання природних ресурсів відіграють інші органи влади: Департамент внутрішніх справ (Department of the Interior), Департамент сільського господарства (Department of Agriculture), Департамент охорони здоров'я та соціального забезпечення (Department of Health and Human Services), Міністерство юстиції США (Department of Justice) й інші міністерства та відомства (транспорт, торгівлі, енергетики, Федеральна адміністрація авіації, Атомна регулювальна комісія, Армійський корпус інженерів) [12].

Рада за якістю навколишнього середовища Адміністрації Президента США (Concil on Environmental Quality) в рамках виконавчого управління була створена на правах допоміжного й дорадчого органу, входить у виконавчий офіс (Канцелярію) Президента [7]. Статус голови і двох його членів, що призначаються президентом «за порадою і згодою» Сенату, основні вимоги до їх кваліфікації визначено в 1969 р. Законом про національну політику щодо природного середовища НЕПУ (The National Environmental Policy Act of 1969-NEPA) і пов'язано з можливістю виконувати завдання, поставлені перед Радою. Рада є незалежною від інших федеральних органів організацією, підпорядковується безпосередньо Президенту. Функції Ради було уточнено й розширено в Законі про поліпшення якості навколишнього середо-

вища (The Environmental Colity Improovement Act) і Виконавчому наказі № 11514, виданому на додаток до НЕПУ [11]. Результатом роботи Ради став Закон про охорону морського середовища, про морський дам্পінг, Закон 1976 року про тверді й небезпечні відходи. Основними функціями Ради є такі: складання щорічних доповідей про стан навколишнього середовища, підготовка законодавчої програми Президента, контроль діяльності й координація заходів федеральних міністерств і відомств у галузі охорони навколишнього середовища.

Створення Ради являє собою значне досягнення у сфері здійснення державного регулювання охорони навколишнього середовища в США. Його положення на вищому рівні виконавчої влади і завдання відповідають вимогам консолідації та інтеграції зусиль, забезпечення єдиного, центрального комплексного підходу до проблеми охорони навколишнього середовища. Структурна й функціональна незалежність Ради від господарських органів сприяє подоланню суто економічних, відомчих підходів до використання природних ресурсів і сприяє більшій об'єктивності під час винесення рішень.

Агентство з охорони навколишнього середовища США (U.S. Environment Protection Agency – EPA) – урядова установа США, до завдань якої входить захист здоров'я населення та охорона навколишнього середовища [3], створена в грудні 1970 року в системі виконавчих органів для загального керівництва і єдиного контролю за забрудненням навколишнього середовища. Це незалежне негосподарське агентство функціонує на правах міністерства. ЕПА підзвітний Президенту США, надає щорічні звіти про фінансову діяльність Конгресові США [10]. Воно об'єднало діяльність 15 федеральних міністерств і відомств, які стали частинами одного адміністративного підрозділу. Система ЕПА складається з центрального апарату у Вашингтоні та 10 регіональних відділів, розташованих у різних містах США. Роботу ЕПА очолює адміністратор. У нього є один заступник, 2 асоційовані адміністратори і 9 помічників. Під керівництвом заступника адміністратора працюють допоміжні служби: Відділ суддів з адміністративного права, Відділ цивільних прав, Міжнародний відділ тощо.

Основні функції Агентства: контроль за виконанням вимог НЕПУ; введення екологічних стандартів; видача дозволів; боротьба з правопорушниками, включно із застосуванням захо-

дів юридичної відповідальності; ведення поточного контролю за дотриманням вимог і приписів щодо охорони довкілля; координація діяльності з охорони навколишнього середовища в країні; ведення моніторингу та наукових досліджень у галузі охорони навколишнього середовища; виділення позик на будівництво муніципальних водоочисних споруд і надання іншої фінансової допомоги. Арсенал управлінських засобів, якими користується апарат ЕПА, включає й моніторинг навколишнього середовища за допомогою станцій спостереження, розташованих у контрольованих регіонах по всій території країни.

Створення ЕПА не означало об'єднання в рамках одного відомства всіх функцій з охорони навколишнього середовища. ЕПА є головним відомством щодо боротьби із забрудненням. З огляду на великий обсяг обов'язків, покладених на ЕПА, природоохоронне законодавство передбачає можливість делегування частини повноважень ЕПА штатам. Штати виконують обов'язки з виконання стандартів.

Поряд із процесом консолідації зусиль з управління охороною навколишнього середовища в США відбувається процес посилення екологічних функцій галузевих міністерств і відомств, які можна зарахувати до органів галузевого управління. Після прийняття НЕПУ всі федеральні міністерства й відомства були зобов'язані привести свої повноваження, програми, завдання і процедури у відповідність до призначення, цілей і процедури, викладених у Законі. В адміністративній структурі центральних органів виконавчої влади були створені відділи або посади, на які покладалися обов'язки щодо виконання положень ЕПА.

На галузеві міністерства й відомства покладено виконання заходів, спрямованих на боротьбу з негативними явищами та змінами в навколишньому середовищі в процесі господарської діяльності. Додаткові обов'язки виникали під впливом галузевих нормативно-правових актів (закони, які регулюють водні й земельні відносини, регламентують використання пестицидів, про охорону тваринного світу тощо).

У системі Департаменту внутрішніх справ функціонують *Бюро з управління землями*; Служба управління природними ресурсами; Служба національних парків; Служба охорони риб і диких тварин; Геологічний нагляд США; Бюро реклаमाції (меліорації). Діяльність Департаменту пов'язана з виконанням федеральних заходів із залучення природних ресурсів у гос-

подарський обіг [6]. Серед його основних господарських функцій – розробка корисних копалин на суші й у континентальному шельфі, виконання деяких водогосподарських проектів, заходів щодо стимулювання розвитку тваринництва, ведення рибного та мисливського господарств. Одночасно воно виконує суттєві обов'язки з охорони й раціонального використання природних ресурсів.

Управління процесом користування природними ресурсами здійснюється в США двома незалежними підрозділами Міністерства внутрішніх справ – Бюро з управління землями (Bureau of Land Management – BLM) і *Службою управління природними ресурсами* (Minerals Management Service – MMS). Розподіл перспективних ділянок відбувається на аукціонах, де вирішальним критерієм для визначення переможця є розмір грошового бонусу. Бюро з управління землями підпорядковується помічнику міністра. Сьогодні основні повноваження й компетенція цього органу сконцентровані у Федеральному законі про земельну політику та управління 1976 року. Повноваження Бюро включають використання території поверхні землі й надр, що є у його веденні нині, а також управління використанням надр землі. На підвідомчій території воно здійснює регулювання землекористування, в основі якого лежить принцип комплексного, багатопільового та раціонального використання природних ресурсів, поєднання і співвідношення господарсько-економічної діяльності із завданнями з охорони навколишнього середовища на основі регіональних планів землекористування.

Одним із основних завдань Бюро є надання федеральних земель для розробки енергетичних і мінеральних ресурсів. Воно укладає двосторонні та багатосторонні контракти з іншими організаціями для управління пасовищними землями з метою їх раціонального і продуктивного використання. Постійним обов'язком Бюро залишається ведення інвентаризації пасовищних земель, збереження й відтворення лісів у процесі заготівлі деревини, специфічні природоохоронні функції щодо видобутку корисних копалин. *Служба управління природними ресурсами*, сформована в 1982 році, відповідальна за управління природними та економічними ресурсами Америки, забезпечення ефективного управління в галузі альтернативних поновлюваних джерел енергії, таких як вітер і хвиля океану, а також звичайних енергетичних і мінеральних ресурсів на континен-

тальному шельфі, включаючи екологічно безпечну розвідку, розробку та видобуток нафти й природного газу.

Управління доходами від природних ресурсів є одним із головних завдань Служби, так як воно збирає й розподіляє більше ніж 54 млрд. дол. США за бонусами, рентою та гонорарами від компаній, які видобувають природні ресурси в федеральних землях, включаючи узбережжя й індіанські землі. У цих питаннях Служба є головним джерелом доходів для США [3].

Служба національних парків створена в 1916 році. Перед нею поставлено завдання управляти національними парками та пам'ятками для збереження ландшафту, природних та історичних об'єктів, диких тварин, що знаходяться там, і надання цих територій для відвідування так, щоб передати їх майбутнім поколінням у природному непорушеному стані. Управління національними парками здійснюється на основі територіальних планів їх охорони й використання, які складає Служба для кожного парку окремо.

Служба охорони риб і диких тварин є відомством, яке виконує спеціальні обов'язки щодо охорони мігруючих птахів, окремих видів ссавців і деяких видів риб. Охорона тваринного світу США здійснюється цією Службою у двох напрямках: шляхом створення особливого режиму природокористування на територіях національних заповідників диких тварин і шляхом регулювання полювання, торгівлі та імпорту окремих видів тварин. Вона уповноважена видавати правила природокористування, встановлювати заборони й надавати дозволи.

Геологічне спостереження США функціонально є провідною науково-дослідницькою організацією, яка виконує дослідження з вивчення геологічної структури Землі та мінеральних ресурсів, водних ресурсів, топографічних досліджень і картографії, збору й аналізу інформації про Землю і процеси, що відбуваються на земній поверхні та призводять до стихійних явищ. Воно проводить інвентаризацію всіх федеральних земель за наявністю в них мінералів для подальшої здачі їх в оренду, технічну експертизу майбутніх робіт і дає їм економічну й екологічну оцінку, має також контрольно-наглядові повноваження.

Бюро реклаमाції (меліорації) займається загальним керівництвом і регулюванням водокористування. До повноважень Бюро входить розвиток водних ресурсів у поєднанні із заходами з охорони вод та інших природних

ресурсів, зрошення земель, боротьба з ерозією ґрунтів, охорона риб і диких тварин під час спорудження й експлуатації водоймищ, розвиток рекреації, іригація засушливих штатів. Водогосподарські проекти реалізуються Бюро й самостійно, і спільно з приватними органами штатів і місцевими органами відповідно до контрактів [9].

Міністерство сільського господарства являє собою потужне галузеве міністерство, основні обов'язки якого виконуються сімома оперативними управліннями. Основні екологічні обов'язки у зв'язку з регулюванням сільськогосподарського виробництва виконуються *Управлінням із природних ресурсів і охорони навколишнього середовища*. Воно складається з двох підрозділів – *Служби охорони ґрунтів і Служби лісу* [5]. Служба охорони ґрунтів займається вирішенням проблеми ерозії ґрунтів і виконує основну частину федеральних ґрунтоохоронних програм. Вона проводить комплексну оцінку сільськогосподарських земель, вод та інших природних ресурсів, видів природокористування і природоохоронних заходів, займається прогнозуванням здатності сільськогосподарських природних ресурсів задовольняти потреби країни, виконує федеральну програму малих водозборів, сприяє місцевим органам, фермерам і сільськогосподарським кооперативам у розробці планів охорони навколишнього середовища й раціонального використання природних ресурсів. Ця служба фінансує та надає технічну допомогу фермерам, приватним землевласникам із рекультивації земель на місцях відпрацьованих шахт.

Основною функцією Служби лісу є управління використанням природних ресурсів Системи національних лісів і Системи національних луків відповідно до призначення цих федеральних територій. Надання лісів у користування здійснюється Службою лісу на основі планів, укладених для кожного національного лісу і 9 регіонів. Відповідно до Закону про вивчення екосистем лісів і атмосферного забруднення (1988 рік), ця служба веде науково-дослідну роботу і спостереження за станом лісів.

Національна океанічна й атмосферна адміністрація працює в структурі Міністерства торгівлі. Її організаційна структура та функції визначаються Організаційним наказом Міністерства торгівлі 1998 року. Функції адміністрації включають вивчення й оцінювання атмосферних явищ (включаючи метеороло-

гічну службу), наукові дослідження в галузі океанографії, берегове й геодезичне спостереження, управління морськими заповідниками, співпрацю зі штатами в галузі управління береговою зоною, вивчення та регулювання промислового рибальства, охорону й регулювання використання деяких видів морських ссавців. Структура Національної океанічної й атмосферної адміністрації складається із центрального апарату при адміністраторові та 5 оперативних управлінь, очолюваних помічниками адміністратора. Це – Національна служба морського риболовства, Національна океанічна служба, Національна метеорологічна служба, Національна служба супутникової інформації з навколишнього середовища, Управління наукових досліджень в океані й атмосфері.

Армійський корпус інженерів Міністерства сухопутних військ являє собою матеріально-технічну службу міністерства, що входить поряд із Міністерством військово-повітряних, військово-морських сил і корпусу морських піхотинців до Міністерства оборони. Він виконує широкий комплекс водогосподарських заходів. Основне місце серед них посідають проекти з розвитку навігації: спорудження каналів, гребель і водосховищ, поліпшення порогів, бухт, прокладка водних шляхів. На місцях Армійський корпус інженерів має штатні одиниці кваліфікованих фахівців з екології, відповідальних за виконання системи водопостачання. Крім заходів щодо запобігання негативним впливам господарської діяльності на навколишнє середовище, в роботі корпусу інженерів значну роль відіграють функції суто природоохоронного характеру. Частина його проектів має на меті лише охорону й поліпшення якості вод [4].

Міністерство транспорту (Мінтранс) виконує завдання зі створення та поліпшення національної транспортної системи з урахуванням національного завдання охорони навколишнього середовища (Закон 1966). У Мінтранс входить 9 управлінь.

Основні повноваження з охорони навколишнього середовища виконують *Служба берегової охорони та Федеральна адміністрація авіації*. Діяльність служб берегової охорони з охорони навколишнього середовища регулюється Законом про контроль за забрудненням вод, Законом про безпеку портів і водних шляхів, Законом про морський дам্পінг (1972 рік) [12]. Вона є адміністратором федерального

фінансового фонду щодо очищення будь-яких розливів нафти й небезпечних речовин, установлює правила для обладнання, призначеного для збереження нафти та небезпечних речовин і запобігання розливам. Спеціальні судна служби здійснюють регулярний контроль за дотриманням цих правил.

Федеральна адміністрація авіації діє на підставі Закону про авіацію. Основним її завданням є боротьба із шумовим впливом авіації й забрудненням повітряного середовища вихлопними газами. Вона розробляє стандарти шумового впливу з літаків і вводить будь-які правила з метою контролю та зниження шуму, включаючи використання цих стандартів у ході видачі, зміни та вилучення сертифікатів.

Основним завданням *Атомної регулювальної комісії* є регулювання використання атомної енергії (в мирних, невійськових цілях) для забезпечення безпеки й охорони здоров'я людини та охорони навколишнього середовища. Свою роботу Комісія виконує за допомогою 5 комісіонерів на чолі з головою, 5 регіональних відділів на чолі з адміністраторами. Поточну оперативну роботу виконують 4 відділи. Діяльність Атомної регулювальної комісії закріплена Законом про атомну енергію 1954 року з поправками.

Міністерство енергетики вносить великий вклад у забезпечення екологобезпечних заходів із використання енергетичних ресурсів.

Отже, у Сполучених Штатах Америки в управлінні безпечним природокористуванням і охороною навколишнього середовища беруть участь багато міністерств і відомств. Їх природоохоронні функції специфічні й вузькі, оскільки пов'язані з основним профілем їх управлінської діяльності.

Висновки і пропозиції. Сполучені Штати Америки мають один із найбільш налагоджених правових механізмів у світі, є лідером із вирішення екологічних проблем. Цією державою накопичено великий досвід ефективного регулювання природокористування в умовах ринкової економіки, який варто було б урахувати під час удосконалення українського законодавства. Проаналізований у статті американський досвід функціонування органів управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища може бути використано в процесі вдосконалення структури державного управління в Україні. Багатство й різноманіття природних ресурсів України має слугувати її національним

інтересам і її розвитку загалом. Досить жорстка в рамках правового поля «рука держави» зобов'язана забезпечити виконання цих вимог. Ефективне управління у сфері природокористування, охорони навколишнього середовища і здоров'я населення пов'язано із забезпеченням не тільки екологічної, а й загалом національної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Конституції зарубіжних держав: Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, Сполучені Штати Америки, Японія, Бразилія : [навч. посіб.] / упоряд. В.В. Маклаков. – 6-е вид., перероб. і доп. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 307с.
2. Красногільський Б.Х. Державне управління природокористуванням: досвід США / Б.Х. Красногільський. – Хабаровськ : Ріотіп, 2008. – 263с.
3. Сайт Агентства з охорони навколишнього середовища США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epa.gov>.
4. Сайт Армійського корпусу інженерів Міністерства сухопутних військ США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usda.gov/wps/portal/usdahome>.
5. Сайт Бюро з управління землями Міністерства внутрішніх справ США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blm.gov/wo/st/en.html>.
6. Сайт Департаменту внутрішніх справ США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doi.gov>.
7. Сайт Президента США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ceq/index.html>.
8. Сайт Служби управління природними ресурсами Міністерства внутрішніх справ США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mms.gov/ooc/newweb/directorspage/leadership.htm>.
9. Шатаєва С. Конституційне право людини на сприятливе навколишнє середовище в зарубіжних країнах / С. Шатаєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.jourclub.ru/5/242>.
10. EPA Performance and Accountability Reports [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epa.gov/ocfo/par/index.htm>.
11. Executive order № 11514 // Code of Federal Regulations. – 1973. – № 3. – National Environmental Policy Act of 1969. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ceq/about>.
12. The U.S. Government's Official Portal [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.usa.gov>.

Артёменко А. В. Государственное управление природопользованием в США: опыт для Украины

В статье проведен анализ американского административного законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды; исследованы преимущества в функциональном наполнении исполнительных учреждений, ответственных за безопасный уровень природопользования и охраны окружающей среды; выяснены основные инструменты влияния, в том числе государственно-управленческие. Кроме того, предложено использование американского опыта для совершенствования законодательства Украины и государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности в целом.

Ключевые слова: административное законодательство, совершенствование законодательства, органы государственного управления, государственный контроль, природопользование, охрана окружающей среды.

Artemenko O. V. State environmental management in the US: experience for Ukraine

The article analyzes the US administrative law in the sphere of nature management and environmental protection; we researched the benefits of functional filling of the executive agencies responsible for the safety level of natural resources and environmental protection; clarified the basic tools of influence, including the state-management. In addition, the American experience was proposed to use to improve the legislation of Ukraine and the state administration in the field of environmental security.

Key words: administrative legislation, legislation perfection, state bodies, state control, use of natural resources, environment defense.

УДК 351.32.019

Р. М. Богачев

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

ПЕРЕТВОРЕНІ ФОРМИ ПРОЦЕСІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У статті на основі характеристик сучасного суспільства окреслюються напрями формування методологічного фундаменту, механізми та засоби стимулювання цивілізаційного вибору людини через формування й актуалізацію матриці «інакше-можливого». Визначається джерело детонації практичного перетворення в ритміці формотворчості-культуротворчості-свободотворчості, а також роль і значення еліти і її перетворених форм у цьому процесі. Крім того, розглядається коло проблем гуманізації суспільного життя й механізмів їх вирішення на всіх рівнях державного управління.

Ключові слова: діалектика, перетворена форма, світогляд, світовідтворення, потенціал «інакше-можливого», еліта.

Постановка проблеми. Адекватні наукові теорії в складних умовах сьогодення – в умовах поступової втрати минулого, розірваності історичних зв'язків – є необхідними для об'єктивного відтворення власної історії, державності, національної свідомості як сучасних тенденцій поставання людини-людей-людства.

Навіть в економічній сфері результати глобалізації вже ставляться під великий сумнів. Поступово виникає основа *простору соціальної міфотворчості*. Простору, в якому продукується та фабрикується *світ псевдокультури* – світ політиканства й біологічного пристосовництва, тобто підлабузництва, соціальної мімікрії, світ суспільних містифікацій, модусів суто тваринного, біологічного способу «розв'язання» суперечностей між «індивідуумом і середовищем», між ВНУТРІШНІМ і ЗОВНІШНІМ, між дійсною **сутністю Людини** та її реальним **існуванням**.

У реальності світ переповнений жорстокістю, перенасичений громадянськими конфліктами та локальними війнами. У реальності маємо тотально маргіналізованих «пересічних» громадян, зредуковану до рівня стадних інстинктів самозадоволення молодь «з очима покійників», нелюдські досвід-теорії-практики «*брехні-зла-потворності-шкоди*» в *просторі-павутинні*, хронічну відсутність бачення майбутнього, крім рясно здобреної штучними барвниками й хімічними наповнювачами субкультур моделі «споживацтва», – наше сьогодення, царина сучасного Мордору... У чому причини?

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проведене в рамках творчого підходу (Е. Ільєнков, В. Босенко, Б. Новіков, Л. Науменко, О. Босенко, І. Муратова, А. Мельниченко, Р. Богачев, Г. Новіков, Г. Нерсисян) дослідження дає змогу констатувати стрімке наростання вельми тривожних тенденцій і доведено до краю загострення соціальних колізій [2; 4; 9; 10; 11]. Найбільш загрозливими є *знеособлення й «масовізація»*, *духовна деградація та суцільна маргіналізація*, *свідома дезінформація й суспільна дезорієнтація*, *соціокультурна дезадаптація та цілеспрямована десоціалізація* як модуси тотальної *дезінтеграції* людини-людей-людства. Саме ці суспільні феномени потребують глибокого дослідження, розкриття причин, механізмів, напрямів розгортання й засобів запобігання, забезпечення відновлення гармонійності, всебічності та цілісності суспільних взаємозв'язків.

Більшість дослідників (Т. Парсонс, Е. Штейн, Р. Дарендорф, Л. Козер, Г. Зіммель) декларують, що сучасні соціальні суперечності якщо й потребують вирішення, то не в соціально-історичній, а в соціально-культурній площині. Це пояснюється передусім переходом від класового до масового суспільства (О. Шпенглер, К. Мангейм, Е. Дюркгейм) і розгортанням синергетичної парадигми розвитку. Аналогічних висновків доходять і сучасні дослідники в рамках концепції сталого розвитку [12]. Так, теоретична основа концепції сталого розвитку – ноосферний підхід В. Вернадського – стає плідною базою для постановки та вирішення

соціально-філософських і загальносистемних проблем у працях М. Згуровського, З. Герасимчук, С. Дорогунцова, О. Ральчук, Л. Мельник, А. Мельниченко, Н. Багорова, В. Геєця, Б. Данилишина, М. Долішньої, І. Неїдіна, А. Гранберга, В. Матросова, М. Моїсєєва й ін.

Але й до цього часу залишається багато питань, які породжують спроби спростувати гуманістичний потенціал *суспільного розвитку*, особливо спроб здійснити збереження *status quo* окремих політичних і соціальних груп у форматі перетворених форм процесів суспільного відтворення. Низка фундаментальних праць М. Вебера, К. Маркса, Ж. Бодрійяра, М. Мамардашвілі присвячена загальнометодологічній проблематиці форми перетвореної [1; 3; 7; 8]. Крім цього, проблема перетворених форм суспільних відносин віддзеркалюється у творчій спадщині С. Жижека, Р. Зіммеля, А. Камю; проведено низку спеціальних досліджень (Т. Брисіна, А. Мельниченко, М. Шкепа, С. Кущенко), в тому числі й у соціально-економічній площині (М. Лангштейн, О. Хамідов, А. Коравченко, В. Логачев, Г. Нерсисян) [1; 5; 6; 9; 13]. Однак досліджень цього феномена, які поглиблюють розуміння багатьох суспільно-політичних колізій і філософських проблем, сутнісно не вистачає.

Ми впевнені, що без створення міцного методологічного фундаменту щодо використання раціональних і подолання ірраціональних перетворених форм вирішити проблеми суспільного розвитку неможливо.

Метою статті є рефлексія суспільних колізій і феноменів сьогодення крізь призму евристичного потенціалу категоріального блоку «*перетворена форма*» з метою визначення, з одного боку, підстав особистісного вибору царини Світотворення або Міфівитворення, що є особливо актуальним щодо політичної еліти та суспільства загалом, з іншого боку, обґрунтування принципів, механізмів і засобів стимулювання цивілізаційного вибору на пряму поставання людини й суспільства в координатах «*істини-добра-краси-корисності*», тобто творчості як «корисного здійснення блага через істину в красі» [11]; з'ясування місця та ролі еліти в цих процесах; відповідно, окреслення кола проблем гуманізації суспільного життя й механізмів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Щодо причин виникнення перетворених форм, то вище наводиться низка фундаментальних праць, котрі присвячені загальнометодологічній пробле-

матиці форми перетвореної. Головна причина і джерело – це необхідність зовнішнього запобігання суперечностям, редукування їх до рівня соціального конфлікту або антагонізму.

Загалом перетворені форми опосередковують різні суспільні відносини, пов'язані з відчуженням *особистісного-індивідуального* або *групового-загального* та, у свою чергу, опосередковуються різними формами людської діяльності, переймаються її практичною логікою, насущними потребами й суспільними відносинами, є **змістоформами**, що імітують буття, є інструментами маніпулювання свідомістю. Це і є місце та причина виникнення *перетвореної форми*.

Саме такими історичними змістоформами і є *грецькі поліси, ринок, держава, право, власність, банківська та фондова системи, субкультура* тощо. До такої змістоформи належить й *еліта* як певна група, спільність, яка виокремлюється із суспільного цілого, характеризується відповідними властивостями та має характеристики, певну систему самоідентифікації тощо. Саме розуміння форми перетвореної як внутрішньої форми «видимості», її стійкого ядра, яке здатне до самовідтворення, моделювання та імітації різних сторін суспільного життя й людських стосунків, робить необхідним визначати її *раціональний* або *ірраціональний характер*.

Змістоформи є *раціональними* тією мірою, якою забезпечують еквівалентний обмін, збалансування та гармонійність взаємозв'язків, а інакше – перероджуються в *ірраціональні перетворені форми*. Стають тим, чим вони і є по суті – *квазіформами суспільної взаємодії*.

Саме тому виникають такі змістоформи людської діяльності, як *релігія, право, гроші, субкультура*, вони формалізують певні зв'язки, замінюючи на відповідному рівні їх глибинний зміст суто зовнішнім формальними відношеннями з метою тимчасової узгодженості (не поліфонії!) інтересів і тимчасового збалансовування – а **не гармонізації (!)** – потреб-вимог.

Гносеологічну проекцію джерел виникнення та розгортання перетвореної форми можна передати завдяки *теоретичній матриці гносеологічних модусів перетворених форм*, яку пропонує Г. Нерсисян. Відповідно до неї, траєкторію розвитку перетвореної форми можна передати через певні гносеологічні модуси в раціоналістичній проекції системи *історично конкретних форм інтеракцій*.

Джерела виникнення визначаються поняттям *система-субстрат* (основа, першоджерело – форма-зміст певного рівня), що відображає конкретно-історичний «архетип» взаємозв'язку форми і змісту в конкретній дійсній системі координат соціокультурної раціональності.

На основі узагальнення результатів досліджень феноменів перетвореної форми та відчуження щодо **механізмів виникнення перетворених форм** можна зробити висновки, що синкретизм форми перетвореної дає змогу «спрацьовувати» без урахування або ж реального використання всіх взаємозв'язків, сумарно, наприклад, *опозиційна фракція* заміщує реальні вимоги людей, які проголосували проти на виборах; *офіційна соціальна політика* – реальні потреби соціально незахищених верств населення; *офіційні положення, циркуляри й посадові інструкції* – дійсні механізми регулювання взаємовідносин у колективі.

У разі відповідності змісту внутрішніх процесів форма перетворена є раціональною і стимулює розвиток, наприклад, така зовнішня змістоформа, як *еліта*. А ось у разі невідповідності – ірраціональною й утворює прошарок *фіктивної конкретності*, наприклад, *ерзац-, псевдо-, квазіеліти*.

Остання поступово розриває реальний необхідний зв'язок і заміщує його фіктивними формами зв'язку, себто уповільнює та гальмує процеси поставання людини й *Культуротворення* загалом. У разі необхідності заміщує їх довільними та свавільними (суб'єктивістськими) програмами формалізованих взаємовідносин, а тому зупиняє й утилізує сферу дійсної конкретності та розвиток загалом. Це і є **простір вимислювання, простір СОЦІАЛЬНОГО МІФОТВОРЕННЯ**.

Наприклад, основним засобом спілкування *ерзац-еліти* з пересічними громадянами, «плебсом» стає цинічна демагогія, а поступово й редукована до ідеоміфів ідеологія, яка тотально заміщує науку, основу формування зразків-матриць-патернів «інакше можливого» суспільства. Виникає царина архінезрозумілих абстракцій: *пересічний громадянин, сталий розвиток, соціальний захист населення, відповідальність бізнесу перед владою* тощо.

Відповідно до теоретичної матриці гносеологічних модусів перетворених форм, траєкторія розгортання перетвореної форми включає такі етапи: *система-субституція* (заміщення, підміна – метаморфоза форми); *систе-*

ма-субстантивация (набуття нового змісту – квазіформа-зміст нового спотвореного рівня); *система-сублімація* (відрив форми-змісту – квазіформа-квазізміст у сенсі відчуження).

Від початкового життєдайного першоджерела редукції, виразником якої є *система-субстрат*, надалі відбувається поступове заміщення дійсних (належних) взаємозв'язків і відносин символічними, виникає гносеологічний конструкт *системи-субституції*, в якому здійснюється відрив форми в проекції деформації через акт перетворення дії від дійсного змісту, тобто здійснюється генеза спотвореної форми на рівні *формоутворення* нового рівня цілісності системної раціональності. Суб'єктом такої системи стає *ерзац-еліта*, а результатом дії ірраціональних перетворених форм – *сповільнення* самоорганізації та суспільного розвитку загалом.

Перетворена форма неодмінно зумовлює деформацію змісту суспільних взаємозв'язків і взаємодій, відбувається заміщення істотних на знакові та приховані, спотворюється сам зміст у проекції здійснення форми-змісту на рівні *формоздійснення*, що відображається в модусі *система-субстантивация*, суб'єктом якої є *псевдоеліта*, а результатом – *гальмування* самоорганізації та суспільного розвитку.

Надалі відбувається відрив перетвореної квазіформи-змісту від системи-субстату й осягнення ознак, рис і властивостей самостійності, точніше псевдо-автономності в модусі *системи-сублімації*. Виникає *квазіформа-квазізміст*, відповідно, *квазіеліта*. Процеси самоорганізації та суспільного розвитку *припиняються* взагалі.

Модус *системи-сублімації* в аспекті *формовирішення* стає результатом інволюції соціокультурної раціональності в сходженні «*новація-звикання-норма*», наприклад, на емпіричному рівні: дай один раз хабар – і чиновник звикає, а потім це стає нормою. Форма вияву й утілення згаданого сходження – «*вікна Овертона*».

Щодо **результатів формування перетвореними формами простору фіктивної конкретності та конкретної фіктивності** варто зазначити, що єдиним способом існування *фіктивної конкретності* стають економічні, соціальні, політичні, моральні, естетичні кризи, потрясіння, катастрофи тощо. **Кризовий спосіб буття**.

Відбувається створення умов для впровадження ірраціональних соціальних форм: *тотальний ринок, фіктивний капітал, бюрократизм,*

етатизм, маскультура-«попса». Далі – перехід у конкретну фіктивність, у якій зникає будь-який поступальний розвиток загалом. Виникає «Простір БЕЗмислення»: простір БЕС-смыслия (рос.). **МІФОВИТВОРЕННЯ.**

Загроза перетворених форм полягає в тому, що подальша редукція форми-змісту може здійснюватися не тільки від рівня дійсного першоджерела *системи-субстрату*, а й від самої результуючої перетвореної форми – *системи-сублімації*. У такому випадку з кожною наступною ітерацією об'єкт стає все більш спотвореним; оманливість суспільного поступу буде постійно трансгресувати, все далі відходячи від об'єктивності, істинності й адекватності.

Ключовим критерієм належності, вирішальною екзистенційною ознакою таких спотворених, *ірраціональних форм* стає невідповідність суспільним цілям, відсутність у цих формах корисного змісту. Такі форми можуть лише зовнішньо й тимчасово врівноважити і збалансувати, а скоріше нагадувати, імітувати, зображати, символізувати взаємозв'язки в системі.

Але таке нашарування рано чи пізно дає про себе знати *черговою суспільною кризою, гострими соціальними колізіями, викриттям корупції, викриттям організованої злочинності, падінням продуктивності праці* тощо, коли накопичення ірраціональних перетворених форм призводить до паралічу системи суспільних взаємозв'язків, їх дисбалансу, диспропорції, дисгармонії в сутності.

Одним із засобів «утилізації» сфери дійсно-конкретного є перетворення інформаційного простору в простір дезінформаційний і продукування «*вузьких професіоналів-функціонерів, людини корпоративної, декреатів і декреаторів*, псевдо-, ерзац-, квазіеліти, себто суб'єктів переходу до *фіктивної конкретності/конкретної фіктивності* як хронотопу буття квазіформ, у т. ч. псевдокультури, псевдовиховання, псевдонавчання, псевдополітики тощо.

Виникає культурна пустеля, «павутиння» суто зовнішніх, нелюдських функціональних зв'язків – *індивідне-уніфіковане-змасовлене*.

Отже, нами розглянуто *причини, механізми та результати розгортання й формування прошарку перетворених форм* у процесах суспільного відтворення, суспільного буття загалом.

Що робити? Тільки через перехід-«стрибок», поставання суб'єктності можна подолати спотворені форми. Дійсно науковою філософією

в межах творчого підходу опрацьована основа стрибка в царину дійсної свободи, матеріальна та ідеальна основа нового основного відношення – *суб'єкт-суб'єктного* – це тяжіння до досконалості як цілеспрямоване здійснення в режимі СПІВ-творчості в критеріях-координатах *корисності-добра-краси-істини*, тобто сучасний сутнісний вияв давньогрецького ІДЕАЛУ КАЛОКАГАТІЇ («розумна доброта і красива користь»). Саме звідси розгортаються й нові формати *Світосприйняття, Світогляду та Світовідтворення*, на основі суб'єкт-суб'єктних, а потім суб'єктно-суб'єктісних взаємозв'язків і відносин.

Саме творчий підхід є теоретико-методологічним підґрунтям подолання ірраціональних перетворених форм: побудова нової матриці «інакше-можливого», яка втілює опрацювання дійсно гуманістичного шляху розвитку, шляху здійснення суперечності сутності й існування людини на підвалинах науково-бездоганної філософії.

Умови поставання людини, суб'єктності, переходу-«стрибка»: здатність бачити «очима роду» (Е. Ільєнков) і поліцентрично – очима інших, «СПІВ-БУТТЯ» (Г. Батіщев); «корисне здійснення блага через істину в красі» (Б. Новіков); висловлювати невимовне, шукати міру в безмірному, закономірне у випадковому (Л. Науменко); провина за нездійснене (О. Босенко); надлишковість як принцип організації життя (А. Іщенко); просвітницький характер діяльності-самодіяльності-творчості (В. Косенко).

Спосіб поставання людини, суб'єктності: розмежування як подолання актуальної обмеженості людської діяльності, що опосередковує процес переходу від поділу діяльності до розподілу самодіяльності й далі – самодіяльного розподілу, себто творчості (Б. Новіков); дійсна асоціація (В. Босенко); мережування (Р. Богачев).

Ритміка: виробництво речей – виробництво ідей – продукування людей; від суспільства «трудолюбних» (рос.) до суспільства «творящих» (рос.) (Б. Новіков); Формотворення – Культуротворення – Свободотворення, БІОСФЕРА – НООСФЕРА – КРЕАТОСФЕРА (Б. Новіков, А. Мельниченко, Р. Богачев).

Результат перманентного процесу поставання людини, суб'єктності: простір про-мислювання (К. Мегрелідзе), республіка суб'єктностей (Г. Батіщев); повністю усупільнена людина в людяному суспільстві (Б. Но-

віков); множинність і всеохопна цілісність (М. Лоський); «зіркове небо всередині нас» (О. Босенко); мереживо «живого спілкування» (Р. Богачев); перевага нового способу життя (Г. Новіков).

Висновки і пропозиції. Творчий підхід дає змогу по-новому досягнути суспільний розвиток загалом, а використання евристичного потенціалу категоріального блоку «форма перетворена» сприяє актуалізації гуманістичного та оптимістичного діяльнісного контексту суспільного життя у векторі основних діяльнісних виявів – добра, істини, краси, корисності, в режимі перманентного розподілу, постійного виходу за власні межі, трансцендування, трансгресії розгортається поставання людини як ансамблю цілісних, усебічних та істинних взаємозв'язків живого спілкування – мережива суб'єктно-суб'єктних взаємодій і соціальних відношень.

Уся історія еволюції суспільно-політичної й соціально-економічної думки є яскравим свідченням варіації ґенези перетворених форм як абстрактно-загальних економічних (або соціальних, психологічних, поведінкових, інституційних тощо) запобіжників тимчасового стримування суспільних криз.

Тому тільки – і ВИКЛЮЧНО ТІЛЬКИ – в діалектиці міжсуб'єктних взаємодій, у яких суб'єкти взаємопронизують один одного без злиття й нероздільно, які зіткані з енергетики спілкування-звернення: у фактах СПІЛКУВАННЯ та СПІВпричетності; в актах СПІВробітництва та СПІВтворчості; за критеріями СОВІСТІ й ЗГОДИ (рос. СОгласия); в просторі СВІДОМОСТІ (рос. СОзнания) та СПІВДУМКИ (рос. СОМЫСЛИЯ) постає ГІДНІСТЬ КОЖНОГО-БАГАТЬОХ-УСІХ як невід'ємний – іманентний – атрибут суб'єктності: суб'єктності ГІДНОЇ ЛЮДИНИ в ГІДНОМУ СУСПІЛЬСТВІ.

Тому логіка подальшого дослідження вимагає більш докладно сконцентруватися на цьому напрямі наукових розвідок і філософської рефлексії, взяти на озброєння *діалектичну методологію й евристичний потенціал перетворених форм* з метою опрацювання нових принципів мислення, відбудови стосунків та організації життя. Саме вони потребують подальшого **дослідження, теоретичного обґрунтування й практичного втілення** як реальні принципи планування, реальної організації економіки, державного управління та всіх інших інституцій – реальні принципи про-

дукування загальнолюдської культури й запобігання перетвореним формам, тобто суспільного розвитку та відтворення загалом.

Список використаної літератури:

1. Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция / Ж. Бодрийяр // Философия эпохи постмодерна : сб. переводов и рефератов. – Мн. : Изд. ООО Красико-принт, 1996. – С. 32–47.
2. Босенко В.А. Воспитать воспитателя. Заметки по философским вопросам педагогики и педагогическим проблемам философии / В.А. Босенко. – К. : Всеукраинский союз рабочих, 2004. – 352 с.
3. Вебер М. Избранное. Образование общества / М. Вебер ; пер. с нем. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
4. Ильенков Э.В. Об идолах и идеалах / Э.В. Ильенков. – М. : Наука, 1968. – 319 с.
5. Кравченко А.И. «Мир наизнанку»: методология превращенной формы / А.И. Кравченко // Социологические исследования. – 1990. – № 12. – С. 23–36.
6. Лангштейн М. Иррациональные и превращенные формы экономических отношений / М. Лангштейн // Экономические науки. – 1969. – № 1. – С. 16–22.
7. Мамардашвили М.И. Форма превращенная / М.И. Мамардашвили // Философская энциклопедия. – М., 1970. – Т. 5 – 1970. – С. 387.
8. Маркс К. Экономические рукописи 1857–1859 годов / К. Маркс // Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – Т. 46. – Ч. 1. – 559 с.
9. Мельниченко А.А. Перетворені форми у виховних практиках сучасного соціуму : дис. ... канд. соціол. наук : спец. 09.00.10 «Філософія освіти» / А.А. Мельниченко ; НТУУ «КПІ». – К., 2006.
10. Науменко Л.К. Материализм и постмодернизм / Л.К. Науменко // «Матеріалізм та емпіріокритицизм» – шедевр світової філософської думки : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 27–28 листопада 2008 року. – К. : НТУУ «КПІ», 2008. – С. 159–160.
11. Новіков Б.В. Творчість як спосіб здійснення гуманізму / Б.В. Новіков. – К. : НТУУ «КПІ», 1998. – 310 с.
12. Тульчинська С.О. Управління у сфері освіти і науки як фактор забезпечення сталого розвитку держави та регіонів : [монографія] / С.О. Тульчинська, А.А. Мельниченко, О.А. Акімова. – К. : Видавництво ВП «Едельвейс», 2012. – 352 с.
13. Хамидов А.А. Понятие превращенной формы / А.А. Хамидов // Материалистическая диалектика как логика. – Алма-Ата, 1980. – С. 237–249.

Богачев Р. М. Превращенные формы процессов самоорганизации в современном обществе

В статье на основе характеристик современного общества определяются направления формирования методологического фундамента и методической базы, механизмы и средства стимулирования цивилизационного выбора человека в том числе с помощью формирования и актуализации матрицы «иначе-возможного». Предлагается источник детонации практического преобразования в ритмике формотворчество-культуротворчество-свободотворчество, а так же рассматривается соответствующий круг проблем гуманизации общественной жизни и механизмов их решения на всех уровнях государственного управления.

Ключевые слова: диалектика, форма превращенная, мировоззрение, мирозидание, потенциал «иначе-возможного», элита.

Bogachev R. M. Simulacrum in the processes of the self-organization in the society

On the basis of the characteristics of the modern society hereinafter author has grounded the role of the Decent Man in resolving the contradictions, the conflicts and the problems of the social development. The author outlines the directions of forming the methodological foundations and the methodological framework, the mechanisms of the stimulating the civilization to use the matrix of the "other-possible" as a source of practical detonation of the society's transformation. This determines the appropriate range of issues of the social life's humanization and the mechanisms of the social problems' decisions at all levels of the governance.

Key words: Dialectics, simulacrum, peace-building, potential of the "another opportunity", elite.

Л. А. Весельськакандидат наук з державного управління,
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ МІГРАЦІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядається історія формування нормативно-правової бази регулювання міжнародної міграції на глобальному рівні. Проаналізовано феномен двоїстого характеру міграційної політики на глобальному рівні, зумовлений розбіжністю інтересів різних учасників системи міжнародних відносин. Надаються рекомендації щодо вдосконалення державної політики у сфері регулювання міграційних процесів.

Ключові слова: глобалізація, міжнародна міграція населення, міграційна безпека, міграційна політика.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси в поєднанні зі стрімкими змінами в глобальних політичних і економічних системах сприяли різкій інтенсифікації міжнародних міграційних потоків у другій половині XX століття й зумовили формування принципово нової міграційної ситуації у світі. Так, загальна кількість «класичних» міжнародних мігрантів у світі за останні півстоліття збільшилася більше ніж у три рази (із 75,46 млн. осіб у 1960 році до 242 млн. осіб у 2015 році), а іноземні громадяни стали невід'ємною складовою життя всіх країн світу [14].

Перетворення міграційних потоків у глобальне явище, яке має вплив на всі сторони життя світової спільноти, зумовило значне збільшення інтересу до проблем міжнародної міграції з боку вчених, державних і політичних діячів, міжнародних громадських організацій, широких верств загалу. У свою чергу, з'явилася потреба в удосконаленні інструментів регулювання міграційних процесів на національному та регіональному рівнях, формування міграційної політики на глобальному рівні, яка являє собою систему міжнародних договорів, угод та інших двосторонніх і багатосторонніх нормативно-правових актів із регулювання міждержавних територіальних переміщень населення, котра має на меті соціальні, економічні, демографічні, геополітичні й інші цілі [1, с. 78].

Проведений нами аналіз довів, що однією з характерних особливостей сформованої системи заходів у сфері регулювання міждержавних територіальних переміщень населення став її двоїстий характер [1; 4; 8; 9].

При цьому на сучасному етапі двоїстий характер політики у сфері регулювання міжнародної міграції чітко простежується на *глобальному (світовому) рівні* як результат суперечностей в інтересах різних акторів системи міжнародних відносин (розвинутих країн, країн, що розвиваються, міжнародних організацій і окремих держав).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо глобального (світового) рівня міграційної політики, то основу нормативної бази з питань регулювання міграційних процесів на міждержавному рівні становлять міжнародні договори, угоди, рекомендації та інші нормативно-правові акти, які приймаються на різних засіданнях і конференціях, що проводяться під егідою провідних міжнародних організацій, передусім Організації Об'єднаних Націй і її підрозділів (ЮНФПА, ЮНКТАД, УВКБ ООН), Міжнародної організації з міграції й Міжнародної організації праці.

Серед глобальних конференцій особливе місце належить Світовим конференціям ООН, які мають міжурядовий статус. Усього було проведено п'ять таких конференцій: три з питань народонаселення й розвитку (в 1974 році – в Бухаресті, в 1984 році – в Мехіко, в 1994 році – в Каїрі), на яких були прийняті два основні документи, що містять концептуальні підходи та механізми до реалізації міграційної політики, – Всесвітній план дій у галузі народонаселення (1974) і Програма дій у галузі народонаселення та розвитку (1994).

Метою статті є розгляд історії формування нормативно-правової бази регулювання міжна-

родних міграційних процесів на глобальному рівні; визначення феномена двоїстого характеру міграційної політики з погляду інтересів різних учасників системи міжнародних відносин і надання пропозицій стосовно вдосконалення державної політики щодо регулювання міграційної безпеки загалом.

Виклад основного матеріалу. У Всесвітньому плані дій у сфері народонаселення безпосередньо вказується, що «для деяких країн міжнародна міграція може стати за певних обставин інструментом демографічної політики. Принаймні два типи міжнародної міграції становлять значний інтерес для багатьох країн світу: трудова міграція мігрантів із низькою кваліфікацією й міграція кваліфікованих робітників і фахівців. Переміщення некваліфікованих мігрантів часто є численними, порушують такі питання, як справедливе та належне ставлення в країнах імміграції, руйнування сімейних зв'язків та інші соціально-економічні питання як у країнах еміграції, так і в країнах імміграції. Міграція кваліфікованих робітників і фахівців призводить до «відтоку мізків» в основному з країн, що розвиваються, в розвинені країни, що нині стає предметом значного занепокоєння в багатьох країнах світу й міжнародної спільноти загалом. Кількість документів із цієї проблеми та інтерес міжнародних організацій, що зростає, відображають міжнародну обізнаність із цих питань» [13].

Серед рекомендацій щодо регулювання міжнародної міграції у Світовому плані дій у сфері народонаселення є такі [2, с. 24–26]:

- уряди й міжнародні організації повинні передусім полегшувати добровільні міждержавні міграції;

- урядам, які вважають міжнародну міграцію важливою для їх розвитку в короткостроковій або довгостроковій перспективі, рекомендується проводити двосторонні або багатосторонні консультації з метою гармонізації їх політики в галузі міжнародної міграції;

- проблеми біженців і вимушено переміщених осіб, у тому числі їхнє право на повернення додому і право на майно, повинні бути врегульовані відповідно до принципів Статуту ООН, Загальної декларації прав людини та інших міжнародних документів;

- країни, які стикаються з відтоком трудових мігрантів і бажають зберегти решту працівників, а також сприяти поверненню тих, які виїхали, повинні докладати зусиль для створення спри-

ятливих умов і можливостей для їх працевлаштування на національному рівні;

- країни, що приймають мігрантів, повинні забезпечити належне медичне обслуговування та послуги соціального забезпечення для мігрантів і членів їхніх сімей, мусять гарантувати їм соціальну безпеку;

- стосовно трудових мігрантів урядам потрібно вжити заходів щодо запобігання дискримінації на ринку праці, захисту прав людини й боротьби з упередженим ставленням (забобонами) щодо них, усунення перешкод на шляху возз'єднання їхніх сімей;

- уряди приймаючих країн повинні сприяти постійним мігрантам у збереженні їхньої культурної спадщини в тому числі за рахунок використання їхньої рідної мови;

- закони, спрямовані на обмеження нелегальної імміграції, повинні стосуватися не лише нелегальних мігрантів, а й тих, хто стимулює або сприяє їхнім незаконним діям, а також повинні враховувати міжнародне право й основні права людини;

- урядам потрібно керуватися гуманітарними міркуваннями щодо нелегальних мігрантів;

- необхідно вжити заходів щодо розробки національної та міжнародної політики, спрямованої на запобігання «відтоку мізків»;

- країнам, що розвиваються, які страждають від значної еміграції кваліфікованих робітників і фахівців, варто вжити заходів щодо розширення освітніх програм кадрового планування й інвестицій у науково-технічні програми;

- необхідно вжити заходів для стимулювання повернення вчених і кваліфікованих кадрів для заповнення конкретних вакансій;

- у країнах, де імміграція має довгостроковий характер, пропонується вивчити можливість розширення національних цивільних прав щодо іммігрантів;

- країнам із великим часткою трудових мігрантів наполегливо рекомендується укласти двосторонні або багатосторонні угоди, які б регулювали міграцію, питання захисту й допомоги трудовим мігрантам, захищали інтереси країн, яких торкнулись проблеми міграції.

На Міжнародній конференції з народонаселення 1984 року сформульовані загальні рекомендації з розробки політики у сфері міжнародної міграції. Серед них у тому числі містилися такі рекомендації [11]:

- політика в галузі міжнародної міграції повинна поважати основні права і свободи людини;

– приймаючі країни мають реалізувати заходи для захисту основних прав людини для всіх мігрантів на їх території, забезпечити повагу до їх культурної ідентичності;

– повинні бути вжиті заходи з метою сприяння взаємній інтеграції іммігрантів і місцевого населення країн;

– урядам приймаючих країн потрібно враховувати не лише економічні та соціальні інтереси власних країн, а й питання благополуччя мігрантів і їхніх родин, а також демографічні наслідки міграції;

– уряди країн еміграції, у яких постійно триває відтік кваліфікованих робітників і фахівців, повинні намагатися зберігати таких працівників, а також стимулювати їх повернення в тому числі шляхом розвитку сприятливого економічного середовища й розширення можливостей працевлаштування;

– уряди приймаючих країн повинні працювати в напрямі поширення на зареєстрованих трудових мігрантів і членів сімей, що їх супроводжують, основних прав, аналогічних правам громадян їхніх країн, у тому числі умов працевлаштування, соціального забезпечення, участі в профспілках, доступу до послуг охорони здоров'я, освіти й інших соціальних послуг;

– урядам приймаючих країн пропонується розглянути питання щодо вжиття заходів зі сприяння нормалізації сімейного життя зареєстрованих трудових мігрантів у приймаючих країнах шляхом возз'єднання сімей;

– уряди країн походження і приймаючих країн повинні провести інформаційно-просвітницькі заходи з метою покращення обізнаності мігрантів щодо їхнього правового статусу, забезпечити реалістичну оцінку стану мігрантів, у тому числі наявності робочих місць;

– приймаючі країни повинні визнати право мігрантів на об'єднання, щоб вони могли більш ефективно брати участь у житті приймаючого суспільства, зберігаючи при цьому власну культурну самобутність;

– урядам країн походження і приймаючих країн потрібно заохочувати широке розповсюдження інформації, спрямованої на розуміння громадськістю й запобігання будь-якій діяльності, що завдає шкоди внеску зареєстрованих трудових мігрантів в економічний розвиток і культурний обмін, і сприяти її поширенню;

– усі заходи, прийняті або здійснювані країнами відправлення і прибуття, щоб зменшити незаконний в'їзд, перебування або працевлаш-

тування нелегальних мігрантів (включаючи амністії, інші програми регулювання, прикордонний контроль і депортації), повинні поважати основні права людини;

– під час розробки законів і нормативних актів, спрямованих на обмеження нелегальної міграції, щоб бути ефективними, уміщені в них заходи повинні поширюватися не лише на нелегальних мігрантів, а й на тих осіб, які стимулюють і сприяють нелегальній міграції;

– уряди й міжнародні організації повинні прагнути знайти довгострокові рішення проблем, пов'язаних із біженцями та переміщенням біженців, і працювати в напрямі усунення причин цих проблем;

– основні права та свободи людини повинні бути гарантовані для біженців і членів їхніх сімей, має бути надана допомога в розвитку можливостей для повернення до нормального і продуктивного способу життя.

У Програмі дій у галузі народонаселення та розвитку, прийнятій у 1994 році й розрахованій на двадцять років, міжнародній міграції присвячена окрема X глава. У ній, зокрема, вказувалося, що ефективна політика у сфері міжнародної міграції повинна будуватися з урахуванням обмежених економічних можливостей приймаючої країни, впливу міграції на приймаюче суспільство та країни походження.

У Програмі дій у сфері народонаселення й розвитку 1994 року серед рекомендацій у сфері міграційної політики було запропоновано, зокрема, такі [6]:

– урядам приймаючих країн пропонується розглянути можливість використання певних форм тимчасової міграції, таких як короткострокова міграція й міграція, пов'язана зі здійсненням проектів, з метою підвищення кваліфікації громадян країн походження, особливо країн, що розвиваються, і країн із перехідною економікою;

– урядам рекомендується обмінюватися інформацією про свою політику у сфері міжнародної міграції та правила, що регулюють в'їзд і перебування мігрантів на їх території;

– урядам пропонується розглянути можливість ратифікації Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудових мігрантів і членів їхніх сімей;

– урядам приймаючих країн рекомендується розглянути можливість поширення на зареєстрованих мігрантів, які задовольняють відповідні вимоги щодо термінів перебування, і членів їхніх сімей, які перебувають у приймаючій

країні на законних підставах, однакового порівняно зі своїми громадянами звернення в плані здійснення основних прав людини, прийняти відповідні заходи, щоб уникнути будь-яких форм дискримінації щодо мігрантів;

- уряди приймаючих країн повинні забезпечувати захист мігрантів і членів їхніх сімей;

- урядам як приймаючих країн, так і країн походження варто приймати ефективні санкції проти осіб, які організовують нелегальну міграцію, експлуатують таких мігрантів або займаються торгівлею людьми;

- уряди за підтримки відповідних міжнародних організацій повинні перешкоджати поширенню незареєстрованої міграції шляхом ознайомлення потенційних мігрантів із юридичними умовами в'їзду, перебування та забезпечення зайнятості в приймаючих країнах за допомогою інформаційної діяльності в країнах походження;

- урядам країн походження і приймаючих країн потрібно шукати прийнятне й довгострокове рішення проблем, породжених нелегальною міграцією, шляхом проведення двосторонніх або багатосторонніх переговорів, у тому числі щодо укладення угод про реадмісію;

- настійне прохання до урядів дотримуватися норм міжнародного права стосовно біженців.

Отже, запропоновані на Всесвітніх конференціях із народонаселення рекомендації відображають той факт, що міжнародна міграція може сприяти формуванню нового міжнародного економічного порядку, і визнають, що необхідною умовою для реалізації позитивного вкладу міграції в розвиток приймаючих країн є ефективний захист основних прав і свобод людини для всіх мігрантів без дискримінації за ознакою раси, культури, релігії або статі.

Рекомендації щодо вдосконалення системи управління процесу міжнародної міграції містяться й у рішеннях інших всесвітніх конференцій і самітів, у тому числі Всесвітніх конференцій ООН із питань навколишнього середовища й розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 рік; Йоганнесбург, 2002 рік); Міжнародної конференції з прав людини (Відень, 1993 рік); Всесвітнього саміту з питань соціального розвитку (Копенгаген, 1995 рік); IV Міжнародної конференції з проблем жінок (Пекін, 1995 рік); Всесвітньої конференції з проблем расизму, расової дискримінації, ксенофобії й нетерпимості (Дурбан, 2001 рік); Всесвітнього саміту (Нью-Йорк, 2005 рік) тощо.

Ще одним важливим заходом міжурядового характеру є Бернська ініціатива (2001 рік),

у рамках якої була відпрацьована Міжнародна програма регулювання міграційних процесів.

На особливу увагу заслуговують підсумкові рекомендації щодо вдосконалення регулювання міжнародної міграції на національному, регіональному і глобальному рівнях, підготовлені у 2003–2005 роках під егідою Глобальної комісії з питань міжнародної міграції [8, с. 87–121].

Опублікований Департаментом з економічних і соціальних питань Секретаріату ООН у 2006 році Збірник рекомендацій із питань міжнародної міграції та розвитку (Compendium of Recommendations on International Migration and Development) характеризує, якою мірою прийняті документи здатні слугувати орієнтиром для урядів із погляду сприяння виробленню спільних ініціатив у сфері управління міжнародною міграцією [8].

У вересні 2006 року в Нью-Йорку пройшов перший Діалог на вищому рівні з питань міжнародної міграції та розвитку, в ході якого були розглянуті багатопланові аспекти міжнародної міграції й розвитку, включаючи обмін досвідом та інформацією про передові практики щодо можливих шляхів максимального збільшення пов'язаних із міжнародною міграцією переваг і зменшення її негативних наслідків.

За підсумками Діалогу було прийнято рішення продовжити глобальне обговорення проблем міжнародної міграції та розвитку і створити Глобальний форум із проблем міжнародної міграції й розвитку (Global Forum on Migration and Development) як місце систематичного та всеосяжного обговорення проблем, пов'язаних із міжнародною міграцією й розвитком.

У 2007–2014 роках пройшло сім нарад у рамках Глобального форуму з проблем міжнародної міграції та розвитку (Бельгія – 2007 рік, Філіппіни – 2008 рік, Греція – 2009 рік, Мексика – 2010 рік, Швейцарія – 2011 рік, Маврикій – 2012 рік, Швеція – 2014 рік, Туреччина – 2015 рік), у яких узяли участь представники понад 160 держав-членів ООН і більше ніж 45 міжнародних організацій.

Заходи Глобального форуму дають змогу забезпечити неформальне обговорення фахівцями та особами, відповідальними за прийняття рішень, актуальних питань удосконалення міграційної політики в інтересах розвитку; обмін передовим досвідом у цій галузі; виявлення наявних проблем у регулюванні міграційних процесів на національному, регіональному та міжнародному рівнях; обговорення можливо-

стей для встановлення партнерських відносин і співробітництва між країнами, міжнародними організаціями й діаспорами з питань міграції та розвитку.

У жовтні 2013 року в Нью-Йорку відбувся другий Діалог на вищому рівні з питань міжнародної міграції та розвитку. У прийнятій за підсумками другого Діалогу Декларації, зокрема, вказується, що представники держав:

- приймають рішення діяти в напрямі розробки ефективного й всеосяжного порядку денного з питань міжнародної міграції, що включає в себе аспект розвитку та забезпечує дотримання прав людини, за рахунок поліпшення діяльності наявних інститутів і структур, а також підвищення ефективності партнерських зв'язків з усіма зацікавленими сторонами, причетними до міжнародної міграції та розвитку, на регіональному й глобальному рівнях;

- визнають необхідність у такому міжнародному співробітництві, яка давала б змогу цілісно та всеосяжно вирішувати проблеми нелегальної й неорганізованої міграції з метою забезпечення безпечної, впорядкованої та організованої міграції за повного дотримання прав людини;

- визнають зусилля міжнародного співтовариства з проблем урегулювання відповідних аспектів міжнародної міграції й розвитку на основі різних ініціатив як у системі Організації Об'єднаних Націй, так і в рамках інших процесів;

- підтверджують необхідність дієвого заохочення дотримання й захисту прав людини та основних свобод усіх мігрантів, особливо жінок і дітей, незалежно від їхнього міграційного статусу та рішення проблем міжнародної міграції на основі міжнародного, регіонального і двостороннього співробітництва й діалогу;

- відзначають у зв'язку з цим необхідність ужиття належних заходів із захисту трудових мігрантів-жінок у всіх секторах, у тому числі тих, які працюють як домашні робітниці;

- підкреслюють необхідність дотримання й заохочення відповідних міжнародних трудових норм і дотримання прав мігрантів на роботі;

- рекомендують державам-членам співпрацювати в розробці програм мобільності, що сприяють безпечній, упорядкованій та організованій міграції, у тому числі мобільності робочої сили [14].

Отже, підсумкові документи конференцій і зустрічей на високому рівні під егідою ООН містять основні напрями дій щодо вдосконалення

управління міграційними процесами, а також спрямовані на вилучення максимальної користі з процесу міграції з погляду розвитку.

Разом із тим аналіз основних міждержавних документів у сфері регулювання міграційних процесів виявив двоїстий характер міграційної політики на глобальному рівні [8; 9].

Двоїстість на глобальному рівні полягає передусім у тому, що інтереси різних акторів системи міжнародних відносинах часто входять у суперечність один із одним. Так, наприклад, існують суперечності між основними країнами еміграції та країнами імміграції. Як наслідок багато підписаних міжнародними конвенціями документів і угод довгі роки, внаслідок їх ратифікації незначною кількістю країн, залишаються нечинними або застосовуються в обмеженому колі країн.

Характерним прикладом є ситуація з ратифікацією міжнародних конвенцій, які стосуються трудових мігрантів і зачіпають економічні інтереси окремих держав. Так, Конвенція Міжнародної організації праці 1949 року № 97 «Про трудових мігрантів» ратифікована до теперішнього часу тільки 26% країн, Конвенція Міжнародної організації праці 1975 року № 143 «Про зловживання в галузі міграції і про надання трудовим мігрантам рівних можливостей і статусу» – 12% країн. У свою чергу, Міжнародна конвенція «Про захист прав всіх трудових мігрантів і членів їхніх сімей», прийнята в 1990 році, вступила в силу тільки у 2003 році й ратифікована до сьогодні тільки 24% країн.

Висновки і пропозиції. Завершуючи огляд міграційної політики на глобальному рівні, підкреслимо важливу особливість світової спільноти стосовно проблеми міжнародної міграції: вона розглядається з погляду функції з мінливими політичними, економічними та соціальними умовами, є невід'ємним елементом розвитку.

При цьому в усіх дискусіях щодо питань міграції чітко проглядаються три ключові «проблеми», а саме:

- 1) брак достовірних і повних статистичних даних із міграції;

- 2) комплексний характер міжнародної міграції та відсутність всеохопної теорії міграції;

- 3) складний взаємозв'язок між міграцією й розвитком, неповне розуміння сукупності взаємозв'язків між міграцією та різними факторами (економічними, політичними, екологічними тощо).

Пошук відповідей на ці питання необхідний для вироблення обґрунтованої міграційної політики, прийняття рішень з усіх актуальних аспектів взаємозв'язку міграції та розвитку, реалізації потенціалу міжнародної міграції в розвитку країн походження, транзиту і призначення.

Список використаної літератури:

1. Алешковський І.А. Тенденції міжнародної міграції у світі, що глобалізується / І.А. Алешковський, В.А. Іонцев // Століття глобалізації. – 2011. – Вип. 2. – С. 77–87.
2. Довідник термінів у сфері міграції. – Женева : МОМ, 2011. – 166 с.
3. За справедливий підхід до трудових мігрантів у глобальній економіці // Міжнародна конференція праці, 92-я сесія, 2004 р. – Женева : МОТ, 2004. – 216 с.
4. Івахнюк І.В. Міжнародна міграція як ресурс розвитку / І.В. Івахнюк // Століття глобалізації. – 2011. – № 1. – С. 67–79.
5. Керівництво з розробки ефективної політики у сфері трудової міграції в країнах походження і призначення. – М. : ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. – 280 с.
6. Програма дій Міжнародної конференції з народонаселення і розвитку 1994 року // Міжнародна конференція з народонаселення і розвитку в Каїрі, 5–13 вересня 1994 р. – Нью-Йорк : ООН, 1994. – 195 с.
7. Castles S., Haas H. de, Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. – 5th ed. – N.Y. ; L. : The Guilford Press, 2014. – 401 p.
8. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. – New York : United Nations, 2006. – 130 p.
9. International Migration Policies: Government Views and Priorities 2013. – New York : United Nations, 2013. – 108 p.
10. Ozden C., Parsons C., Schiff M., Walmsley T. Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960–2000. Policy Research Working Paper 5709. – New York : World bank, 2011. – P. 59.
11. Report of the International Conference on Population, 1984, Mexico City, 6–14 August 1984. – New York, 1984. – 23 p.
12. United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly 55/2 of 8 September 2000. – New York : United Nations, 2000. Available at: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>. (accessed on 30 August 2016).
13. World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change. – Geneva : IOM, 2010. – 279 p.
14. World population plan of action. Report of the United Nations World Population Conference, 1974, Bucharest, 19–30 August 1974. – New York, 1975. Available at: <http://www.population-security.org/27-APP1.html>. (accessed on 30 August 2016).

Весельская Л. А. Теоретические аспекты регулирования международной миграции в условиях глобализации

В статье рассматривается история формирования нормативно-правовой базы регулирования международной миграции на глобальном уровне. Проанализирован феномен двойственного характера миграционной политики на глобальном уровне, обусловленный несовпадением интересов различных участников системы международных отношений. Даются рекомендации по совершенствованию государственной политики в сфере регулирования миграционных процессов.

Ключевые слова: глобализация, международная миграция населения, миграционная безопасность, миграционная политика.

Veselskaya L. A. Theoretical aspects of regulation of international migration in globalization

The article examines the history of the formation of the legal framework regulating international migration at the global level. Analyzed definition of dual character of the phenomenon of migration policy from the perspective of different participants in the system of international relations. Recommendations for improving a public policy in the regulation of migration processes.

Key words: globalization, international migration, migration security, migration policy.

С. М. Вовк

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри організації вищої освіти, управління охороною здоров'я
Донецького національного медичного університету імені Максима Горького

ІНСТИТУЦІЙНІ ДЕФІНІЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕДИЦИНІ

У статті проведено аналіз сучасних підходів до визначення дефініцій державно-приватного партнерства. Надано їх порівняння та відмінності щодо медичної сфери. Визначено, що, незважаючи на різні підходи до тлумачення визначень, вони неможливі без застосування теорії державного регулювання економікою.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державне регулювання, охорона здоров'я, приватний бізнес.

Постановка проблеми. Десятиліття трансформацій системи охорони здоров'я України не поліпшували її, швидше навпаки. Витрати продовжують зростати, якість медичних послуг практично не покращується, незважаючи на рішучі зусилля держави на їх зміни. З'являється все більше проблем. Нескінченні дискусії про те, що ж необхідно зробити, загострюються, але цілісного рішення немає. Тому в статті зроблена спроба узагальнити наявні підходи до визначення державно-приватного партнерства в медицині як одного з рішень виходу з наявної кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін державно-приватне партнерство (далі – ДПП) є перекладом поширеного серед науковців світу терміна public-private partnership. За останні роки в Україні маємо низку робіт, присвячених ДПП, у тому числі в охороні здоров'я [1–10]. Разом із тим варто зазначити, що вчені зарубіжних країн [11–16], як і вітчизняні, теж достатньо приділяють уваги цьому питанню. Відбувається це тому, щоб підкреслити пріоритетну роль приватного бізнесу в деяких медичних проектах. Однак, виходячи зі змісту ДПП щодо сучасних реалій України, вчені [1; 3; 6; 9] вважають, що використання терміна «державно-приватне партнерство» стосовно системи охорони здоров'я буде більш точнішим, якщо його розглядати з позиції ринкових відносин у медичній сфері, де чітко визначається провідна роль держави.

Незважаючи на те, що ДПП в охороні здоров'я присвячена велика кількість робіт, основні дефініції ДПП в медицині ще не повністю висвітлені.

Метою статті є аналіз наявних підходів до тлумачення та визначення основних інституційних дефініцій ДПП в медичній сфері.

Виклад основного матеріалу. Наукова привабливість як самої категорії «партнерство», так і концепцій її ідей зростала разом із розповсюдження соціальної ідеології в країнах світу, хоча ті чи інші форми співпраці між державою і приватним сектором були завжди.

Створення ДПП базується на теорії змішаної економіки. Водночас поняття «змішана економіка» та «державно-приватне партнерство» зовсім не тотожні [3, с. 42]. Складні форми організації й ведення спільного виробництва неможливі без використання теорії державного регулювання економіки. З-поміж різних функцій державного регулювання найважливішою є така, що передбачає створення політичних, економічних і правових умов для суб'єктів підприємницької діяльності під час реалізації ними конкретних проектів і програм у тій інституційній формі, в якій господарські партнерства держави й бізнесу існують сьогодні, але де вони являють собою подальшу сходинку розвитку державного регулювання [8, с. 12].

Разом із тим необхідно виділити й інші інструменти державного регулювання. Наприклад, за визначенням, яке усталено в сучасній західній економічній науці, до Public-Private Partnership (далі – PPP) не належать державні закупівлі, кредитування й субсидування державою приватних компаній, пільгове оподаткування, пільгові митні тарифи тощо. При цьому до приватного партнерства зараховують державні інвестиційні програми, що фінансуються не тільки за рахунок бюджету, а й приватним сек-

тором. До РРР зараховують приватні підприємства та концесії, в акціонерному капіталі яких бере участь держава [1, с. 57].

Ще однією основою ДПП є теорія суспільного сектора економіки. У контексті цієї теорії суспільний сектор економіки покликаний вирішувати завдання економічного розвитку й удосконалювати виробничу інфраструктуру, ліквідовувати й пом'якшувати кризові провали ринку [4, с. 32].

У теоретичному сенсі ДПП вигідне всім – державі, бізнесу, суспільству та людині. Зацікавленість держави в ньому пов'язана з тим, що воно перекладає на бізнес тягар витрат з утримання свого майна та відмовляється від нерентабельних форм ведення господарства, звільняється від низки економічних функцій, які приватні компанії виконують більш якісно, частково пом'якшує гостроту соціально-економічних проблем особливо в невиробничій сфері [2, с. 58].

Інтерес приватного бізнесу в тому, що приватна компанія одержує в довгострокове володіння державні активи, часто – на пільгових умовах. У рамках довгострокового контракту з державою він має бути гарантованим ринком збуту своєї продукції, володіючи господарською свободою, може підвищувати прибутковість свого бізнесу за рахунок інвестицій при мінімізації ризиків підприємницької діяльності [12, с. 1327].

Від партнерства окремій людині можна очікувати підвищення якості послуг при зниженні ціни на них і часткового вирішення питань життєзабезпечення. Економічний ефект для суспільства полягає в скороченні термінів проектування і спорудження об'єктів соціальної інфраструктури, у більш високих темпах будівництва та швидкому введенні в дію соціально значущих установ [15, с. 506]. Однак усе це лише умоглядні, потенційно можливі вигоди партнерства.

Проблеми починаються тоді, коли головна мотивація бізнесу – отримання прибутку – вступає в конфлікт з основною функцією держави – захистом соціальних інтересів населення.

Розкриття сутності партнерства в державі вимагає докладного розгляду дефініції партнерства, тобто потрібно з'ясувати що таке партнерство загалом. Економічні теорії разом із законодавством покликані дати визначення терміна «партнерство» та розмежувати його з такими близькими поняттями, як «взаємодія», «взаємовигідне співробітництво» й «товариство».

Поки що в Цивільному кодексі України цього не зроблено, хоча окремі визначення наявні в деяких економічних законах і постановах Кабміну.

Саме слово походить від французького *partnaire*, (англійське – *partner*). Його однокореневе слово *parcener* – співспадкоємиць, від лат. *partion* – частка, частина, порція, *partition* – розділяю, розподіляю. У тлумачному словнику В. Даля (1991) зазначено: «Партнер – той, із ким поділяють і успадковують справу». Близьке за змістом до попереднього визначення партнерства подається в багатьох словниках. Так, тлумачний словник визначає його як форму організації бізнесу, що об'єднує більш ніж одного власника (2008). Словник термінів з бізнесу (2009) трактує його як форму організації компанії, фірми, що створюється на основі договору між партнерами, в якому визначаються їхні права, обов'язки, відповідальність тощо.

Із наведених визначень бачимо, що під «партнерством» розуміється не будь-яка взаємодія сторін, які беруть участь у ньому, а лише така, яка супроводжується створенням спеціального юридичної особи та передбачає наявність відповідного договору між сторонами.

Уведення в науковий обіг поняття «державно-приватне партнерство» спричинило дискусію щодо необхідності його точного визначення стосовно різних галузей суспільства, особливо щодо використання в системі охорони здоров'я.

Деякі науковці [10–13] переконані, що наявні визначення партнерства відрізняються лише певними аспектами. Можна погодитися з авторами, які перекладають *public* – держава, *private* – підприємницьке, *partnership* – партнерство [1, с. 11; 5, с. 52]. Але вживання самого терміна «державно-приватне партнерство» нам видається таки більше придатним до використання в охороні здоров'я, де більшість бізнес-проектів будується на приватній (підприємницькій) основі, підприємець є активною дійовою особою й домігантою, хоча держава відіграє ключову роль. За міркуваннями С. Підгайця [9, с. 33], реалізація партнерства в охороні здоров'я дає можливість здійснювати суспільно значущі проекти з найменшими витратами та ризиками за умови надання високоякісних послуг.

Тим не менше А. Спиридонов (2007) справедливо вказує на те, що відсутність єдиного підходу до визначення сутності ДПП в загальній системі взаємодії бізнесу і влади перешкоджає прогресивному розвитку правозастосовної практики. Він пропонує розглядати досліджу-

вану категорію як у вузькому, так і широкому сенсах: «У широкому сенсі під ДПП мається на увазі будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади й бізнесу не тільки в економіці, а й у політиці, культурі, науці. У вузькому сенсі під державно-приватним партнерством розуміється взаємодія бізнесу й влади в процесі реалізації соціально значущих проектів, що мають загальнодержавне значення».

Незалежно від підходу до державно-приватних партнерств, ці поняття передбачають об'єднання державної влади та бізнесу з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер господарської діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання громадських послуг у масштабах усієї країни або окремих територій.

Одним із перших у пострадянському просторі, хто в ранніх роботах максимально точно визначив ДПП, був В. Варнавський: «Державно-приватне партнерство – це інституційно-професійний та організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів і програм у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й НДДКР до забезпечення суспільних послуг» [3, с. 53].

Незважаючи на відмінність підходів і неоднозначні відповіді під час визначення поняття державно-приватних партнерств, які пов'язані з питаннями про предмет взаємодії в партнерстві, цільове призначення, сферу застосування та форми його реалізації, В. Варнавський вважає, що під ним можна розуміти партнерство державної (муніципальної) власності й будь-якого приватного сектора на договірній основі. Варто звернути увагу на те, що вчений до форм ДПП зараховує взаємодію, засновану на статусі компанії, що означає факт визнання його на підприємствах, у статусному капіталі яких є частка державної власності, у тому числі спільні з іноземцями концесії. Такий підхід визначає можливу перспективу партнерства державного й зарубіжних економічних секторів у медичній сфері. Але сьогодні в межах національного законодавства України реалізація таких проектів ще залишається не до кінця вирішеною проблемою.

Наведене трактування визначає суспільну значущість ДПП з різними сферами його застосування. Однак деякі сучасні експерти, такі як С. Фільченков (2009), Т. Бондаренко (2010) та ін., на нашу думку, правомірно, відзначають, що

у визначенні відсутня вказівка на рівність сторін у розподілі ризиків.

Більшість вітчизняних авторів (Т. Артемова (2008), І. Запатріна (2012), О. Мартякова (2011), О. Вінник (2013) та ін.), трактуючи поняття «державно-приватне партнерство», роблять акцент на тому, що в рамках партнерства державного і приватного сектора відбувається розподіл і збалансування ризиків, повноважень і/або прибутків.

Л. Шарінгер [11, с. 123] стверджує, що основною метою взаємодії держави і приватного сектора в рамках партнерства є прийняття на себе приватним сектором специфічних ризиків. На нашу думку, відносини ДПП сфери охорони здоров'я передбачають поділ ризиків між усіма його учасниками. При цьому ризики несуть не тільки держава та бізнес, а й суспільство як кінцевий споживач медичних послуг.

Сучасні концепції й підходи до визначення місця ризиків подано в роботі О. Пильтя [8, с. 67]. Він розглядає партнерство з позиції фінансової кризи перехідного періоду, розробив типові моделі розподілу ризиків у цих умовах. Учений розглядає планування як інструмент антикризових підходів, що є захистом розвитку регіонів і міст. Із цим можна погодитися, оскільки сьогодні реалізація антикризових підходів і розподіл ризиків на державному рівні є недостатньо ефективним заходом, що не дає країні змоги самостійно профінансувати з бюджету соціальні потреби суспільства для вирішення важливих соціально-економічних проектів і програм.

Необхідно звернути увагу ще на те, що в різних визначеннях ДПП неоднозначно представлено ступінь рівноправності учасників таких проектів.

Широкий погляд щодо визначення досліджуваної категорії підтримує С. Трачук (2009). На його думку, «ДПП являє собою інституціональний та організаційний альянс держави й бізнесу, що полягає у взаємодії фінансових, правових, соціальних і політичних факторів, спрямованих на ефективне поєднання державних і приватних ресурсів і їх різних джерел у єдиний комплекс з метою вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни, а також дає змогу сформулювати необхідні умови для залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки, а саме: оцінювання мотивації до стимулювання інноваційної діяльності в приватному секторі шляхом підвищення екологічних, енергозбере-

жувальних стандартів, які спонукають приватний бізнес оновлювати продукцію, що випускається; розвиток методичного та нормативного забезпечення державно-приватного партнерства з дослідженням реалізації його механізму; законодавче закріплення його учасників, форм і моделей у вітчизняній практиці».

На нашу думку, включення до складу визначення переліку завдань ДПП є не зовсім коректним, оскільки потенційний спектр такого роду завдань дуже різний, і далеко не всі з них виділені вченим. Зокрема, об'єктом ДПП можуть бути не тільки інноваційні, а й цілком традиційні з техніко-технологічного погляду проекти.

Інноваційність ДПП як механізму виявляється ще в тому, що існує можливість партнерства між державним і приватним сектором для реалізації суспільно значущих завдань. Більше того, світова практика показує, що до учасників подібних партнерств приєднуються освітні й наукові установи, які приносять нові технології, компетенції тощо.

Така можливість, у свою чергу, сприяє розвитку інноваційного процесу, становленню інноваційної економіки, оскільки партнерство реалізується через конкретні ДПП-проекти, створюючи майданчики розвитку інноваційної інфраструктури (інкубатори, технопарки, технополіси тощо); інноваційні виробництва; нові знання та можливості їх комерціалізації.

Висновки і пропозиції. ДПП є багатоаспектною категорією. Як нам видається, не можна висловити одним конкретним визначенням усю специфіку цього явища. Але, незважаючи на наявні різні підходи до трактування ДПП, можна зупинити свою увагу насамперед на економічному, де ДПП порівнюють з непрямою приватизацією. Також із погляду державної політики та управління такі партнерства перебувають на межі відносин держави й бізнесу, виступаючи при цьому не інститутом приватизації, не інститутом націоналізації, а лише формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків. Тому все це вимагає подальшого розширення дослідження для практичного застосування в охороні здоров'я, що створить можливості розширення доступності якісної медичної допомоги населенню України.

Список використаної літератури:

1. Брайловський І.А. Державне приватне партнерство як інструмент задоволення суспільних потреб / І.А. Брайловський // Наук. записки Нац. університету. – 2013. – № 23. – С. 11–14.

2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навчальний посібник] / [В. Бакуменко, П. Надолішній, М. Їжа, Г. Арабаджі] ; за заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в здравоохранении / В. Варнавский. – М. : Наука, 2013. – 112 с. – [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://ppp-lawrus.ru/publics.php?art=12>.
4. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М.В. Валисов // Власть. – 2006. – № 7. – С. 31–36.
5. Каминская Т. Об экономической сущности медицинской услуги / Т. Каминская // Экономика Украины. – 2003. – № 8 (493). – С. 50–54.
6. Лохтина Л.К. Понятие и сущность государственно-частного партнерства / Л.К. Лохтина, Э. Батуев // Медицинский вестник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang,ru>.
7. Мамченко О.П. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики / О. Мамченко, И. Долженко // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2(66). – С. 39–45.
8. Пильтай О.В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком : [монографія] / О.В. Пильтай. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 392 с.
9. Підгаєць С.В. Проблеми та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в системі охорони здоров'я / С.В. Підгаєць, Т.Д. Сіташ // Механізм регулювання економіки. – 2012. – № 3. – С. 32–37.
10. Циганкова М.О. Ідентифікація інвестиційного партнерства держави та бізнесу / М.О. Циганкова // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 2. – С. 101–116.
11. Aman, Alfred C. The Human Side of Public-Private Partnerships: From New Deal Regulation to Administrative Law Management» / Aman, Alfred C., Joseph C. Dugan // Indiana Legal Studies Research Paper 329 (2015).
12. Loosemore M. Implementing systems thinking to manage risk in public private partnership projects / Loosemore, M. and E. Cheung // International Journal of Project Management, 2015. – V. 33.6. – P. 1325–1334.
13. Matinheikki Juri. From the profit of one toward benefitting many – Crafting a vision of shared value creation / Matinheikki Juri, Risto Rajala, and Antti Peltokorpi // Journal of Cleaner Production. – 2016. – V. 1. – P. 2345–2379.
14. Shrivastava Ritu. Importance of Public-Private Partnerships: Strengthening Laboratory Medicine Systems and Clinical Practice in Africa /

- Shrivastava Ritu, Renuka Gadde and John N. Nkengason // Journal of Infectious Diseases. – 2016. – V. 213.suppl 2. – P. 35–40.
15. Stevens Hilde. Intellectual property policies in early-phase research in public-private partnerships / Stevens, Hilde, et al. // Nature biotechnology. – 2016. – V. 34.5. – P. 504–510.
16. Wong Eliza LY. How shall we examine and learn about public-private partnerships (PPPs) in the health sector? Realist evaluation of PPPs in Hong Kong / Wong, Eliza LY, et al. // Social Science & Medicine. – 2015. – V. 147. – P. 261–269.

Вовк С. М. Институциональные дефиниции государственно-частного партнерства в медицине

В статье проведен анализ современных подходов к определениям государственно-частного партнерства. Даны их сравнение и отличия, касающиеся медицинской сферы. Определено, что, несмотря на различные подходы к толкованию определений, они не возможны без применения теории государственного регулирования экономикой.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственное регулирование, здравоохранение, частный бизнес.

Vovk S. M. Institutional definitions of the understanding of public-private partnerships in medicine

Held the analysis of modern approaches to definition of public-private partnerships. Analysis of existing institutional definitions of public-private partnerships found that in recent years dedicated to public-private partnerships, including the health of Ukraine, the majority emphasize the priority role of private business in some medical projects. Therefore, this article attempts to summarize the existing approaches to the definition of public-private partnerships in medicine as one of the solutions out of the current crisis.

Key words: public-private partnerships, government regulation, health care, private business.

О. Л. Євмешкіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ПРОГНОЗУВАННЯ Й ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті проаналізовано стан наукового дослідження поняття прогнозування як найважливішої процедури державного стратегічного планування. Розглянуто принципи державного прогнозування. Прогнози, пов'язані з державним стратегічним плануванням, повинні розроблятися як сукупність, що утворює цілісну систему.

Ключові слова: прогнозування, прогноз, стратегічний прогноз, державне прогнозування, принципи державного прогнозування.

Постановка проблеми. Прогнозування як основний інструмент формування стратегічного бачення є необхідним у процесі державного стратегічного планування. Воно дає змогу передбачити суспільні процеси, соціальні явища, тенденції розвитку держави, побудувати сценарії майбутнього. Побудова якісного прогнозу активно впливає на розробку ефективних стратегічних документів державного стратегічного планування. З метою отримання повного теоретичного уявлення про процеси державного стратегічного планування необхідно здійснити аналіз поняття прогнозування та з'ясувати їх взаємозв'язок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття прогнозування розглянуто в роботах багатьох вітчизняних та іноземних авторів. У нашій публікації певним чином враховано думки таких зарубіжних і вітчизняних науковців – практиків прогнозування, як М.Д. Кондратьєв (який заклав основи теорії прогнозування), І.В. Бестужев-Лада, а також дослідників проблем політичної аналітики й прогнозування С.О. Телешуна, Ю.Г. Кальниша. У роботах В.Д. Бакуменка та Л.Г. Штики досліджено понятійний апарат системи прогнозування. В.Я. Матвієнко розкрив поняття прогностики та прогнозування, їх види, методи й інструменти.

Важливого значення набуває вироблення наукових засад прогнозування, що потребує узагальнення наявних теоретичних напрацювань із відповідних питань.

Мета статті. На основі аналізу поняття прогнозування, дослідженого в працях науковців,

необхідно розглянути зв'язок прогнозування та державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Основи теорії наукового прогнозування закладено в 1920-х роках М.Д. Кондратьєвим. На його думку, оскільки прогноз полягає в обґрунтованому умовиводі від сучасних наявних подій до подій невідомих, які ще не настали, то він можливий лише в тому разі, якщо між подіями існує необхідний причинний зв'язок [3, с. 518].

У «Словнику системного аналізу в державному управлінні» поняття «прогноз» розглядається як імовірна науково обґрунтована думка про перспективи, можливі стани того чи іншого явища в майбутньому та про альтернативні шляхи й терміни їх здійснення. Як правило, виділяють нормативні прогнози, які визначають шляхи й строки досягнення можливих станів, що приймаються як мета, і пошукові прогнози, які визначають можливі стани системи в майбутньому. Прогноз – це вислів, що фіксує в термінах певної мовної системи ту чи іншу подію, яка, на думку В.А. Лисичкіна, відповідає таким умовам: 1) у момент висловлювання не можна однозначно визначити істинність чи помилковість вислову; 2) має містити вказівку на інтервальный час і місце здійснення прогнозованої події; 3) цей інтервал має бути закритим і кінцевим; 4) у момент висловлювання має існувати спосіб верифікації (можна вказати на такий спосіб або метод прогнозу); 5) має існувати (можна вказати) спосіб апіорної оцінки ймовірності появи прогнозованої події; 6) має існувати (можна вказати) спосіб перевірки [8].

У найбільш загальному вигляді прогноз як атрибут суспільного розвитку фокусується в ключових моментах життєдіяльності людини та суспільства: у формуванні системи інтересів, плануванні дій, прийнятті рішень, у заходах управлінського характеру [9]. Прогнозування можна розглядати також як процес формотворення сценаріїв чи моделей цивілізаційного розвитку на основі переробки значної кількості соціальної інформації. Загалом кібернетичний компонент прогнозування є його суттєвою характеристикою, що має універсальний характер.

Як правило, поняття прогнозування вчені тісно пов'язують із соціальною сферою. На думку С.О. Телешуна, термін «прогноз» означає передбачення змін у розвитку та результатів певних подій, явищ, процесів на основі отриманих даних. Прогнозування – це розробка прогнозу, процес вироблення нового знання про майбутнє на основі знань про минуле й сьогодення. Прогнозування зазвичай розуміють у широкому та вузькому значеннях. У широкому розумінні це вироблення ймовірного судження про стан якого-небудь явища в майбутньому, а у вузькому – спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якого-небудь явища, причому переважно з кількісними й більш-менш визначеними оцінками. Кожен прогноз розробляється з метою уникнути небажаних результатів ймовірного розвитку подій і прискорити ймовірний розвиток у бажаному напрямі, а також із метою пристосуватись до неминучого. Тому прогнозування в соціальній сфері як одна з форм наукового передбачення перебуває у взаємозв'язку із цілепокладанням, плануванням, програмуванням, проектуванням та, зрештою, управлінням [5, с. 191, 192].

І.В. Бестужев-Лада наводить загальне поняття, що об'єднує всі різновиди отримання інформації про майбутнє, – передбачення, яке поділяє на наукове й ненаукове (інтуїтивне, буденне, релігійне тощо). Наукове передбачення засноване на знанні закономірностей розвитку природи, суспільства, мислення.

Передбачення має на увазі опис можливих або бажаних перспектив, станів, вирішень проблем майбутнього. Воно пов'язується з вирішенням цих проблем, з використанням інформації про майбутнє для цілеспрямованої діяльності особистості й суспільства. Передбачення виливається у форму прогнозування, що є науковим дослідженням, предметом якого виступають перспективи розвитку явищ. Прогноз визначається як ймовірнісне науково обґрунто-

ване судження про перспективи, можливі стани того чи іншого явища в майбутньому та про альтернативні шляхи й терміни їх здійснення [1].

На думку В.Я. Матвієнка, в основі прогнозу лежить наукове передбачення. Наукове передбачення спирається на фундамент систематичного науково-теоретичного аналізу закономірностей та умов їх реалізації [4, с. 29]. Прогнозування означає соціальне наукове дослідження, предметом якого є перспективи розвитку явища [4, с. 40]. Як процеси розробки прогнозів, цілей, планів, програм, проектів, організаційних рішень серед передбачення, цілепокладання, проектування, програмування вчений визначає також планування – проєкцію в майбутнє людської діяльності для досягнення встановленої цілі.

В основі прогнозування лежать три взаємодоповнюючі джерела інформації про майбутнє:

- оцінка перспектив розвитку, майбутнього стану прогнозованого явища на основі досвіду, найчастіше за допомогою аналогії з досить відомими подібними явищами й процесами;
- екстраполяція тенденцій, закономірностей розвитку яких у минулому й сьогодні добре відомі;
- модель майбутнього стану того чи іншого явища, процесу [1].

Відповідно до цього існують три взаємодоповнюючі способи розробки прогнозів:

1) анкетування (інтерв'ювання, опитування) – опитування населення, експертів із метою впорядкувати, об'єктивувати суб'єктивні оцінки прогнозного характеру; особливе значення мають експертні оцінки; опитування населення в практиці прогнозування застосовуються поки що порівняно рідко;

2) екстраполяція та інтерполяція (виявлення проміжного значення між двома відомими моментами процесу) – побудова динамічних рядів розвитку показників прогнозованого явища впродовж періодів встановлення прогнозу в минулому та попередження прогнозу в майбутньому (ретроспекція й проспекція прогнозних розробок);

3) моделювання – побудова пошукових і нормативних моделей з урахуванням ймовірних або бажаних змін прогнозованого явища на період попередження прогнозу за наявними прямими чи непрямыми даними про масштаби й напрями змін [1].

В Україні на законодавчому рівні визначено поняття «державне прогнозування економічно-

го та соціального розвитку». Згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року державне прогнозування економічного й соціального розвитку визначається як науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного й соціального розвитку. Прогноз економічного та соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [11].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» державне прогнозування засновується на таких принципах:

- принципі цілісності, який забезпечується розробкою взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- й середньостроковий періоди та на більш тривалий період;

- принципі об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного й соціального розвитку розробляються на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного й соціального розвитку, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних з офіційних видань Національного банку України;

- принципі науковості, який забезпечується розробкою прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування й розроблення програм економічного та соціального розвитку;

- принципі гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного й соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єк-

тів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

- принципі самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розробку, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розробка програм економічного й соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- принципі рівності, який полягає в дотриманні прав і врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

- принципі дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розробку прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку з огляду на необхідність забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики й економічної безпеки держави [11].

В.Я. Матвієнко виділяє принцип безперервності прогнозу, який полягає в тому, що за кожним прогнозом необхідно вести систематичне стеження з метою оцінки збігу з дійсністю для кожного нового моменту часу та заміни його новим прогнозом, якщо цей прогноз утратив силу передбачення.

Принцип активності означає, що прогноз можна використати як засіб соціального впливу на перебіг соціальних процесів [4, с. 58].

На думку С.О. Телешуна, система прогнозування повинна відповідати таким принципам, як безперервність (мати постійний характер), комплексність (паралельне ведення прогнозованих досліджень різних рівнів), співмірність прогнозованих завдань і наявних ресурсів, наявність зворотного зв'язку (перевірка сформульованих прогнозів практикою, аналіз усіх випадків підтвердження й спростування практикою прогнозованих висновків, корегування на цій основі решти прогнозів, а також прогнозованих методик) [10, с. 81].

У науці диференціюються поняття прогнозування та планування. Якщо прогнозування спрямоване на визначення можливого майбутнього, то планування передбачає формування

того, яким має бути майбутнє. У цьому сенсі прогноз є елементом введення в процес планування [2, с. 104].

Досліджуючи взаємозв'язок прогнозування та державного стратегічного планування, важливо зазначити, що серед різновидів прогнозування також виділяють стратегічне прогнозування, зміст якого полягає в розробці довгострокових і середньострокових прогнозів. Під стратегічним прогнозом розуміють емпіричне чи науково обґрунтоване судження про можливі стани об'єкта прогнозування в майбутньому, альтернативні шляхи та терміни досягнення цих станів. Стратегічні прогнози мають на меті передбачення найважливіших характеристик (параметрів) формування керованих об'єктів у середньостроковій і довгостроковій перспективі. Стратегічний прогноз передбачає бажаний майбутній стан та містить перелік принципів і моделей поведінки, що сприятимуть його досягненню.

У свою чергу стратегічний прогноз відрізняється також від стратегічного плану. Останній виходить із чітких зафіксованих і перевірених тенденцій, а як підґрунтя використовує конкретні завдання й моделі поведінки. План зазвичай володіє низьким рівнем адаптивності та потребує нової розробки зі зміною умов. Стратегічний прогноз є більш абстрактним та оперативніше задає межі можливої поведінки акторів, ніж їх чітку модель [7].

Процес державного стратегічного планування передбачає обрання пріоритетів, визначення цілей і напрямів розвитку держави (з урахуванням наявних ресурсів), розроблення й виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Цей процес тісно пов'язаний із прогнозуванням, що є найважливішою процедурою державного стратегічного планування.

М.Д. Кондратьєв стверджував, що плани майбутнього господарства мають тісний зв'язок із передбаченням майбутнього, перспективи плану є не лише директивою, а й водночас передбаченням. План без передбачення немає жодного сенсу. У пізнанні майбутнього необхідно спиратись на закономірності статистики, циклічної динаміки й соціогенетики [6, с. 138; 3, с. 511].

У проекті Закону України «Про державне стратегічне планування» державне прогнозування визначається як функція державного управління з науково обґрунтованого передба-

чення напрямів розвитку країни, окремих видів економічної діяльності та адміністративно-територіальних одиниць у майбутньому з урахуванням сценарних умов розвитку на прогнозний період [12].

Прогнози, пов'язані з державним стратегічним плануванням, повинні розроблятися у взаємопов'язаній сукупності, що утворює цілісну систему. Така система має бути багаторівневою, об'єднаною комплексом прогнозів, оскільки система стратегічних документів державного стратегічного планування має ієрархічну структуру й взаємопов'язаність. Доцільно було б ввести в науковий обіг поняття «державний стратегічний прогноз», під яким розуміється процес розробки нового знання про майбутній стан розвитку держави.

Висновки і пропозиції. Таким чином, прогнозування в працях науковців розглядається як процес вироблення нового знання про майбутнє на основі знань про минуле й сьогодення.

В основі прогнозування лежать три взаємодоповнюючі джерела інформації про майбутнє: а) оцінка перспектив розвитку, майбутнього стану прогнозованого явища на основі досвіду; б) екстраполяція тенденцій; в) модель майбутнього стану того чи іншого явища, процесу.

В Україні на законодавчому рівні визначено поняття «державне прогнозування економічного та соціального розвитку», яке базується на принципах цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальнодержавних інтересів.

Прогнозування є найважливішою процедурою державного стратегічного планування. Прогнози, пов'язані з державним стратегічним плануванням, повинні розроблятися у взаємопов'язаній сукупності, що утворює цілісну систему.

Перспективою подальших досліджень із цієї проблеми має бути аналіз видів державних прогнозів та часових параметрів прогнозування в державному стратегічному плануванні.

Список використаної літератури:

1. Бестужев-Лада І.В. Социальное прогнозирование : [курс лекций] / И.В. Бестужев-Лада, Г.А. Наместникова. – М., 2002. – 392 с.
2. Ващенко К.О. Політичний аналіз і прогноз у сучасній Україні / К.О. Ващенко. – К. : Логос, 2008. – 288 с.
3. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды / Н.Д. Кондратьев, Ю.В. Яковец, Л.И. Абалкин. М. : Экономика, 2002. – 765 с.

4. Матвієнко В.Я. Прогностика / В.Я. Матвієнко. – К. : Українські пропілеї, 2000. – 484 с.
5. Телешун С.О. Політична аналітика в державному управлінні : [навч. посібник] / С.О. Телешун, Ю.Г. Кальниш, І.В. Рейтерович, О.Р. Титаренко. – К. : НАДУ, 2012. – 228 с.
6. Прогнозирование будущего: новая парадигма / под ред. Г.Г. Фетисова, В.М. Бондаренко. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 283 с.
7. Ржевська Н.Ф. Політичне та стратегічне прогнозування: суть і ознаки / Н.Ф. Ржевська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ipiend.gov.ua/uploads/pm/pm_51/rzhevskapolitychne.pdf.
8. Сурмін Ю.П. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю.П. Сурмін, Л.Г. Штика, В.Д. Бакуменко, Л.М. Гогіна. – К. : НАДУ, 2007. – 146 с.
9. Стратегії розвитку України: теорія і практика : [монографія] / [В.Ю. Барков, В.С. Крисаченко, М.Т. Степико та ін.] ; за ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2002. – 864 с.
10. Телешун С.О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації / С.О. Телешун, А.С. Баронін. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2001. – 112 с.
11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року № 1602 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
12. Про державне стратегічне планування : проект Закону України від 3 листопада 2011 року № 9407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7.

Евмешкина Е. Л. Понятие прогнозирования и взаимосвязь прогнозирования и государственного стратегического планирования

В статье проанализировано состояние научного исследования прогнозирования как важнейшей процедуры государственного стратегического планирования. Рассмотрены принципы государственного прогнозирования. Прогнозы, связанные с государственным стратегическим планированием, должны разрабатываться как взаимосвязанная целостная система.

Ключевые слова: *прогнозирование, прогноз, стратегический прогноз, государственное прогнозирование, принципы государственного прогнозирования.*

Yevmieshkina O. L. Concept of forecasting and relationship of forecasting and state strategic planning

The forecasting as main a tool for strategic vision is needed in the state strategic planning process. It allows predict social processes, trends of state, build scenarios for the future. Construction quality forecast actively influences the development of effective public policy documents of state strategic planning. For full theoretical understanding of the processes of state strategic planning is necessary to analyze the concept of forecasting.

Key words: *forecasting, forecast, strategic forecast, state forecasting, principles of state forecasting.*

В. В. Коліжакаспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ НАТО ТА ЄС

Стаття присвячена актуальним проблемам реформування сектору безпеки й оборони України в умовах анексії Криму та сепаратистського руху на Донбасі за підтримки Росії. Особлива увага звертається на модернізацію Збройних Сил України в контексті загальнонаціональних реформ, посилення демократичного контролю над оборонною сферою, запровадження підзвітності керівників Міністерства Оборони України та Генерального штабу, інших високопосадовців, забезпечення прав людини, покращення соціального представництва в армії, бойової готовності та менеджменту людськими ресурсами.

Ключові слова: сектор безпеки і оборони, Збройні Сили України, демократичний контроль над оборонною сферою, підзвітність, права людини, соціальне представництво, тренінг.

Постановка проблеми. Реформування сектору безпеки і оборони України напряму пов'язане зі збереженням суверенітету та територіальної цілісності держави, перспективами подальшого розвитку суспільства, реалізацією стратегічного курсу країни на євроінтеграцію. В умовах гібридної війни, агресії з боку Росії посилення боєздатності Збройних Сил України (ЗСУ), темпи, масштаби та спрямованість їхнього реформування набувають загальнонаціонального доленосного значення і постають життєво важливою справою не тільки органів публічної влади, але й суспільства. У країнах НАТО та ЄС реформування сектору безпеки і оборони розглядається як «державотворення для миру» [1, с. 377]. При цьому існують суттєві розбіжності в розумінні концепції безпеки в розвинутих країнах світу та на пострадянському просторі. Відтак оцінки експертів НАТО та ЄС на питання модернізації ЗСУ становлять не тільки теоретичний, але й практичний інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Після анексії Криму та агресії Росії на Донбасі разом із проросійськими сепаратистами Україна опинилася в центрі уваги світової спільноти. З'явилася низка публікацій, присвячених аналізу політичної ситуації в країні (Д. Лоух, І. Солоненко, Т. Фрай, Й. Хеллман та ін.), перспективам розвитку країни (А. Аслунд, С. Бланк, А. Каратницький, В. Мореллі, Е. Понд тощо). Серед них чільне місце займають публікації, присвячені реформуванню сектору безпеки і оборони. На цю тему писали К. Зарембо,

Д. Ло, К. Мізсей, О. Мішловська, Д. Спенс та інші фахівці. Особлива увага західних експертів прикута до трансформаційних процесів в оборонній сфері. Їх висвітлювали в своїх працях А. де Альбукерке, М. Кзуперський, М. Клейн, Д. Стерн, Я. Хеденског. Неможливо не помітити фундаментальну працю 2016 р. RAND Corporation (автори Й. Белласіо, Л. Девіса, К. Грейн О. Олікер, А. Радіна, Б. Фредеріка та ін.), що присвячена оборонним реформам в Україні. У них досліджуються найбільш актуальні питання модернізації ЗСУ з огляду на західний досвід.

Мета статті. Основним завданням ми ставимо проаналізувати погляди експертів НАТО та ЄС на реформування сектору безпеки і оборони України, насамперед ЗСУ. Визначити пріоритети, які мають центральне значення для розвитку оборонного сектору.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, Консультативна Місія ЄС (КМЄС) для цивільного персоналу в контексті проведення реформ у секторі безпеки розпочала свою роботу в грудні 2014 р. Її метою було стратегічне консультування та координація донорської допомоги щодо реформування сектору безпеки. Склад місія – 175 осіб, бюджет на 2014–2015 рр. дорівнював 13,1 млн. євро.

Це перша Місія в рамках Спільної політики безпеки і оборони в Україні і третя на пострадянському просторі. Її унікальність полягає в тому, що вона працює в період гарячої фази

конфлікту з Росією, хоча, відповідно до положень Лісабонського договору, вона повинна виступати як інструмент стабілізації після завершення конфлікту [2, с. 1].

Спочатку офіційне бажання Києва полягало в розгортанні регіональної моніторингової місії. Однак це не було схвалено країнами ЄС, оскільки розглядалося як провокативні дії проти Росії. Була прийнята компромісна пропозиція Швеції, Польщі та Великої Британії, що діяльність КМЄС буде спрямована на цивільний персонал сектору безпеки і матиме консультативний, а не моніторинговий (виконавчий) характер зі штаб-квартирою в Києві.

Як підкреслюється в Концепції кризового менеджменту ЄС щодо України, поточна криза має своїми причинами не тільки втручання у внутрішні справи країни з боку Росії, а є продуктом діяльності глибоко дисфункціональних і корупційних органів державної влади, включаючи правоохоронні структури [3, с. 3]. Відтак представники Місії ЄС в якості однієї з ключових проблем України бачили низький рівень довіри населення до тих міністерств та відомств, що забезпечують безпеку, і вважали пріоритетним завданням підвищення цієї довіри. Особливої уваги вимагали ЗСУ. Рішення Києва не чинити збройний опір анексії РФ Криму, яка розпочалася в ніч із 26 на 27 лютого 2014 р., щоб запобігти кровопролиттю, зародили серйозні сумніви в західних експертів стосовно готовності армії і флоту захищати країну [4, с. 16].

Стан справ у ЗСУ був жахливий. У березні 2014 р. тільки 6 тис. військовослужбовців були боєздатними, як стверджував колишній Міністр оборони України І. Тенюх. Переважна більшість військових частин мали до 60% озброєння та Військової техніки (ОВТ) та укомплектовані особовим складом лише до 20%. Близько 92% ОВТ були не тільки застарілими, але й погано обслуговувалися. Відносно нова техніка (до 10 років) у військах складала лише 1,2%.

Однак поступово ситуація почала виправлятися. На додаток до тренінгів, що здійснювали американські, канадські та британські фахівці, угоду з Україною у вересні 2014 р. підписали Польща та Литва щодо створення спільної бригади та надання допомоги. Якщо оборонний бюджет України складав у 2012 та 2013 р. відповідно 14,8 та 15,2 млрд. грн., то в 2014 р. він виріс до 27 млрд. грн. А Нова Воєнна доктрина, Стратегія національної безпеки та Кон-

цепція розвитку сектору безпеки і оборони повинні були враховувати нові реалії.

Найбільше занепокоєння західних політиків та експертів викликає політична воля вищого керівництва країни здійснювати радикальні реформи в Міністерстві оборони України (МОУ) і Генеральному штабі ЗСУ (ГШ ЗСУ). Мова, насамперед, йде про посилення демократичного контролю над оборонною сферою. Відповідно до західних стандартів міністром оборони призначається цивільна особа. Однак діючий міністр оборони України генерал-полковник С. Полторак до свого призначення обіймав посаду Командувача Національною гвардією. У жовтні 2015 р. він отримав звання генерала армії України. Відмічається, що більшість цивільного персоналу МОУ складають колишні військові. За думкою експертів, така диспропорція навряд чи зміниться, якщо зарплати співробітників не будуть суттєво підвищені. Відсутність цивільного персоналу всередині Міністерства оборони створює значну проблему з огляду перспектив демократичного цивільного контролю над оборонним сектором, оскільки в ньому переважають військові, а не політичні підходи. Слід відмітити ініціативу Президента України щодо відбору з колишніх добровольчих батальйонів провідних фахівців із бойовим досвідом для призначення на провідні посади в МОУ. Вони працюють за низьку зарплату через почуття патріотизму, але як довго вони залишаться альтруїстами, можна лише гадати.

Самі добровольчі батальйони вимагають пильної уваги. Із початку свого заснування вони мали вороже ставлення і сумнівну лояльність щодо уряду і військового керівництва. Вони відкрито піддавали критиці мінські протоколи і могли не виконати накази про припинення бойових дій. Деякі підрозділи фінансувалися ззовні, в тому числі олігархами. Відтак у країні існує побоювання, що вони можуть стати часткою приватної армії, а не урядових військ [5]. І для цього є вагомі підстави. Можна згадати інцидент у Мукачеві в липні 2015 р., де близько 20 бійців Правого сектора почали перестрілку з місцевою поліцією, внаслідок чого загинуло 3 особи. А причиною цьому послужила контрабанда цигарок до країн ЄС [6]. Другий серйозний інцидент трапився у вересні 2015 р. у Харкові, де понад 200 активістів батальйону Азов штурмували приміщення міської ради. Слід також відмітити значну політизацію бійців

добровольчих батальйонів. Так, у квітні 2015 р. шість їхніх командирів були обрані до Верховної Ради України.

Неоднозначне ставлення до збройного волонтерського руху спостерігається і в населення України. Соціологічні опитування березня 2015 р. показали, що тільки 2,2% населення повністю довіряють активістам добровольчих батальйонів, 22,4% – переважно довіряють, 37,6% – скоріше не довіряють, 31,6% – повністю не довіряють, 6,1% людей не мають усталеної думки.

Пріоритет у допомозі НАТО в здійсненні оборонних реформ полягає в покращанні демократичного цивільного контролю. Цей процес почався ще в 2005 р., коли Спільна Робоча Група започаткувала Програму Професійного Розвитку для цивільних працівників. Ця робота триває, і бюджет програми в 2014 р. подвоївся. У 2006 р. стартувала інша програма (Partnership Network for Civil Society Expertise Development), де метою є обмін досвідом щодо ролі громадянського суспільства в безпекових та оборонних справах.

Іншою серйозною проблемою залишається прозорість та підзвітність дій високопосадовців. Корупція залишається однією з найсерйозніших проблем в Україні. За даними Transparency International, країна в 2015 р. посідала 140 місце серед 168 держав, тобто входила до 40 найбільш корумпованих країн світу [7]. Оборонний сектор також був важко вражений цією «хворобою», що не тільки позначилося на здатності виконувати завдання щодо забезпечення національної безпеки, але й підірвало довіру суспільства до армії як інституту. Корупція спостерігається в усіх сферах оборонного сектору, включаючи різноманітні види закупівель, будівництво, розміщення у військових містечках, призив на військову службу, призначення на посади тощо.

Останнім часом здійснюються певні заходи щодо подолання цього ганебного явища. У жовтні 2014 р. Верховна Рада прийняла низку законодавчих актів щодо створення національного антикорупційного бюро, національного агентства із запобігання корупції та прийняла антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр. [8]. Однак створення цих структур відверто затягувалося, а їхні перші кроки виявилися доволі млявими та нерішучими. Закон про люстрацію, прийнятий у жовтні 2015 р., також показав неефективність у практиці правозастосування. Дали ознаки лобіювання своїх інтересів і олі-

гархи, як групи підтримки серед депутатів в парламенті.

Проте антикорупційна риторика глибоко увійшла в обіг високопосадовців, які не можуть не усвідомлювати, що міжнародні донори економіки України будуть вимагати подальшої активізації діяльності в цьому напрямку. Програма НАТО щодо побудови цілісності спрямована на зміцнення прозорості та підзвітності в секторі безпеки і оборони. Найближчими роками її метою буде підвищення розуміння, що корупція становить серйозну загрозу безпеці. Передбачається також радикально вдосконалити менеджмент фінансовими та людськими ресурсами. В Україні від країн НАТО цю програму очолює Норвегія. Осло також започаткував у МОУ власну програму (2015–2018 рр.) на двосторонній основі, яка називається «Зменшення корупційних ризиків у системі управління людськими ресурсами» [9].

Цілеспрямованих зусиль вимагає і ситуація із забезпеченням прав людини. Під час бойових дій на Донбасі, за свідченням впливової організації Amnesty International, обидві сторони скоїли чимало злочинів. Серед них – вбивство мирних мешканців, насильство та пограбування, тортури над військовополоненими тощо. При цьому дії уряду України щодо покарання винних не відрізняються цілеспрямованістю та ефективністю [10].

Значні проблеми спостерігаються і всередині Збройних Сил України, де фізичне насильство та так звана дідівщина мають глибоке коріння ще з часів функціонування радянської армії. Слід також зауважити, що в лютому 2015 р. був прийнятий закон, що дозволяє командирам застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби і зброю в бою проти військовослужбовців, які чинять «злочинні діяння». Такі заходи навряд чи відповідають західним стандартам в галузі захисту прав людини.

З огляду на безпеку людини збройні сили повинні представляти всі соціальні групи суспільства за етнічною, гендерною тощо ознаками. Але, на жаль, у публічному обігу такої статистики не існує. Однак з огляду на рівень корупції в оборонній сфері можна зробити кілька екстраполяцій із приводу загального соціального представництва в збройних силах, принаймні на рівні призовників. Україна вже мала 6 хвиль мобілізації і підвищила вік чоловіків для призову (до 60 років). Виходячи з рівня корупції в оборонному секторі, можна передбачити,

що ті особи, які мають відповідні зв'язки і фінансові можливості, можуть уникати призову. Емпіричні дані також підтверджують це. Серед призовників переважає бідна й неосвічена молодь без відповідної професійної підготовки. Не спостерігається класової диверсифікації і серед співробітників МОУ. Таким чином, актуалізована гостра проблема нерівності, яка з часом може мати катастрофічні наслідки.

Слід також зазначити, що Україна не дозволяє жінкам служити в бойових частинах. Переважно вони служать у медичних частинах та на адміністративних посадах. І навіть ті з них, які виявили бажання стати добровольцями, пов'язані з виконанням функцій підтримки бойових частин та підрозділів.

Анексія Криму довела, що Збройні Сили України мали поганий бойовий вишкіл і недостатню мотивацію для супротиву ворогу. Відтак гостро постає питання покращання бойового тренінгу в умовах ведення так званої гібридної війни. Стосовно його актуальності в суспільстві досягнуто консенсус. Необхідність якісної бойової підготовки усвідомлює керівництво ЗСУ, політичні лідери країни, депутати різних рівнів, представники неурядових організацій, широкі верстви населення. Інтенсивна та масштабна мобілізація нових призовників дозволила збільшити склад українського війська за рахунок нових призовників та погано тренованого резерву з 130 тис. осіб у 2014 р. до 250 тис. осіб у 2015 р., хоча переважна більшість із них має тільки початкові навички в бойовій професії.

Саме це, поруч із недосконалою медичною системою, стало результатом важких бойових втрат на полі бою, яких можна було б уникнути.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Крім загальних політико-адміністративних питань, у подальшому в рамках дослідження реформування сектору безпеки й оборони слід розглянути трансформацію структури війська за рахунок посилення розвідувальних, спеціальних, інших високотехнологічних підрозділів, можливості покращення мотивації молоді служити в ЗСУ, оборонно-технічного співробітництва зі стратегічними партнерами питання. Актуальними залишаються у війську і проблеми кібербезпеки.

Список використаної літератури:

1. Bouris D. The European Union's Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Stillborn State-Building. / D. Bouris. // *Journal of Contemporary European Research*. – 2010. – Vol. 6. – Issue 3. – P. 376–394.
2. Zarembo K. EUAM's First Year: Ambitions versus Reality / Kateryna Zarembo – Institute of World Policy, 2015. – 10 pp.
3. European Council. Crisis Management Concept in Ukraine. – 2014. – P. 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <http://www.statewatch.org/news/2014/jun/eu-council-crisis-management-ukraine.pdf>.
4. de Albuquerque A.L. and Jakob Hedenskog Ukraine: A Defence Sector Reform Assessment / Adriana Lins de Albuquerque and Jakob Hedenskog. – FOI, December 2015. – 54 pp.
5. Klein M. Ukraine's Volunteer Battalions – Advantages and Challenges / Margarete Klein // RUFBS Briefing, No 27, FOI Memo 5312, April 2015. – 32 pp.
6. Stern D. Ukraine clashes raise questions over Right Sector militia / David Stern // BBC, 15 July, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <http://www.bbc.com/news/world-europe-33523869>.
7. Transparency International (2016). Corruption by country/territory. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <https://www.transparency.org/country/#UKR>.
8. ERCAS (2015) Building an anticorruption system in Ukraine – current status and challenges. An outside perspective / European Research Centre for Anti-Corruption and State Building. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/05/Abstract_Hertie-School2.pdf.
9. Center for Integrity in the Defence Sector. Ukraine: The project on reducing the corruption risks on Human Resources management (HRM) system in the Ministry of defence (MoD) of Ukraine. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : http://cids.no/?page_id=5106
10. Amnesty International. Ukraine: Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine. 22 May, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу URL : <http://www.amnestyusa.org/research/reports/breaking-bodies-tortureand-summary-killings-in-eastern-ukraine>.

Колижак В. В. Реформирование сектора безопасности и обороны Украины в оценках экспертов НАТО и ЕС

Статья посвящена актуальным проблемам реформирования сектора безопасности и обороны Украины в условиях аннексии Крыма и сепаратистского движения в Донбассе при поддержке России. Особое внимание обращается на модернизацию Вооруженных Сил Украины в контексте общенациональных реформ, усиление демократического контроля над оборонной сферой, введение подотчетности руководителей Министерства Обороны Украины и Генерального штаба, других чиновников, обеспечение прав человека, улучшение социального представительства в армии, боевой готовности и менеджмента человеческими ресурсами.

Ключевые слова: сектор безопасности и обороны, Вооруженные Силы Украины, демократический контроль над оборонной сферой, подотчетность, права человека, социальное представительство, тренинг.

Kolizhak V. V. Security and defence sector reform of Ukraine in evaluations of experts NATO and EU

The article is devoted to actual problems of reforming the security and defense sector of Ukraine in conditions of annexation of the Crimea and Donbas separatist movement supported by Russia. Particular attention is paid to the modernization of the Armed Forces of Ukraine in the context of national reforms, strengthening democratic control of defense, introduce accountability heads of the Ministry of Defense of Ukraine and the General Staff, and other senior officials, human rights, improvement of social representation in the army, combat readiness and management of human resources.

Key words: security and defense sector, the Armed Forces of Ukraine, democratic control of defense, accountability, human rights, social representation, training.

Є. А. Кульгінський

кандидат медичних наук, докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОЦЕСИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РЕФОРМИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті розглянуто реформування державного управління охороною здоров'я, яке за своєю суттю є нормоутворюючим, економічним і організаційним чинником, зумовленим входженням України в правове поле європейського простору після підписання Угоди про Асоціацію Європейського Союзу та України. Досягнення в цьому напрямку повинні відповідати морально-етичним нормам, які, з одного боку, визначають незмінність громадської та соціальної спрямованості охорони здоров'я, а з другого, передбачають стримування витрат на охорону здоров'я та пошук нових рішень щодо підвищення її ефективності. Саме ці положення наразі реалізуються Урядом України стосовно реформування галузі охорони здоров'я. Ідеальна модель політики охорони здоров'я передбачає створення програмного документу вже на початковій стадії процесу реформ.

Ключові слова: євроінтеграційні чинники, країни Східної Європи, управлінська стратегія, реформа галузі охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Реформування державного управління охороною здоров'я за своєю суттю є нормоутворюючим, економічним і організаційним чинником, обумовленим входженням України в правове поле європейського простору після підписання Угоди про Асоціацію Європейського Союзу та України. Досягнення в цьому напрямку повинні відповідати морально-етичним нормам, які, з одного боку, визначають незмінність громадської та соціальної спрямованості охорони здоров'я, а з другого, передбачають стримування витрат на охорону здоров'я та пошук нових рішень щодо підвищення її ефективності [1; 2]. Саме ці положення наразі реалізуються Урядом України стосовно реформування галузі охорони здоров'я.

Звіт Організації Економічної Співпраці та Розвитку «Системи медичної допомоги в запровадженні змін» визначив універсальні цілі для реформування систем медичної допомоги на міжнародному рівні [2]:

- 1) доступність та рівність у доступі до медичної допомоги;
- 2) забезпечення мінімального прожиткового мінімуму;
- 3) макро- та мікроекономічна спроможність галузі;
- 4) свобода вибору для споживачів та підвищення професійного відчуття, поваги до пацієнтів;
- 5) відповідна автономія для закладів охорони здоров'я та лікарів.

Аналіз останніх публікацій. Системний аналіз літературних джерел стосовно реформування охорони здоров'я в Європі [1; 2; 4; 5] дає підстави стверджувати, що головною причиною певних невдач в окремих країнах Східної Європи (Польща, Словаччина, Болгарія, Чехія) або надто повільних змін на краще стала відсутність чітко визначених цілей.

У зв'язку із цим слід підкреслити, що цілі як елемент теорії є важливими не лише для прийняття стислого, такого, що отримав офіційну апробацію серед авторитетних політичних, урядових кругів, доведеного до громадськості документу, змістом якого є план нововведень.

Метою статті є окреслення євроінтеграційних чинників реформ галузі охорони здоров'я України. На основі досвіду реформ східноєвропейських країн із позиції викликів щодо запровадження змін для систем управління виокремлено рекомендації стосовно першочергових напрямів реформи системи охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Ідеальна модель політики охорони здоров'я передбачає створення програмного документу вже на початковій стадії процесу реформ. Чітке формулювання цілей дає можливість планувати практичні завдання та слугує стимулом для прихильників перетворень, допомагає переконати супротивників та визначити критерії для оцінки ходу реформ. Формулювання цілей

на початковому етапі реформ ні в кого не викликає сьогодні сумнівів, але даний принцип, як засвідчують результати проведеного нами дослідження, не завжди реалізується на практиці [4; 5].

Цілі такого динамічного процесу, як реформа, повинні змінюватись у залежності від того, як будуть змінюватись умови. Визначення цілей є фактично висуненням чергових завдань, до обґрунтування яких повинні залучатись експерти та політики. Відхилення від цих вимог, виконання яких покладене на суб'єктів політичної відповідальності (законодавці, очільники міністерств та їх заступники), які відповідають за здійснення реформ, може зробити процес перетворень низкою нецілеспрямованих хаотичних кроків.

Таким чином, визначення цілей є динамічним процесом, а тому повинно постійно аналізуватися, переглядатися та, звичайно, змінюватися.

У зв'язку із цим доцільно нагадати, що Стратегією охорони здоров'я в Європейському регіоні визначаються чотири пріоритети [3]:

- 1) покращення стану здоров'я;
- 2) забезпечення загального доступу до медичної допомоги та рівних прав для всіх верств населення як у відношенні обсягу медичної допомоги, так і якості та асортименту медичних послуг;
- 3) підвищення ефективності системи охорони здоров'я;
- 4) забезпечення стабільних джерел фінансування.

Насамперед, як свідчить зарубіжний досвід, визначаючи стратегію реформування системи охорони здоров'я, доцільно розробити та запровадити ефективну державну політику щодо оптимізації діяльності галузі. А для цього необхідно пройти три наступні стадії: прийняття політичних і управлінських рішень, їх реалізація та оцінка результатів реформ.

Що стосується стратегічних цілей національної політики України в галузі охорони здоров'я, то вони повинні передбачати:

- 1) зниження захворюваності і передчасної смертності різних груп населення за віковими, статевими, професійними, релігійними та іншими ознаками;
- 2) подовження середньої тривалості життя людини разом із збереженням достатньої його якості;
- 3) подовження трудового довголіття і соціальної активності людини;

4) зниження негативного впливу середовища (природного та антропогенного) на стан здоров'я населення;

5) радикальне вдосконалення системи медичної профілактики захворювань та їх ускладнень, а також реабілітації осіб, які втратили здоров'я.

Подальшого вдосконалення потребує фінансування галузі охорони здоров'я. Одним із дієвих механізмів його оптимізації повинно стати, як переконливо свідчить зарубіжний досвід, запровадження в Україні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, на необхідності якого наголошують науковці і практики протягом останнього десятиліття.

З аналізу східноєвропейського досвіду випливає, що основними принципами реформування національної системи охорони здоров'я можуть бути наступні:

1) децентралізація, демонополізація та приватизація галузі

(зменшення регулюючого впливу держави на охорону здоров'я, визначення нової ролі регіональних органів управління та закладів охорони здоров'я, розширення приватного сектора);

2) пріоритетність первинної медико-санітарної допомоги;

3) зміна ролі Міністерства охорони здоров'я України та закріплення за ним функції формування державної політики в галузі.

Системний аналіз зарубіжного досвіду державного управління охороною здоров'я свідчить, що важливе значення в активізації діяльності здоров'я охоронної галузі має стратегія політики громадських професійних медичних організацій, місія яких в Європейському Союзі полягає у формуванні принципів «цілісного» здоров'я нації – в зміцненні та вдосконаленні фізичного, душевного (психічного) та духовного (соціального) здоров'я. Реалізаційним інструментом таких цілей є тактика, яка спрямована на вирішення таких головних завдань громадської політики в охороні здоров'я:

1) формування свідомого ставлення кожного громадянина, української спільноти та державних установ до проблеми збереження та поліпшення здоров'я нації;

2) активізація діяльності громадських організацій в управлінні охороною здоров'я в межах існуючого законодавства України (послідовна передача процесів ліцензування, атестації та акредитації професійним медичним (фармацевтичним) асоціаціям;

3) передача функцій незалежних науково-технічних експертиз у галузі охорони здоров'я професійним медичним науковим радам;

безпосередня участь на громадських засадах представників громадських організацій у роботі керівних органів охорони здоров'я для вирішення питань формування та впровадження державної політики охорони здоров'я; видача випускникам вищих навчальних закладів сертифікатів їх членства на добровільних засадах у фахових медичних асоціаціях відповідно до міжнародних стандартів; залучення незалежних наукових громадських експертних комісій для участі в розробці, затвердженні та контролі за виконанням національних, державних, відомчих та регіональних медико-соціальних програм у галузі охорони здоров'я з пріоритетним використанням здобутків вітчизняної медицини;

4) подальше посилення участі громадських об'єднань у формуванні державної політики стосовно охорони здоров'я населення та навколишнього середовища України;

5) підвищення ролі громадських організацій у реформуванні

економічних засад системи охорони здоров'я;

6) інформаційно-аналітична діяльність із питань охорони здоров'я та

своєчасне і всебічне інформування населення України про реальний стан системи охорони здоров'я та здобутки вітчизняних і зарубіжних фахівців;

7) пропаганда здорового способу життя;

8) розвиток міжнародного співробітництва з громадськими

об'єднаннями, які вирішують питання охорони і збереження здоров'я суспільства та оздоровлення навколишнього середовища.

Подальшого вдосконалення потребують шляхи реформування охорони здоров'я. У цьому плані видається доцільним використання випробуваних у країнах Східної Європи груп заходів, таких як:

1) лібералізація попиту на медичні послуги шляхом розширення можливостей споживчого вибору і зміни ролі держави, споживачів, медичних закладів і лікарів, які взаємодіють і стають більш активними партнерами у сфері охорони здоров'я;

2) диверсифікація пропозицій медичних послуг методом створення нового сприятливого середовища для недержавної та приватної діяльності шляхом перерозподілу власності, виробництва й фінансування охорони здоров'я; вдосконалення

стимулів для медичних закладів і медичних працівників за економію витрат і підвищення якості медичних послуг на новому конкурентному ринку.

Концептуально та стратегічно важливо намагатися усунути і таку суперечність, як асиметрія інформації, що притаманна охороні здоров'я.

Доведено, що зазначена особливість галузі є одним з основних факторів обмеженості ринкових механізмів в охороні здоров'я, адже споживач не може виконувати функцію інформованого покупця послуг охорони здоров'я, на відміну від сторони, яка фінансує надання медичної допомоги.

В Україні для досягнення зазначених стратегічних завдань потрібно зосередити зусилля держави на таких напрямках, як:

1) *перегляд та зміна законодавства стосовно охорони здоров'я* (в першу чергу, прийняття Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування»);

2) *децентралізація* (передача повноважень на більш низькі рівні державного сектора та передача певних повноважень приватному секторові);

3) *зміна системи фінансування* (інтегроване фінансування з різних джерел) *охорони здоров'я та підвищення ролі приватного сектора у фінансуванні галузі;*

4) *забезпечення ліквідності медичних закладів;*

5) *розширення прав пацієнтів щодо свободи вибору лікаря та лікувального закладу;*

6) *підвищення ролі охорони громадського здоров'я та профілактичного напрямку в медичній галузі;*

7) *поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови* Міністерства охорони здоров'я. Це має призвести до спрощення підвищення ефективності державного управління охороною здоров'я України, скорочення непотрібних ланок управління.

Необхідність здійснення дійових реструктуризаційних заходів та визначення головних напрямів розвитку медичної галузі в Україні зумовлені відповідними реаліями сьогодення, такими як: демократизація громадського суспільства; інтеграція України у світове співтовариство та пріоритетність вектора зовнішньої політики на Євроінтеграцію; глобальні структурні процеси в економіці; низький рівень та якість життя більшості громадян; низька економічна ефективність використання ресурсів охорони здоров'я; недовисконала система оплати праці медичних працівників; значна диспропорція між ПМСД та стаціонарною допомогою тощо.

Висновки. Кожна європейська держава має певний рівень, схему організації та фінансування охорони здоров'я, але концептуальні підходи залишаються принципово однаковими для всіх. Такі підходи сформульовано внаслідок впливу євроінтеграційних чинників, які є універсальними. Стосовно України такі вимоги визначені Угодою про Асоціацію Європейського Союзу та України і мають бути збережені та обов'язково враховані під час визначення напрямків реформування галузі, а саме:

по-перше, забезпечення загальнодоступності медичної допомоги;

по-друге, громадянин за гарантовану медичну допомогу не платить напряму, а якщо платить, то платить дуже мало;

по-третє, надавачі медичних послуг не повинні звертати увагу на платіжну спроможність пацієнта, але завжди мають отримувати гарантовану винагороду у вигляді гонорарів за кожну послугу, що була надана;

по-четверте, головними досягненнями реформ є переважно достатнє фінансування інституцій охорони здоров'я, яке разом із надавачами медичних послуг та споживачами (пацієнтами) вступає до системи фінансування як третій незалежний суб'єкт;

по-п'яте, всі країни намагаються зменшити державні видатки на охорону здоров'я, не порушивши основних принципів громадського здоров'я.

Ґрунтовне дослідження такого кола питань стало необхідним для того, щоб управлінці державного рівня та Уряд могли більше уваги приділити питанням розвитку стратегії національної системи охорони здоров'я. Спираючись на постулат, що в демократичному суспільстві кожна людина має цінність для суспільства та відповідні права,

досягнення в цьому напрямі повинні відповідати морально-етичним нормам, які передбачають:

1) забезпечення загальної доступності необхідної медичної допомоги;

2) більш раціональний, справедливий перерозподіл медичної допомоги різними верствами населення (особливо вразливим групам) в залежності від соціальної стратифікації;

3) прозору оцінку реальності можливості Української держави покращити здоров'я населення відповідно до Стратегії Європейського бюро ВООЗ «Здоров'я для всіх».

Список використаної літератури:

1. Білинська М.М., Жаліло Л.І., Мартинюк О.І. Управління для забезпечення здоров'я як нова стратегія в державному управлінні / М.М. Білинська та ін. // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 92–98.
2. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. / авт. кол.: М.М. Білинська, Я.Ф. Радиш, І.В. Рожкова та ін. ; за заг. ред. проф. М.М. Білинської. – К., Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.
3. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248387631&cat_id=223223535.
4. Кульгінський Є.А. Основні кроки в реформуванні систем охорони здоров'я країн вишеградської четвірки / Є.А. Кульгінський // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 4(47). – С. 360–365.
5. Кульгінський Є.А. Публічне управління для здоров'я: досвід країн європейського союзу / Є.А. Кульгінський // Право та державне управління: збірник наукових праць / [за ред. А.О. Монаєнка]. – Запоріжжя : КПУ, 2014. – № 4(17). – С. 107–111.

Кульгинский Е. А. Процессы евроинтеграции и их влияние на реформы системы охраны здоровья в Украине

В статье рассмотрено реформирование государственного управления здравоохранением, которое по своей сути является нормообразующим, экономическим и организационным фактором, обусловленным вхождением Украины в правовое поле европейского пространства после подписания Соглашения об ассоциации ЕС и Украины. Достижения в этом направлении должны соответствовать морально-этическим нормам и, с одной стороны, определяют неизменность общественной и социальной направленности здравоохранения, а с другой, предусматривают сдерживание расходов на здравоохранение и поиск новых решений по повышению его эффективности. Именно эти положения реализуются Правительством Украины по реформированию отрасли здравоохранения. Идеальная модель политики здравоохранения предусматривает создание программного документа на начальной стадии процесса реформ.

Ключевые слова: евроинтеграционные факторы, страны Восточной Европы, управленческая стратегия, реформа здравоохранения.

Kulhinskii E. A. European integration processes and their influence on the reforms of health care system in Ukraine

Public administration reform health care is essentially a norm creating, economic and organizational factors caused by the entry of Ukraine into the legal field of European space after the signing of the Association Agreement EU-Ukraine. Advances in this area must meet moral and ethical standards on the one hand, determine immutability and social orientation of public health, and on the other – providing containment of health care costs and finding new solutions to improve its effectiveness. These provisions are currently being implemented by the Government of Ukraine to reform health care. The ideal model of health policy provides for the establishment of the program document at the initial stage of the reform process. Clear formulation of objectives makes it possible to plan the practical tasks and serves as an incentive for supporters of change, helps to persuade opponents and define criteria for assessing the progress of reforms. First, as the international experience in determining the strategy of health care reform, it is appropriate to develop and implement effective public policy for strengthening the sector. And for that, you have the following three stages: adoption of political and administrative decisions, implementation and evaluation of reforms. Strategic objectives of the national policy of Ukraine in the field of health care, they should include: reducing morbidity and premature mortality of different groups by age, sex, professional, religious and other characteristics; lengthening life expectancy, while maintaining enough of its quality; lengthening longevity of employment and social activity; negative effects of the environment (natural and human) health of the population; radical improvement of medical prevention of diseases and their complications, and rehabilitation of people who have lost health.

Further improvement requires health care financing. One of the effective mechanisms of optimization should be as convincing evidence of international experience, the introduction in Ukraine of compulsory state social health insurance, which emphasize the need for researchers and practitioners over the last decade.

An analysis of the Eastern European experience shows that the basic principles of reforming the national health care system may include: decentralization, de-monopolization and privatization of the industry (reducing the control of state for health, defining a new role regional authorities and health care, expansion of the private sector); priority primary health care; the changing role of the Ministry of Health of Ukraine and attach an function of forming public policy. Regarding Ukraine such claims by the Association Agreement EU and Ukraine and be saved and must take into account in determining the direction of reforming the industry.

Key words: *European integration factors, country of Eastern Europe, management strategy, reform health care.*

УДК 351.007(316.77)

О. М. Оргієць

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЛЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано підходи до тлумачення дефініцій «організаційна культура» та «культура знань» у державній службі. Визначено ступінь впливу організаційної культури на формування інституційної пам'яті в органах державної влади. Розглянуто бар'єри, що заважають розвитку культури знань в організації, та запропоновано можливі шляхи їх мінімізації.

Ключові слова: інституційна пам'ять, корпоративна культура, культура знань, організаційна культура, передача досвіду, професійні знання.

Постановка проблеми. Насичення виробничих процесів адекватною інформацією та знаннями дає змогу оптимізувати роботу, спростити процеси прийняття рішень, полегшити розв'язання складних ситуацій, забезпечити ефективність у виконанні завдань. Саме через це абсолютна більшість сучасних управлінців визнають важливість накопичення, збереження й систематизації знань для вдосконалення процесів, пов'язаних з управлінням організацією. У зв'язку з плінністю персоналу та просуванням співробітників службовими сходами всередині організації нагальною проблемою стає пошук методів для ефективної організації передачі знань від одних співробітників іншим.

Як форму створення умов для виявлення, удосконалення, «виращування», поширення, зберігання, оновлення й використання знань у практичній діяльності органів державної влади пропонуємо розглядати інституційну пам'ять, яка зберігає інформацію з різних джерел організації та надає потрібні знання тим держслужбовцям, яким ці знання необхідні для того, щоб підвищити ефективність діяльності своєї установи. Процес розробки й розвитку інституційної пам'яті – це вагомий, проте не єдиний компонент, дійсно важливий для збереження передового професійного досвіду. Інший компонент, який, звичайно, може розглядатись як суб'єктивний, – самі співробітники організації, які в ідеалі повинні складати єдину команду. Потужним стратегічним інструментом, що дає можливість орієнтувати всі підрозділи та окремих осіб на спільні цілі, мобілізувати ініціативу співробітників, забезпечувати й полегшувати спіл-

кування, є організаційна культура. Саме вона робить організацію унікальною, формує її історію, правила комунікації, впливає на прийняття загальноорганізаційних рішень та ефективність провадження в ній інноваційних методів роботи.

Організаційну культуру в приватному секторі визнано як потужний важіль в управлінні персоналом, однак у державній службі України вона досі не отримала належної уваги з боку як науковців, так і практиків від державного управління. Як стверджує В. Мартиненко, це пояснюється особливостями управління персоналом у сфері державної служби, адже воно здійснюється в межах єдиної системи влади й державного управління, що суворо регламентуються законами та нормативно-правовими актами й забезпечуються бюджетом. Наявність цих факторів, на думку автора, не сприяє будь-яким ініціативам стосовно глибокого вивчення та належного використання у сфері державної служби такого феномена, як організаційна культура [6]. У цьому контексті актуальним є питання формування нової організаційної культури державної служби України, яка б відповідала сучасним соціально-економічним вимогам та забезпечувала розвиток індивідуальних і групових організаційних цінностей, збереження інституційної пам'яті органів державної влади, що у свою чергу впливають на ефективність функціонування органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає можливість встановити, що останнім часом увага науковців до проблематики, пов'язаної зі специфікою формування й розвитку організаційної культури державної служби,

помітно зростає. Вітчизняні науковці у сфері державного управління, такі як О. Антонова, Є. Бондаренко, Н. Липовська, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Пашко, С. Серьогін та інші, розглядають державну службу як культурний інститут із морально-етичних позицій. В. Мартиненко досліджує організаційну культуру як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби; Є. Бондаренко звертає увагу на фактори формування організаційної культури. Безпосередньому дослідженню організаційної культури в контексті управління знаннями присвячено роботи Т. Андрусенко, С. Китіна, М. Сокурєнка, О. Тинянової.

Питання про ступінь впливу організаційної культури на успіх організації залишається відкритим. Однак зрозуміло, що відносини між культурою та результатами роботи організації багато в чому залежать від змісту тих цінностей, які затверджуються конкретною культурою в організації. У сучасному науковому дискурсі організаційну культуру в державному управлінні розглядають як важливий компонент покращення морально-психологічного клімату в колективі, дотримання професійно-етичних норм державними службовцями, проте залишається малодослідженим її вплив на формування інституційної пам'яті в органах державної влади.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз ролі організаційної культури на формування інституційної пам'яті в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу. Кожна організація створюється для реалізації конкретних завдань, а процес їх реалізації потребує наявності певних засобів, соціальної бази, які саме надають ознак самобутності цій організаційній системі. Для науковця безумовний інтерес і практичну значимість має розглядання характеру системи взаємодії та відносин членів організації (персоналу) у цьому соціокультурному аспекті. Більшість авторитетних фахівців у сфері менеджменту погоджуються з тим, що організації, як і загалом нації, мають свою культуру. Для опису цього поняття використовують різні терміни, близькі за змістом, а саме: «організаційна культура», «ділова культура», «корпоративна культура», «внутрішня культура компанії» [8]. Як пояснюють С. Малахай та І. Родченко, якщо мова йде про відкрите акціонерне товариство, доцільно вживати поняття «корпоративна культура». Проте якщо правова форма фірми інша, краще використовувати більш загальний

термін «організація» (хоча й корпорація – це також організація). Отже, говорячи про оргкультуру, можемо мати на увазі будь-яку організацію: від приватного підприємця до транснаціональної корпорації [5].

Науковці сходяться на тому, що культура організації являє собою складну композицію важливих припущень, які часто не піддаються формулюванню, бездоказово приймаються та поділяються членами групи чи організації. Організаційну культуру трактують як прийняті більшою частиною організації філософію й ідеологію управління, ціннісні орієнтації, прийнятий кодекс поведінки, укорінені ритуали та норми, набір поведінкових, емоційних і психологічних механізмів, які члени організації сприймають та увічнюють, часто несвідомо. Організаційною культурою є соціальна реальність, яка сигналізує співробітникам, що саме вони повинні робити, почувати й думати [11]. Вона дає змогу значною мірою згладити проблему узгодження індивідуальних цілей із загальною метою організації, формуючи спільний культурний простір [4]. Таким чином, організаційна культура задає певну систему координат, яка пояснює, чому організація функціонує саме таким, а не іншим чином.

Організаційна культура може мати свої особливості залежно від роду діяльності, форми власності, займаного становища на ринку чи в суспільстві. Говорячи про органи державної влади, можна говорити зазвичай про існування бюрократичної організаційної культури, а також про організаційну субкультуру в певних сферах діяльності (наприклад, під час роботи з персоналом, з громадянами, з організаційними надбаннями тощо). Так, організаційну культуру державної цивільної служби Л. Калмиков трактує як культуру корпоративного співтовариства цивільних службовців, загальними основами й ознаками якої є загальний нормативно-правовий статус, єдині вимоги до проходження державної служби, стратегічні цілі та завдання, наявність самоідентифікації держслужбовців, схожих цінностей, норм поведінки, сприйняття, а також ідентифікація із зовнішнім соціальним оточенням (громадськістю) та навіть наявність схожих проблем (корупції, надмірного бюрократизму) [3]. Є. Бондаренко наголошує, що оргкультура державної служби – це система моральних норм, цінностей, традицій, ритуалів, символів, правил, заборон та уявлень, притаманних державній службі, які формуються в процесі спіль-

ної діяльності державних службовців у межах певної організації [2].

Якщо культура організації координується з її загальною метою, вона може стати потужним стратегічним інструментом для розвитку організаційної ефективності, більш лояльного сприйняття інновацій, мобілізації ініціатив співробітників і забезпечення їх продуктивної взаємодії. Значимість проблеми формування організаційної культури органу влади, як зазначають О. Тинянова та С. Китін, зумовлена тим, що така культура, з одного боку, є певною оціночною категорією стабільності відповідного політичного інституту, а в низці випадків (особливо якщо мова йде про його організаційні цінності й норми) – індикатором якщо не ефективності, то хоча б громадської прогресивності його функціонування. З іншого боку, організаційна культура того чи іншого політичного інституту, складаючись протягом усієї історії його існування, виступає не просто невід'ємним атрибутом його функціонування, а найважливішим елементом «цивілізаційної ідентичності» державного управління [9].

Окремою сферою, на яку значною мірою може впливати організаційна культура, є формування та розвиток інституційної пам'яті в органах державної влади, за допомогою якої зростає створений персоналом інтелектуальний капітал організації. З огляду на таке твердження доцільно навести визначення організаційної культури Е. Штейна. На його думку, цей феномен організаційної поведінки є «патерном колективних базових уявлень, який стає надбанням групи під час вирішення проблем адаптації до змін зовнішнього середовища й внутрішньої інтеграції, ефективність якого виявляється достатньою для того, щоб вважати його цінним і передавати новим членам групи як правильну систему сприйняття та розгляду проблем» [10, с. 31].

Заслугує на увагу також думка М. Сокурєнка, що система елементів організаційної культури державної служби складається з трьох підсистем, в основі яких лежать знання, а саме таких:

1) особистісної системи знань, цінностей, норм і зразків, які регулюють поведінку й діяльність державного службовця (моральна, естетична, політична, гуманітарна культура держслужбовця як духовний потенціал, ступінь розвиненості індивідуальних здібностей, зв'язку з культурною спадщиною);

2) локальної системи знань, цінностей, норм і зразків, що виникають під час проходження служби (субкультура, що виникає у визначеному оточенні, проходить життєвий цикл від зародження до занепаду);

3) соціальної системи знань, цінностей, норм і зразків (формально прийняті, функціонально корисні, закріплені в суспільній практиці, досвід поколінь, результат діяльності всіх соціальних груп, творців і користувачів) [8].

Наголосимо, що орієнтація на знання закріплена в деяких функціях організаційної культури, зокрема освітній, або розвиваючій, а також інтеграційній та функції орієнтації на споживача. У цьому плані Т. Андрусенко розглядає організаційну культуру як культуру знань, що створює таку атмосферу, яка залучає до процесу систематичного накопичення, широкого поширення знань і регулярного обміну ними всіх співробітників організації. Розглядаючи культуру знань як корпоративну філософію, автор звертає увагу на те, що вона закладає в діяльність організації такі норми, як постійне генерування ідей, інноваційний підхід до розвитку, інформаційна відкритість, готовність до змін, освіта в найширшому сенсі [1].

Головним потенціалом для створення системи організаційних знань в організації є індивідуальні професійні знання. Однак оскільки індивідуальні теоретичні та практичні знання бувають частково неявними за характером, то вони, як правило, неформалізовані. Їх важко відокремити від самого індивіда, від його внутрішніх психічних процесів і станів, поведінки, дій, діяльності [7]. Тому найважливішим завданням формування й розвитку інституційної пам'яті є саме максимально можлива формалізація особистісних практичних знань працівників із метою подальшого їх тиражування в організації серед працівників для перетворення знань (спочатку на особисті знання працівників, а потім на колективні знання органу державної влади). Відсутність системи накопичення знань приводить до неминучої їх втрати після виходу з організації їх носіїв, а професійний досвід держслужбовців назавжди залишиться лише їх особистим надбанням.

Таким чином, культура знань у державній службі – це організаційна філософія, що включає усвідомлення важливості ролі державних службовців як носіїв унікальних професійних знань, а також створення мотивацій для набуття та обміну знаннями, яка у свою чергу є засо-

бом забезпечення максимальної результативності діяльності органу державної влади.

Мотивація як дуже важливий елемент організаційної культури повинна спрямовуватись на стимулювання приросту й освоєння нових знань: самонавчання, пошук, збір корисної інформації із зовнішніх і внутрішніх джерел, її інтеграцію із загальноорганізаційними знаннями. В установі повинні заохочуватись ті співробітники, які зробили власні знання доступними для всіх інших працівників. Одним з ефективних способів обміну знаннями є стимулювання групової роботи. В органах державної влади для цього здійснюється постановка таких цілей, які не можуть бути досягнуті поодиночці, що змушує держслужбовців об'єднуватись у робочі групи, спільно шукати нові знання та обмінюватись ними.

Зауважимо, що одними стимулами проблему обміну знаннями між співробітниками органу

державної влади вирішити не можна. Ось чому так важливо від внутрішньої настанови «знання – це влада, тому ділитись ними не варто» перейти до нової, більш перспективної настанови «вільний обмін знаннями – це джерело успіху організації та особистості» [4]. Процес переходу від однієї установки до іншої досить складний, проте саме від нього залежить ефективність стратегії формування інституційної пам'яті. Це великомасштабні зміни, які стосуються і мотиваційних елементів, і навчальних систем, і критеріїв, і показників діяльності органу державної влади. Вони стосуються також формування нових відносин, спрямованих на ефективне використання персональних знань і знань організації в цілому. Керівники повинні знати, що є безліч бар'єрів, які заважають розвитку культури знань у їхніх організаціях та більшість із яких залежать саме від їх вольового рішення щодо

Таблиця 1

Причини негативних результатів упровадження культури знань та шляхи їх мінімізації

Бар'єри	Їх зміст	Шляхи мінімізації
Недостатнє розуміння змін	Нездатність керівництва вищої ланки донести до відома співробітників значимість обміну знаннями	Запрошення зовнішніх експертів
Різниця між заявами керівництва та діями	Менеджери, які вели програму, швидко переключаються на інші галузі, у результаті чого втрачаються ефективність і результативність	Введення в посадові обов'язки конкретних осіб відповідальності за впровадження системи обміну знаннями; взяття на контроль та періодичне звітування про результати
Невизначеність і боязнь змін	Зміна системи сприймається як загроза усталеному порядку буття, хоч і далекому від досконалості, проте звичному, тому сприймається як особиста загроза	Роз'яснення
Апатія щодо обміну знаннями	Володіння унікальними знаннями, що розглядаються як сила й гарантія зайнятості в цій організації, стримує до їх передачі	Розробка моделі мотивації ключових фахівців; заохочення службовців, які досягли певних результатів у роботі
Саботаж	Опір змінам, які чинять як окремі держслужбовці, так і їх групи	Відкрите обговорення необхідності змін, в окремих випадках застосування примусу
Синдром «не винайдено тут»	Співробітники нерідко відмовляються від виконання роботи на основі чиясь ідеї, навіть коли вони знають, що це може заощадити час і витрати	Ознайомлення з кращими практиками публічного адміністрування
Різні культури й субкультури	Існують значні відмінності між соціальними та національними культурами, які можуть привести до різних інтеграцій і поведінки. Довіра та обмін інформацією можуть чинити негативний вплив без ефективного менеджменту	Роз'яснення, організаційні навчання, групова робота
Організаційна «амнезія»	Організації часто не можуть зберегти набуті знання й уроки, засвоєні в минулому	Створення бази знань
Розвиток на основі «віртуальної» роботи	Надання співробітникам лише доступу до інформації, у тому числі за допомогою ІТ-технологій	Особисте спілкування між людьми через комунікативні заходи
Обмін «старими» знаннями	Передача знань, які є вже неактуальними або неважливими для реалізації стратегії організації	Систематичне підвищення кваліфікації службовців, які навчають інших; упровадження системи підготовки наставників

впровадження змін, створення необхідних умов, контролю тощо. Підсумовуючи зазначене, у таблиці 1 наведено основні перешкоди, які приводять до низьких результатів упровадження культури знань в органах державної влади, а також можливі напрями їх подолання.

Висновки і пропозиції. Таким чином, упровадження організаційної культури в державному управлінні, яка орієнтована на знання, є важливим засобом збереження інституційної пам'яті в органах влади, проте несе серйозні організаційні зміни. Основні причини неактивної участі державних службовців в інноваційних процесах упровадження культури знань або негативного ставлення до них – опір змінам і недостатнє нерозуміння того, які саме позитивні можливості несуть ці зміни для організації та для них особисто. Держслужбовці добровільно не будуть ділитись знаннями, які визначають їх професійну цінність, тому керівництву органу державної влади необхідно створити умови, які здатні формувати й підтримувати значущість культури знань. Для того щоб організаційна культура цінувала, пропагандувала та винагороджувала вільний обмін знаннями між людьми, необхідно передбачити механізми (і мотивацію), що забезпечують спільне використання держслужбовцями знань, важливих у їх роботі, та дають змогу домогтись більш високих результатів діяльності органу державної влади.

Список використаної літератури:

1. Андрусенко Т. Организационная культура в контексте управления знаниями / Т. Андрусенко // Корпоративные системы. – 2006. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/qm/qm104.html>.
2. Бондаренко Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття / Є. Бондаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 2(2). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09bemhvp.pdf>.
3. Калмыков Н. Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе : автореф. дис. ... канд. социол. наук : спец. 22.00.08 / Н. Калмыков ; Российская академия нар. хозяйства и гос. службы при Президенте РФ. – М., 2013. – 25 с.
4. Короткий курс лекцій з дисципліни «Менеджмент» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studme.com.ua/145506236562/menedzhment/kultura_organizatsii_orientirovannaya_znaniya.htm.
5. Малахай С. Организационная культура и ее особенности в государственных учреждениях : [учеб.-метод. пособие] / С. Малахай, И. Родченко. – Донецк, 2013. – 47 с.
6. Мартиненко В. Організаційна культура як об'єкт управлінської діяльності у сфері державної служби / В. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1. – С. 59–63.
7. Пікалов В. Особистісні знання працівників як потенціал розвитку організаційних знань суб'єктів господарської діяльності / В. Пікалов // Європейський вектор економічного розвитку. – 2015. – № 1. – С. 129.
8. Сокурено М. Теоретико-методологічні засади дослідження організаційної культури державної служби / М. Сокурено // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 1(5). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11smvkds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11smvkds.pdf).
9. Тынянова О. К вопросу об организационной культуре в органах исполнительной власти Российской Федерации / О. Тынянова, С. Кытин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-almanac.space-time.ru/assets/files/Tom1Vip2/rubr9-rakurs-st1-tynyanovakytin-2012.pdf>.
10. Шэйн Э. Организационная культура и лидерство / Э. Шэйн ; пер. с англ. под ред. В. Спивака. – СПб. : Питер, 2002. – 336 с.
11. Troy H. Creating a Great Organizational Culture in the Public Sector / H. Troy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://patimes.org/creating-great-organizational-culture-public-sector/>.

Оргиец О. Н. Роль организационной культуры в процессе формирования институциональной памяти в органах государственной власти

В статье проанализированы подходы к толкованию дефиниций «организационная культура» и «культура знаний» в государственной службе. Определена степень влияния организационной культуры на формирование институциональной памяти в органах государственной власти. Рассмотрены барьеры, мешающие развитию культуры знаний в организации, и предложены возможные пути их минимизации.

Ключевые слова: институциональная память, корпоративная культура, культура знаний, организационная культура, передача опыта, профессиональные знания.

Orgiets O. M. The role of the corporative culture in the process of forming the institutional memory in the governmental bodies

The article analyzes the approaches to the interpretation of the definitions “organizational culture” and “culture of knowledge” in the civil service. It is proved that the implementation of the organization culture in the governmental management is an important way of saving the institutional memory in the governmental bodies. Are considered barriers to the development of cultural knowledge in the organization, and possible ways to minimize them.

Key words: *institutional memory, corporative culture, knowledge culture, organization culture, transmission of the experience, professional knowledge.*

О. В. Сергієнкоаспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВИПАДКОВОСТІ (НЕПЕРЕДБАЧЕНОСТІ) ЯК СПЕЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянської випадковості (непередбаченості) як спеціальної функції контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, у тому числі провідних країн світу, їх відображення в нормативних актах України та наукових доробках, а також визначення напрямів удосконалення понятійного апарату громадянської випадковості (непередбаченості) в галузі містобудівної діяльності. Уточнено місце й роль громадянської випадковості (непередбачуваності) контролю зокрема та громадянського контролю в цілому у сфері містобудування як механізму забезпечення врахування суспільних інтересів, особливо протидії корупції.

Ключові слова: контроль, випадковість, непередбаченість, планована випадковість, свідомо непередбаченість, державний контроль, громадянський контроль, громадянська випадковість (непередбаченість), контроль у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянська випадковість (непередбаченість) у сфері містобудування, містобудівна діяльність, планована випадковість, свідомо непередбаченість.

Постановка проблеми. Український народ вважає головною метою свого розвитку розбудову демократичної, соціальної, правової держави [1], що фактично означає будівництво держави з розвиненою демократією. Це у свою чергу вимагає наявності високого рівня розвитку громадянського суспільства та його інститутів. Безумовно, одним із таких важливих інститутів є інститут громадянського контролю.

Країни з континентальною та вестмінстерською моделями побудови системи державного управління одночасно дійшли висновку, що тільки контроль із боку громадянського суспільства з усім розмаїттям складників цього суспільства здатний змусити державні органи діяти в напрямі забезпечення врахування суспільних інтересів у процесі життєдіяльності держави.

Очевидно, що сталими демократії стають лише тоді, коли забезпечений сталий (постійний) вплив відповідних інститутів громадянського суспільства на владні органи, особливо забезпечення з боку громадянського суспільства належного контролю за діяльністю органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована як вітчизняним, так і зарубіжним науковим співтовариством. Дослідженням питань контролю органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибаків, І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та інші вчені.

Мета статті. Метою розвідки є дослідження змісту функції випадковості (непередбаченості) громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, у тому числі провідних країн світу.

У зв'язку із зазначеним завданням статті є такими:

– з'ясувати суть і значення поняття «громадянська випадковість» (або «свідомо непередбаченість») як загалом, так і в галузевому контексті;

– визначити місце функції громадянської випадковості (свідомої непередбаченості) у структурі системи громадянського контролю;

– виявити особливості громадянської випадковості контролю з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих функцій громадянського контролю, головним завданням якої є «стримування корупції або антисистемної поведінки» [2, с. 16], є планована випадковість.

Під планованою випадковістю розуміємо контроль над індивідами в органах державної влади й державному секторі через свідоме запровадження в їхнє життя елементів непередбачуваності [2, с. 18]. Тобто планована випадковість передбачає діяльність із впливу на органи публічної влади з метою внесення до їх діяльності елементів несподіваного й непередбаченого.

Зміст такої непередбачуваності полягає в тому, щоб знищити системне хабарництво й корисливу поведінку та зробити їх непевною справою [2, с. 18]. Отже, планована випадковість вносить у діяльність органів публічної влади елементи ризику, які якщо не знищують, то вочевидь мінімізують можливості до корупційної діяльності, а також створюють можливості до опору самій системі. Звернемо увагу, що планована випадковість має дуже важливе значення саме в збереженні цілісності та стійкості системи публічної влади.

Проте поєднання у визначенні слів «планова» та «випадковість» вимагає проведення аналізу такого поняття, спираючись на їх значення в українській мові.

Під випадковістю «Великий тлумачний словник української мови» розуміє властивість за значенням «випадковий»; непередбачені, несподівані обставини, що раптово виникають; явище, факт, що виникають без будь-якого внутрішнього зв'язку із чим-небудь, нічим не обумовлені; категорія, що позначає тимчасові, несуттєві, одиничні зв'язки між явищами об'єктивної дійсності [3, с. 144]. Як бачимо, випадковість – це те, що не може бути передбачене, що не зумовлюється внутрішніми зв'язками та має одиничний характер. Очевидно, що випадковим є також те, чого не можна було передбачити або що виникало несподівано.

Щоб наблизити розуміння випадковості саме для системи публічних відносин, звернемося до «Юридичної енциклопедії», оскільки з позиції права відкривається цікавий аспект значення слова «випадок»: це «випадкова подія, якою завдано певної шкоди»; простий випадок – об-

ставина, яка унеможливила виконання чи неналежне виконання зобов'язання; кваліфікований випадок уможливлює звільнення від відповідальності лише за умови конкретно визначених обставин [4, с. 401]. Тобто українська юридична наука вбачає у випадку наявність обов'язковості заподіяння шкоди, саме на протидію заподіяння якої впроваджується планована випадковість.

Під словом «планований» розуміємо дієприкметник минулого часу від дієслова «планувати» [3, с. 979], яке у свою чергу означає «складати план або проект» [3, с. 979]. Під планом розуміється «задум, проект, що передбачають перебіг, розвиток чого-небудь» [3, с. 978] або «попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо» [4, с. 566]. Нарешті, планування – це процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні послідовності здійснення наміченої на конкретний (середньо- й довгостроковий) період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) із зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання тощо [4, с. 566]. Безумовним є те, що план, на відміну від випадковості, є заздалегідь передбачуваною послідовністю подій. Тобто слова «план» і «випадковість» – до певної міри антоніми. Отже, чи можна вважати словосполучення «планована випадковість» вдалим терміном? Очевидно, що ні.

Натомість звернемося до іншого словосполучення, яким також узагальнюють наявність інструментів випадковості в діяльності органів публічної влади, – «свідома непередбаченість».

«Великий тлумачний словник української мови» дає таке визначення слова «свідомий»: зроблений, заподіяний із певним наміром, навмисно; ужитий із наміром, з певною метою [3, с. 1297]. Зрозуміло, що ми маємо справу з бажаною дією. Під словом «непередбаченість» розуміємо іменник до прикметника «непередбачений», який у свою чергу тлумачиться як «якого не передбачали, не чекали, не сподівалися» [3, с. 772]. Отже, зміст словосполучення «свідома непередбаченість» полягає у свідомому плануванні дії, яка матиме невідомий результат. Тому, на нашу думку, з позиції семантики української мови вдалим для позначення досліджуваного поняття є словосполучення «свідома непередбаченість», яке саме ми будемо використовувати в статті.

З позиції громадянського суспільства громадянська свідомість непередбачуваність є спеціальною функцією громадянського контролю над посадовими особами органів публічної влади через запровадження механізмів непередбачуваності. Звернемо увагу, що теорія державного управління (публічного адміністрування) передбачає плановість як основний принцип організації органів публічної влади, адже однією з важливих ознак сталої демократії є передбачуваність у діяльності органів влади. Проте з метою усунення можливостей корупційної й антисистемної поведінки є необхідність протидіяти «монополізації», або «приватизації», однією особою чи групою осіб відповідних владних повноважень протягом значного часу. Система зацікавлена в тому, щоб владні повноваження асоціювались і залежали від ролі посади в структурі владного механізму, а не особи, яка обіймає цю посаду (наділена відповідними владними повноваженнями). Таким чином, особа не лише не матиме змоги побудувати корупційні схеми у своїй роботі, а й не зможе своєю діяльністю видозмінювати (протидіяти) діяльності владної системи.

Однією з вимог до діяльності органів публічної влади, безумовно, є прозорість у їх діяльності. Саме підвищення прозорості сприяє тому, що індивіди або групи дедалі більшою мірою зазнають несподіваного й непередбачуваного втручання ззовні [2, с. 243].

Які ж складники ми можемо виділити у свідомій непередбаченості?

По-перше, елементи непередбаченості в кар'єрному розвитку службовців публічних органів влади. Очевидно, що кадрова політика передбачає системне й поступове кадрове просування службовця, однак такий механізм має зазнавати час від часу впливу горизонтальних зрушень. Однією з очевидних форм такого впливу є кадрові ротації. Аналізуючи досвід країн зі сталою демократією, варто зауважити, що ротація персоналу в межах розгалуженої територіальної адміністративної системи впроваджує важливі елементи випадковості в замкнену систему кар'єрної еліти, що була дуже вразливою до формування кланів і протекціонізму [2, с. 189]. Тобто такі ротації особливо важливі для вищих посадових осіб держави. І в цьому контексті безумовно необхідно зауважити, що непередбачувані зміни політичного процесу призводять до постійних змін у складі персоналу кабінету [2, с. 191]. Очевидно, що за

існуючої бюрократичної ієрархії зазвичай сподіваються, що відповідний владний механізм має спричиняти проведення кадрових ротацій, проте у відповідних моментах таким правом можуть бути наділені також інститути громадянського суспільства, які можуть збурювати хвилі кадрових ротацій за певних умов. Безумовно, непередбачуваність кар'єри, яка не дає змоги з'ясувати, з ким і на кого доведеться працювати в майбутньому (і в такий спосіб обмежує сферу комфортного пристосування), може також стати причиною низки інституційних процесів [2, с. 243].

По-друге, випадковий вибір процесів, до якого ми відносимо формування складу колегіальних чи дорадчих органів за процедурою, яка безпосередньо не підконтрольна відповідному органу публічної влади; формування порядку денного роботи органу публічної влади, його колегіального чи дорадчого органу, тобто внесення в порядок денний питань, які попередньо не опрацьовувались на предмет можливих рішень; зміну громадської думки; несподівані розслідування діяльності бюрократії з боку інститутів громадянського суспільства. Наприклад, громадські слухання передбачають оприлюднення заздалегідь питань, з яких буде надано звіт, а відсутність таких питань є елементом випадковості.

По-третє, непередбачуваність аудиторських схем, інспектування й авторизації, яка проявляється в тому, що до початку проведення зазначених заходів інститути громадянського суспільства повинні мати змогу вносити непередбачувані елементи в заплановану контрольну діяльність одних органів публічної влади над іншими, адже система контролю містить деякі елементи планової випадковості щодо визначення стандартів, збирання інформації та змін у поведінці [2, с. 191], також до складу аудиторських груп можна залучати сторонніх осіб, яких туди делегують відповідні структури громадянського суспільства.

Необхідно також зазначити, що вагомою складовою частиною громадянської випадковості є непередбачуваність того, на яку сферу бюрократії в той чи інший момент часу буде спрямовано фокус уваги політиків і засобів масової інформації [2, с. 222], а також інших інститутів громадянського суспільства. У зв'язку із цим зауважимо, що хоча традиційна система парламентського контролю певною мірою функціонує випадково, враховуючи той факт, що члени парламенту можуть втручатись у роботу державно-

го сектора, як і коли вони вважають за потрібне [2, с. 210], проте відносити його до громадянського контролю не варто, оскільки інституційно це орган державної влади.

Що стосується органів публічної влади в галузі містобудування в Україні, то необхідно з'ясувати, чи існують сьогодні певні інститути громадянського суспільства, які мають змогу здійснювати громадянську свідому випадковість.

Насамперед зазначимо, що дієві механізми громадянської свідомої випадковості в галузі містобудування виділити важко, оскільки до цього часу в Україні діє досить жорстка ієрархічна модель публічного управління, за якої безпосередній вплив на систему допускається лише вертикально, а зовнішній вплив максимально обмежується [7, с. 244].

Зокрема, відповідно до Положення про громадську раду при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 вересня 2016 р. № 254, встановлено процедуру формування ради, яка полягає в проведенні рейтингового голосування за кандидатів до складу ради на установчих зборах, порядок скликання й проведення яких положенням не визначено, що у свою чергу може свідчити про «контрольованість» процесу їх скликання. Також до повноважень громадської ради не віднесено право впливу на кадрову політику Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. І відповідних механізмів громадянської свідомої непередбаченості щодо формування порядків роботи, порядків денних та розгляду нагальних питань положення також не передбачає, натомість визначає саме плановане формування такої діяльності.

Що стосується громадської ради при Державній архітектурно-будівельній інспекції України, то зазначене повністю екстраполюється також на цей державний орган.

Щодо громадських рад при обласних і районних державних адміністраціях ситуація буде аналогічною.

Такий стан речей у вертикалі державної влади зумовлений тим, що відповідні положення про громадські ради розробляються на підставі Типового положення про громадські ради, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [5], у

якому відсутні механізми громадянської свідомої непередбачуваності.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то в них механізми громадянської свідомої непередбачуваності відсутні, що у свою чергу зумовлюється тим, що місцеве самоврядування в Україні не досягнуло відповідного розвитку; досвід країн зі сталою демократією показує, що такі процеси розпочинаються згори.

Таким чином, на сьогодні в Україні не сформовані механізми громадянської свідомої непередбачуваності, тому очевидно, що це є однією з причин наявності високого рівня корупції в органах публічної влади загалом та у сфері містобудування зокрема [6].

Світовий досвід країн зі сталою демократією показує, що випадковість є центральним складником гібридної форми контролю, яка поєднує непередбачуваний і постійно змінний комплекс цільових показників із конкурентними рейтинговими таблицями, системами аудиту й інспектування та певним елементом оцінювання з боку рівних за статусом колег [2, с. 245].

Варто зазначити, що випадковість зараз рідко використовується в чистій або первинній формі, проте те саме можна сказати також про нагляд, взаємність і конкуренцію [2, с. 245]. Деякі елементи свідомої непередбачуваності часто застосовуються як механізми контролю над бюрократією, зокрема й у поєднанні з іншими контрольними процесами [2, с. 18]. В основному в Україні задіяні механізми громадянського нагляду, оскільки саме такий вид громадянського контролю широко впроваджувався у зв'язку обранням Україною шляху на демократизацію [8, с. 21].

Висновки і пропозиції. Отже, у статті досліджено зміст громадянської свідомої непередбачуваності (планованої випадковості) як окремого виду громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади, розглянуто його форми з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвиненою) демократією, з'ясовано суть і значення понять «громадянська свідомо непередбачуваність» та «планована випадковість» як загалом, так і в галузевому (містобудівному) контексті. Також визначено місце функції свідомої непередбачуваності в структурі системи громадянського контролю, виявлено особливості громадянської свідомої непередбачуваності порівняно з аналогічними системами країн зі сталою демократією, проаналізовано причини відсутності таких інструментів громадянського контролю в галузі містобудування України.

Необхідно констатувати, що на сьогодні в Україні не задіяна функція громадянської свідомої випадковості не лише у сфері містобудування, а й у системі громадянського контролю загалом. Безумовно, це є наслідком успадкованої Україною ієрархічної системи державного управління, за якої органи публічної влади фактично залишаються «бюрократичними клубами», зовнішнє втручання в роботу яких не допускається.

Очевидним є також те, що система громадянського контролю у сфері містобудування, як і її спеціальна функція громадянської свідомої непередбаченості, потребує законодавчого закріплення, що могло б забезпечуватись шляхом прийняття єдиного кодифікованого галузевого закону – Містобудівного кодексу України.

Безумовно, одним із дієвих механізмів подолання корупції в Україні є забезпечення впровадження в роботу органів публічної влади системи свідомої непередбаченості загалом та забезпечення зовнішнього й внутрішнього впливу на їх діяльність системи громадянської свідомої непередбаченості зокрема.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах. – пер. з англ. – К. : К.І.С., 2006. – 274 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / упор. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. Шемшученка. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1. – 1998. – 672 с.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
6. Режим електронного документу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2104457-zemla-budivnictvo-i-komunalka-lucenko-skazav-de-najbilse-kriminalu.html>.
7. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
8. Сергієнко О. Особливості функції громадянського нагляду за органами публічної влади у сфері містобудування / О. Сергієнко // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2016. – № 1(53). – С. 21–25.

Сергиенко А. В. Особенности функции гражданской случайности (непредсказуемости) как специальной функции гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена проблемам осуществления гражданского контроля в сфере градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданской случайности (непредсказуемости) как специальной функции контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительства с учетом опыта стран с установившейся демократией, в том числе ведущих стран мира, их отражение в нормативных актах Украины и научных доработках, а также определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданской случайности (непредсказуемости) в сфере градостроительной деятельности. Уточнено место и роль гражданской случайности (непредсказуемости) контроля в частности и гражданского контроля в целом в сфере градостроительства как механизма обеспечения учета общественных интересов, особенно противодействия коррупции.

Ключевые слова: *контроль, случайность, непредсказуемость, планируемая случайность, сознательная непредсказуемость, государственный контроль, гражданский контроль, гражданская случайность (непредсказуемость), контроль в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданская случайность (непредсказуемость) в сфере градостроительства, градостроительная деятельность, планируемая случайность, сознательная непредсказуемость.*

Serhiienko O. V. Features of public chance (unpredictability) as special features of public control over the activities of public authorities in urban planning

The article deals with the problems of the civil control in the sphere of urban development in Ukraine. The aim of the article is to clarify the content of civil contingency (unpredictable) as a special function of control over the activities of public authorities in the field of urban planning based on the experience of countries with established democracies, including the leading countries of the world, they are reflected in the laws and regulations of Ukraine and scientific completions, as well as the definition of ways to improve the conceptual apparatus of civil accidents (unpredictability) in the field of urban planning activities. Specify the place and role of the civil contingency (unpredictable) control in particular, and civilian control as a whole in the field of urban planning as a mechanism for taking into account the public interest, especially anti-corruption.

Key words: *control, accident, unpredictable, planned coincidence conscious unpredictable, state control, civil control, civil accident (unpredictable), control in the field of urban planning, civil control in urban planning, civil accident (unpredictable) in urban planning, urban planning activities, planned coincidence, conscious unpredictable.*

УДК 336.5.01:354

Є. М. Фетіщенко

аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

У статті проаналізовано й узагальнено наукові підходи до трактування сутності понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» («видатки державного бюджету»). Встановлено найбільш поширені підходи до визначення бюджетного планування та видатків бюджету. Запропоновано визначення поняття «планування видатків державного бюджету» в контексті державного управління.

Ключові слова: планування видатків державного бюджету, бюджетне планування, видатки бюджету, видатки державного бюджету, економічні відносини.

Постановка проблеми. Економічний розвиток будь-якої країни та добробут її громадян значною мірою залежать від якості розподілу централізованого грошового фонду держави – бюджету країни. Раціональний підхід до планування видатків державного бюджету сприяє створенню належної фінансової бази для розвитку виробництва, науки й техніки, активізації зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення громадського порядку, національної безпеки, соціального захисту населення тощо.

У сучасній науковій думці та на законодавчому рівні термін «планування видатків державного бюджету» не має встановленого визначення. Спробу визначити схоже поняття – поняття «планування видатків бюджету» – зробила в дисертації Т. Набока, характеризуючи його як «процес визначення науково обґрунтованих критеріїв розподілу коштів і використання фінансових ресурсів у процесі складання, розгляду й затвердження бюджету з метою забезпечення ефективного виконання державою своїх функцій та розвитку суспільства» [1, с. 41]. Інші ж науковці зазвичай розкривають сутність зазначених понять через такі їх складники, як бюджетне планування та видатки бюджету (видатки державного бюджету). Саме тому актуальним питанням для науки державного управління наразі залишається визначення дефініції «планування видатків державного бюджету».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним засадам бюджетного планування приділяли увагу такі вітчизняні й зарубіжні науковці: М. Артус, А. Бабиш, В. Базилевич, О. Василик, В. Венгер, Т. Говорушко, Л. Клець,

Д. Коваленко, Л. Сафонова, Р. Сорока, Г. Старостенко, В. Стоян, Л. Фещенко, В. Хомутенко, С. Юрій. Видатки бюджету та видатки державного бюджету визначали В. Баранова, І. Благун, В. Бодров, М. Грідчина, В. Захожай, П. Іжевський, Ю. Пасечник, Г. Поляк, О. Романенко, Н. Стасюк, І. Шевчук. Дослідження наукових підходів до визначення понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» проводили І. Лютий, Т. Набока, М. Панасюк, З. Перощук та інші автори. Водночас є потреба в додатковому комплексному аналізі й узагальненні наукових підходів до трактування зазначених понять із метою визначення сутності планування видатків державного бюджету в контексті державного управління.

Мета статті. Завдання публікації полягає у визначенні поняття «планування видатків державного бюджету» на основі аналізу й узагальнення наукових підходів до трактування сутності понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» («видатки державного бюджету»).

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи теоретичні доробки в бюджетній сфері, можна зробити висновок, що науковці висувують різні концептуальні підходи до трактування змісту бюджетного планування.

Л. Клець вважає: «Економічна сутність бюджетного планування полягає в централізованому розподілі та перерозподілі ВВП між ланками бюджетної системи на основі загальнонаціональної соціально-економічної програми розвитку бюджетів різного рівня» [2, с. 155]. Схоже визначення бюджетного планування пропонує В. Базилевич, характеризуючи його

як «централізований розподіл і перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту й національного доходу між ланками бюджетної системи на основі національної соціально-економічної програми розвитку країни в процесі складання та виконання бюджетів і позабюджетних фондів» [3, с. 252].

Багато науковців визначають бюджетне планування як процес [4, с. 133]. Так, на думку російського вченого А. Бабиц, бюджетне планування – це «процес розробки проектів бюджетів всіх рівнів бюджетної системи відповідно до бюджетної класифікації на основі прогнозу соціально-економічного розвитку, виходячи з фінансової політики держави, діючої системи податків і зборів» [5, с. 411].

С. Юрій зазначає: «Бюджетне планування можна охарактеризувати як науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованих фондів грошових коштів» [6, с. 156]. Аналогічний підхід використовує низка науковців, при цьому більшість із них доповнюють свої дефініції бюджетного планування метою його здійснення. Наприклад, М. Артус стверджує: «Бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел формування і напрямів використання бюджетних фінансових ресурсів для забезпечення пропорційного й динамічного соціально-економічного розвитку суспільства» [7, с. 135]. В. Хомутенко трактує бюджетне планування як «науково обґрунтований процес визначення джерел створення й напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного та соціального розвитку» [8, с. 62]. Ідентичну ціль пропонують у своїх визначеннях О. Василик [9, с. 60], Т. Говорушко [10, с. 34], Г. Старостенко [11, с. 101], Л. Фещенко [12, с. 40].

Не менш поширеним є комплексний підхід до визначення бюджетного планування. Р. Со рока визначає бюджетне планування як «комплекс організаційно-технічних та методичних заходів із визначення доходів і видатків на стадіях складання, розгляду й затвердження проекту бюджету» [13, с. 29]. Згідно з «Енциклопедичним словником з державного управління» поняття «бюджетне планування» тлумачиться як складник фінансового планування, що виступає як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів та видатків бюджетів на всіх

стадіях бюджетного процесу [014, с. 72]. На думку Л. Сафоновой, бюджетне планування – це «комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду й затвердження» [15, с. 110]. Дотримуючись зазначеної ідеї, Л. Клець та В. Стоян уточнюють свої дефініції бюджетного планування визначенням мети проведення комплексу заходів, а саме «з метою забезпечення сталого економічного зростання та проведення цілеспрямованої соціальної політики держави» [2, с. 156], «для визначення обсягів і джерел формування й напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку» [16, с. 66].

З огляду на зазначене доцільно розділити думку І. Лютого, що у фінансовій науці бюджетне планування пов'язують зі словосполученнями «централізований розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту», «науково обґрунтований процес», «комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів» [17, с. 82]. При цьому необхідно зазначити, що окремі науковці також характеризують бюджетне планування як компонент бюджетного процесу або як сферу управлінської діяльності. Л. Клець переконує: «Бюджетне планування є складником бюджетного процесу, що включає порядок складання, розгляду та затвердження бюджету, його нормативно-правову й організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни» [2, с. 155]. Подібні підходи використовують В. Венгер [18, с. 125], Д. Коваленко [19, с. 378], С. Юрій [6, с. 156]. Водночас останній із названих науковців розглядає бюджетне планування з позиції управлінської діяльності, зазначаючи, що за змістом бюджетне планування є особливою сферою фінансової діяльності держави, пов'язаною з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері бюджету щодо фінансового забезпечення запланованих заходів; тобто це специфічна сфера управління [6, с. 156].

Проаналізувавши різні підходи до визначення сутності бюджетного планування, вважаємо за доцільне розглядати його з декількох сторін: 1) як централізований розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту; 2) як науково обґрунтований процес визначення джерел формування (створення) та напрямів вико-

ристання бюджетних ресурсів держави; 3) як комплекс організаційно-технічних, методичних та методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджету; 4) як складову частину бюджетного процесу; 5) як сферу управлінської діяльності. Багатосторонність бюджетного планування вказує на складність явища, проте дає змогу виділити основні його характеристики (сферу застосування – відносини, що виникають у зв'язку з розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту; форму прояву – процес складання, розгляду й затвердження бюджету; об'єкт – бюджетні ресурси держави; суб'єкти – органи державної влади та органи місцевого самоврядування) і встановити мету проведення – забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Єдиної думки щодо визначення видатків бюджету також не існує. Більшість науковців характеризують їх як фінансову категорію (див. таблицю 1).

Узагальнивши наведені в таблиці 1 визначення поняття «видатки бюджету», вважаємо найбільш поширеним таке трактування: видатки бюджету – це економічні відносини, які виникають у процесі розподілу й використання централізованого фонду грошових коштів

держави. При цьому доцільно зазначити, що окремі науковці (В. Баранова, Г. Поляк, В. Хомутенко) визначають учасників цих відносин: державу, юридичних (організації, установи) та фізичних осіб (населення).

Досить розповсюдженими також є визначення видатків бюджету, задекларовані Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI та його попередньою версією (від 21 червня 2001 р. № 2542-III [26]). У п. 1 ст. 2 чинного документа вказано: «Видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До них не належать: погашення боргу, надання кредитів із бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування» [27].

Спираючись на норми законодавства, ідентично трактують видатки бюджету М. Артус [7, с. 77], В. Бодров [28, с. 338], Л. Клець [2, с. 27], Р. Сорока [13, с. 106], І. Шевчук [29, с. 97]. Вважаємо, що така позиція щодо визначення поняття є досить непоганою, проте її доцільно застосовувати лише тоді, коли плану-

Таблиця 1

Окремі визначення поняття «видатки бюджету»

Автор	Поняття
В. Баранова [20, с. 33]	Видатки бюджету являють собою економічні відносини між державою, юридичними та фізичними особами, які виникають під час розподілу й використання бюджетних ресурсів, реалізуються в об'єктивних економічних процесах і проявляються за допомогою структурного різноманіття, динамічності та функціональної особливості.
М. Грідчина, В. Захожай [21, с. 79]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом фонду коштів держави та його використанням за галузевим, цільовим і територіальним призначенням.
Л. Клець [2, с. 27]	Видатки бюджету – це економічні відносини, на основі яких здійснюється процес використання грошових ресурсів централізованого фонду для виконання державою своїх функцій.
Г. Поляк [22, с. 112]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають між державою, з одного боку, та організаціями, установами й громадянами – з іншого, у ході використання централізованих фондів грошових коштів.
О. Романенко [23, с. 167]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають із приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави.
Н. Стасюк [24, с. 133]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають із приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави.
В. Стоян [16, с. 47]	Видатки бюджету уособлюють економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів держави та його використанням за цільовим призначенням.
Л. Фещенко [12, с. 43]	Видатки бюджету являють собою економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням.
В. Хомутенко [8, с. 183]	Видатки бюджету як економічна категорія – це сукупність економічних відносин між державою, юридичними й фізичними особами, які виникають у процесі розподілу та використання централізованого фонду держави.
С. Юрій [6, с. 334]	Видатки бюджету – це об'єктивні економічні відносини, пов'язані з розподілом і використанням централізованого фонду грошових коштів держави, що є завершальним етапом перерозподільчих процесів за допомогою бюджетних відносин.

вання видатків бюджету здійснюється за програмно-цільовим методом. З. Перощук у свою чергу взагалі не погоджується з дефініцією, викладеною в Бюджетному кодексі України, наголошуючи на тому, що в цьому документі термін «використовується у вузькому значенні» [30, с. 173].

Нетрадиційними є визначення видатків бюджету, запропоновані А. Бабиць, І. Благуном, Т. Набокою. Використовуючи процесуальний підхід до визначення видатків бюджету, А. Бабиць зазначає: «Видатки бюджету являють собою процес виділення та використання фінансових ресурсів, акумульованих у бюджетах кожного рівня, відповідно до законів і постанов про бюджети на відповідний фінансовий рік» [5, с. 333–334]. Надумку І. Благун, видатки бюджету – це «законодавчо визначені норми й напрями використання бюджетних коштів» [25, с. 31]. Т. Набока пропонує розглядати видатки бюджету з позиції управлінської діяльності та визначати їх як «важіль державної фінансової політики, раціональне використання якого на всіх стадіях бюджетного процесу сприяє ефективному виконанню державою конституційних зобов'язань та забезпечує добробут і соціально-економічний розвиток» [1, с. 18].

Тлумачення видатків державного бюджету також дещо різняться. Ю. Пасечник розглядає їх як «витрати, що відображають соціально-економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямками, визначеними законом» [31, с. 443]. П. Іжевський трактує видатки державного бюджету як «витрати держави на загальнодержавному рівні, які необхідні для виконання державою її функцій і виражають економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямками, визначеними законом» [32, с. 152]. Р. Сорока зазначає: «Видатки державного бюджету характеризуються як рух грошових коштів із бюджету на загальнодержавному рівні на фінансування програм і заходів, які необхідні для виконання державою її функцій. Ці видатки виражають економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямками, визначеними законом» [13, с. 106].

Підсумовуючи наукову дискусію, планування видатків державного бюджету в загальному вигляді можна представити як процес складання, розгляду й затвердження видаткової

частини проекту державного бюджету, який передбачає здійснення певного комплексу організаційно-технічних і методичних заходів. У контексті державного управління планування видатків державного бюджету пропонуємо визначити як процес підготовки та прийняття державно-управлінських рішень щодо напрямів використання централізованого фонду грошових коштів держави з метою забезпечення її соціально-економічного розвитку.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження визначено, що вітчизняні й зарубіжні науковці висувають різні концептуальні підходи до визначення понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» («видатки державного бюджету»). Найчастіше бюджетне планування розглядають як науково обґрунтований процес визначення джерел формування й напрямів використання бюджетних ресурсів держави або як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджету. Видатки бюджету науковці зазвичай характеризують як фінансову категорію та визначають як економічні відносини, що виникають у процесі розподілу й використання централізованого фонду грошових коштів держави. З огляду на зазначене планування видатків державного бюджету в загальному вигляді можна представити як процес складання, розгляду та затвердження видаткової частини проекту державного бюджету, який передбачає здійснення певного комплексу організаційно-технічних і методичних заходів. У контексті державного управління пропонуємо таку дефініцію: планування видатків державного бюджету – це процес підготовки та прийняття державно-управлінських рішень щодо напрямів використання централізованого фонду грошових коштів держави з метою забезпечення її соціально-економічного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Набока Т. Управління видатками бюджету та напрями його вдосконалення в Україні : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 / Т. Набока. – К., 2015. – 345 с.
2. Клець Л. Бюджетний менеджмент : [навч. посібник] / Л. Клець. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
3. Державні фінанси : [навч. посібник] / [В. Базилевич, Л. Баластрик] ; за заг. ред. В. Базилевича. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
4. Панасюк М. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект / М. Панасюк // Еко-

- номіка та держава. – 2011. – № 7. – С. 132–134.
5. Бабич А. Государственные и муниципальные финансы : [учебник для вузов] / А. Бабич, Л. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 703 с.
 6. Бюджетна система : [підручник] / за ред. С. Юрія, В. Дем'янишина, О. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
 7. Артус М. Бюджетна система України : [навч. посібник] / М. Артус, Н. Хижа. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2005. – 220 с.
 8. Бюджетна система : [навч. посібник] / [В. Баранова, О. Дубовик, В. Хомутенко та ін.] ; за заг. ред. В. Хомутенко. – О. : Вид-во Бартенєва, 2014. – 392 с.
 9. Василик О. Державні фінанси України : [підручник] / О. Василик, К. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
 10. Бюджетна система : [навч. посібник] / [Н. Кли-маш, К. Багацька, Н. Дем'яненко та ін.] ; за заг. ред. Т. Говорушко. – Львів : Магнолія-2006, 2014. – 296 с.
 11. Старостенко Г. Бюджетна система : [навч. посібник] / Г. Старостенко, Ю. Булгаков. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 240 с.
 12. Фещенко Л. Бюджетна система України : [навч. посібник] / Л. Фещенко, П. Проноза, Н. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2008. – 440 с.
 13. Сорока Р. Бюджетна система : [навч. посібник] / Р. Сорока, І. Благун. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – 236 с.
 14. Іжа М. Енциклопедичний словник з державного управління : у 8 т. / М. Іжа, В. Бодров та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 4 : Галузеве управління. – 2011. – 648 с.
 15. Сафонова Л. Бюджетний менеджмент : [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / Л. Сафонова. – К. : КНЕУ, 2001. – 186 с.
 16. Стоян В. Казначейська система : [підручник] / В. Стоян, О. Даневич, М. Мац. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 868 с.
 17. Лютий І. Суперечності планування видаткової частини державного бюджету України / І. Лютий, Л. Савич // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – № 19. – С. 81–87.
 18. Венгер В. Фінанси : [навч. посібник] / В. Венгер. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 432 с.
 19. Коваленко Д. Фінанси, гроші та кредит: теорія та практика : [навч. посібник] / Д. Коваленко, В. Венгер. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 578 с.
 20. Бюджетна система України: проблемні питання : [монографія] / [Л. Васютинська, М. Слатвинська, О. Дубовик та ін.] ; за заг. ред. В. Баранової. – О. : ВОИ СОІУ «Атлант», 2013. – 252 с.
 21. Фінанси (теоретичні основи) : [підручник] / [М. Грідчина, В. Захожай, Л. Осіпчук та ін.] ; за ред. М. Грідчиної, В. Захожая. – К. : МАУП, 2004. – 312 с.
 22. Фінанси. Денежное обращение. Кредит : [учебник для студ. вузов, обуч. по направл. экономики (080100) и менеджмента (080500)] / под ред. Г. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 639 с.
 23. Романенко О. Фінанси : [підручник] / О. Романенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.
 24. Стасюк Н. Фінанси : [навч. посібник] / Н. Стасюк. – Вінниця : ВНТУ, 2008. – 256 с.
 25. Благун І. Бюджетний менеджмент : [навч. посібник] / І. Благун, Р. Воронко, М. Бучкович. – Львів : Магнолія-2006, 2007. – 224 с.
 26. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
 27. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
 28. Бодров В. Державне регулювання економіки та економічна політика : [навч. посібник] / В. Бодров, О. Сафронова, Н. Балдич. – К. : Академвидав, 2010. – 520 с.
 29. Шевчук І. Бюджетна система : [навч. посібник] / І. Шевчук, В. Черепанова, Т. Ставерська. – Х. : Видавець Іванченко І.С., 2015. – 284 с.
 30. Перощук З. Проблеми правового регулювання доходів та видатків бюджетів, що становлять бюджетну систему України / З. Перощук // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – № 74. – С. 172–177.
 31. Пасечник Ю. Бюджетна система України : [навч. посібник] / Ю. Пасечник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
 32. Іжевський П. Фінанси : [навч. посібник] / П. Іжевський, О. Кошонько. – Львів : Магнолія-2006, 2013. – 373 с.

Фетищенко Е. Н. Теоретические основы планирования расходов государственного бюджета

В статье проанализированы и обобщены научные подходы к толкованию сути понятий «бюджетное планирование» и «расходы бюджета» («расходы государственного бюджета»). Установлены наиболее распространенные подходы к определению бюджетного планирования и расходов бюджета. Предложено определение понятия «планирование расходов государственного бюджета» в контексте государственного управления.

Ключевые слова: планирование расходов государственного бюджета, бюджетное планирование, расходы бюджета, расходы государственного бюджета, экономические отношения.

Fetishchenko Ye. M. Theoretical bases of the planning of government budget expenditures

The article analyses and generalizes scientific approaches to explanation of essence of terms “budget planning”, “budget expenditures”, “government budget expenditures”. The most common approaches to the definition of budget planning and budget expenditures are determined. Definition of “planning of government budget expenditures” in the context of public administration is proposed.

Key words: *planning of government budget expenditures, budget planning, budget expenditures, government budget expenditures, economic relations.*

УДК 351.86

В. А. Чигринський

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовано концептуальні документи у сфері забезпечення національної безпеки провідних країн світу. На цій основі визначено зміст основних небезпек, загроз, ризиків і викликів в епоху глобалізації в оцінках політичного керівництва Росії та країн НАТО. З'ясовано деякі головні тенденції щодо захисту національних інтересів, розвитку сектора безпеки й оборони в процесі становлення нового світового порядку. Розглянуто роль України в системі сучасних міжнародних відносин.

Ключові слова: національна безпека, стратегія національної безпеки, кібербезпека, оборона, екстремізм, демографія.

Постановка проблеми. Сьогодні швидкі зміни відбуваються в композиції міжнародної безпеки в контексті потужної глобалізації останніх десятиліть. Інтернаціоналізація життя, соціально-економічна й політико-культурна експансія розвинених країн світу, стрімкий розвиток країн Південно-Східної Азії та Латинської Америки, інших регіонів світу безпосередньо позначаються на спрямованості й характері сучасних конфліктів, виводять на новий рівень небезпеки або зумовлюють певні проблеми, такі як тероризм, організована злочинність, нелегальна міграція, торгівля наркотиками, торгівля людьми, забруднення довкілля, кліматичні зміни тощо.

Поява нових небезпек, загроз, викликів і ризиків настільки стрімка й масштабна, що це викликає перманентне почуття невизначеності, втрату стабільності та орієнтирів розвитку людства. Тому порівняльний аналіз стану міжнародної обстановки, напрямів модернізації секторів безпеки й оборони дає можливість визначити деякі світові тенденції в системі забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Новий виток глобального протистояння, пов'язаний із посиленням боротьби за світове домінування, виходом на міжнародну арену нових впливових акторів, агресивними діями Росії (збройний конфлікт із Грузією в 2008 р., анексія Криму в 2014 р. та сучасна підтримка проросійських сепаратистів на Донбасі) змусили країни світу переглянути підходи щодо забезпечення національної безпеки. Останнім часом майже всі розвинені держави прийняли низку концеп-

туальних документів у сфері безпеки й оборони, насамперед переглянули стратегії національної безпеки. Деякі з них розглянуто в нашій статті. Крім цього, є низка публікацій із зазначеної проблематики, серед яких можна виділити праці Е. Адлера, М. Барнетта, Д. Бенедікта, Б. Бузана, М. Гареева, В. Горбуліна, К. Дойча, Д. Зіллмана, М. Клара, О. Обасаньо, Г. Ситника, М. Харбоутла, К. Холсті та багатьох інших учених.

Мета статті. Основною метою публікації є визначення деяких головних світових тенденцій у системі забезпечення національної безпеки на основі насамперед аналізу концептуальних документів у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Стокгольмський інститут досліджень проблем миру (SIPRI), щорічні видання якого вважаються взірцем об'єктивності й виваженості підходів до питань безпеки та оборони, наводить топ-15 країн світу, чиї витрати на оборону в 2015 р. були найбільшими: США (595 млрд дол.), Китай (215 млрд дол.), Саудівська Аравія (87,2 млрд дол.), Росія (66,4 млрд дол.), Велика Британія (55,5 млрд дол.), Індія (51,3 млрд дол.), Франція (50,9 млрд дол.), Японія (40,9 млрд дол.), Німеччина (39,4 млрд дол.), Південна Корея (36,4 млрд дол.), Бразилія (24,6 млрд дол.), Італія (23,8 млрд дол.), Австралія (23,6 млрд дол.), ОАЕ (22,8 млрд дол.), Ізраїль (16,1 млрд дол.) [1]. При цьому з них позначку більше 5% витрат ВВП на оборону перевищили лише Росія (5,4%), ОАЕ (5,7%) та Саудівська Аравія (13,7%).

Однак абсолютні цифри варто розглядати в порівнянні за останні роки. Якщо взяти до уваги,

наприклад, загальні витрати країн НАТО на оборону порівняно з попереднім роком, то вони виглядають таким чином: у 2009 р. спостерігається зменшення на 2,7% (і це на тлі російсько-грузинської війни в серпні 2008 р.); 2010–2012 рр. характеризуються стабільним зменшенням на 2,4%; у 2013 р. темпи падіння трохи уповільнюються (-1,7%); у 2014 р. вони складають -1%; і лише в 2015 р., після анексії Російською Федерацією (далі – РФ) Криму та у зв'язку з агресією на Донбасі вони починають зростати (+0,6%), досягши в 2016 р. рівня + 3,0%.

НАТО вимагає від своїх країн-членів закласти в бюджет витрати на рівні не менше 2% ВВП. Проте в 2016 р. цю вимогу виконували лише 5 країн НАТО: США (3,61%), Греція (2,38%), Велика Британія (2,21%), Естонія (2,16%) та Польща (2%). За ними йдуть Франція (1,78%), Туреччина (1,56%), Норвегія (1,54%). І навіть колишні республіки СРСР, які відверто побоюються агресії з боку Росії та суттєво збільшили свої оборонні витрати за останні 2 роки, мають їх на досить низькому рівні: Литва – 1,49%, Латвія – 1,45%. А такі країни, як Канада, Словенія, Іспанія, Бельгія, Люксембург, навіть не дотягують до 1%. У цінах 2010 р. падіння витрат на оборону в країнах НАТО склало з 2009 р. до 2016 р. включно більше ніж 182,5 млрд дол. [2, с. 2–4].

Таким чином, ми можемо констатувати значне прискорення гонки озброєнь з 2015 р., яке має досить нерівномірний характер залежно від регіону. Зокрема, у цьому році будуть точитись гострі дискусії навколо оборонного виміру Глобальної стратегії зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу (далі – ЄС). Високий представник ЄС із цих питань Ф. Могеріні готова представити План імплементації вже наприкінці листопада 2016 р. Вкотре в обговоренні будуть згадуватись бойові групи ЄС, які повинні складатись із двох батальйонів у режимі очікування. Проте вже ведуться розмови про створення бригад. Перші пропозиції вже надходили. Таким чином, замість двох батальйонів може бути чотири.

Проте, на думку деяких авторитетних експертів, сучасний стан амбіцій не має брати в розрахунок існуючі дві бойові групи ЄС. Учені вважають, що це має бути корпус, оскільки ще в 1999 р. в *Headline Goal* було поставлено завдання досягти розміру угруповання, що утримується щонайменше рік, до 60 тис. осіб. І це реальна сила, яка б гідно демонструвала амбіції Глобальної стратегії.

Варто визнати, що сьогодні з огляду на оборонні потужності країн ЄС, як і всього ЄС загалом, їх можна вважати щонайбільше стратегічним резервом США. Це свідчить про те, що країни ЄС не мають стратегічної автономії та надто сильно залежать від свого заокеанського партнера. Проте необхідно нагадати, що загальні витрати на оборону 27 країн ЄС складають 175 млрд євро на рік, а кількість військовослужбовців сягає 1,35 млн осіб [3, с. 1–2]. Це досить потужний потенціал, який можна актуалізувати.

Помітною тенденцією сучасного етапу глобалізаційного розвитку стало посилення протистояння держав, насамперед Росії та країн Заходу. У ст. 15 нової Стратегії національної безпеки РФ, що введена в дію 31 грудня 2015 р., зазначається, що нарощування силового потенціалу НАТО та наділення її глобальними функціями, реалізованими в порушення норм міжнародного права, активізація військової діяльності країн блоку, подальше розширення альянсу, наближення його військової інфраструктури до російських кордонів створюють загрозу національній безпеці [4].

Стаття 17 Стратегії національної безпеки РФ повністю присвячена Україні. Зазначено, що підтримка США та ЄС антиконституційного державного перевороту в Україні призвела до глибокого розколу в українському суспільстві та виникнення збройного конфлікту. Зміцнення ультраправої націоналістичної ідеології, цілеспрямоване формування в українського населення образу ворога в особі Росії, неприкрита ставка на силове вирішення внутрішньодержавних протиріч, глибока соціально-економічна криза перетворюють Україну на довгострокове вогнище нестабільності в Європі та безпосередньо біля кордонів Росії.

Серед негативних явищ сучасного світу визначено такі: практику повалення легітимних політичних режимів, провокування внутрішньодержавних нестабільностей й конфліктів; ризик збільшення числа країн – власників ядерної зброї, поширення та використання хімічної зброї, а також невизначеність щодо фактів володіння іноземними державами біологічною зброєю, наявності в них потенціалу для його розробки й виробництва; критичний стан фізичного збереження небезпечних об'єктів і матеріалів, особливо в державах із нестабільною внутрішньополітичною ситуацією.

Підкреслено посилення протиборства в глобальному інформаційному просторі, зумов-

лене прагненням деяких країн використовувати інформаційні й комунікаційні технології для досягнення своїх геополітичних цілей, у тому числі шляхом маніпулювання суспільною свідомістю та фальсифікації історії, а також загрози, пов'язані з неконтрольованою й незаконною міграцією, торгівлею людьми, наркоторгівлею та іншими проявами транснаціональної організованої злочинності. Наголошено, що більш відчутними стають дефіцит прісної води, наслідки зміни клімату. Набувають поширення епідемії, багато з яких викликані новими, невідомими раніше вірусами.

У ст. 31 Стратегії національної безпеки РФ стратегічними національними пріоритетами визначено оборону країни, державну й суспільну безпеку, підвищення якості життя російських громадян, економічне зростання, науку, технології та освіту, охорону здоров'я, культуру, екологію живих систем і раціональне природокористування, стратегічну стабільність та рівноправне стратегічне партнерство.

Схоже змістове наповнення можна знайти в Стратегії національної безпеки США (лютий 2015 р.), проте існує й багато відмінностей. У ній підкреслено спадкоємність із попередньою Стратегією 2010 р. в національних інтересах, а саме: безпека США, їхніх громадян, а також союзників і партнерів; сильна, інноваційна та зростаюча економіка США у відкритій міжнародній економічній системі; сприяння можливостям і процвітання; повага до загальнолюдських цінностей у країні та світі; міжнародний порядок на основі базових правил під керівництвом США, що сприяє миру, безпеці, посиленню співпраці для вирішення глобальних проблем [5, с. 2].

У другому розділі чітко прописані питання безпеки (посилення національної оборони та внутрішньої безпеки, боротьба з постійною загрозою тероризму, запобігання конфліктам, розповсюдженню зброї масового ураження, боротьба зі зміною клімату, доступ до космосу, підвищення глобальної безпеки здоров'я). В інших розділах ідеться про заможність (Prosperity), цінності (Values) та міжнародний порядок (International Order).

У Стратегії національної безпеки США не визначено країни, які являють собою загрозу миру. Проте це прописано в іншому фундаментальному документі, прийнятому в червні 2015 р., – Національній військовій стратегії США. Основними державами, які загрожують безпеці США в сучасному світі, називаються

Росія, Іран, Північна Корея та деякі дії Китаю в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні. Значна увага приділена боротьбі з насильницькими екстремістськими організаціями типу Аль-Каїда та Ісламської держави. У військовому плані особливу занепокоєність Пентагону викликають розповсюдження балістичних ракет, технології високоточної зброї, роботизованих систем, космічних і кіберспроможностей, а також зброї масового ураження.

Що стосується нашої країни, то в документі підкреслюється нова загроза, яка виходить із можливості розв'язання гібридних конфліктів, які об'єднують державних і недержавних акторів єдиними цілями з використанням широкого спектра озброєнь, що можна бачити на прикладі сходу України [6, с. 4].

На таких позиціях перебувають багато держав світу, які особливо підкреслюють деструктивну роль РФ. Зокрема, в Естонії наголошують, що фокус уваги сьогодні має зосереджуватись на Росії, оскільки її чинний уряд, швидше за все, залишається єдиною зовнішньою силою, яка загрожує конституційному порядку Естонської Республіки найближчим часом та в оглядному майбутньому.

Таллінн вважає, що дії Кремля залишаються найбільшим чинником загрози військовій безпеці країн Балтійського регіону. Проте, на думку керівництва Естонії, незважаючи на колосальні інвестиції Росії в оборонну сферу в останню декаду, її військові спроможності залишаються незбалансованими. Спроможність вести бойові дії лише традиційними військовими методами дуже обмежена, а економічна криза не покращує ситуацію [7, с. 9].

Більшість концептуальних документів у сфері безпеки й оборони об'єднує необхідність посилення боротьби з тероризмом і радикальними екстремістськими рухами на релігійній основі. Про це наголошується, зокрема, у Білій Книзі Франції щодо оборони й національної безпеки, яка майже вся просякнута цією темою [8]. Франція намагається значними темпами розвивати сили швидкого реагування (або сили втручання). Найближчим часом їх чисельність повинна складати 60 тис. військовослужбовців, які можуть брати участь у різноманітних операціях на строк до одного року на віддалених театрах воєнних дій із підтримкою авіації та флоту.

Париж визначає чотири пріоритети в захисті європейців: посилення кооперації в боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю, по-

кращення можливостей захисту європейців, координацію оборонних відомств проти кібератак, надійне й гарантоване забезпечення поставок енергії та стратегічної сировини.

Варто назвати ще одну помітну тенденцію – надзвичайне посилення уваги до кібербезпеки. Якщо взяти країни НАТО, то побачимо, що в Бельгії Стратегію кібербезпеки для оборони прийнято в 2014 р., у Канаді – у 2013 р., у Чеській Республіці – у 2015 р. Національну стратегію для кібер- та інформаційної безпеки було прийнято в Данії в 2014 р. Безпековий акт інформаційних технологій було схвалено в Німеччині в 2015 р.

Значна увага кібербезпеці приділяється в Національній стратегії безпеки та Стратегічному оборонному й безпековому огляді, що був схвалений парламентом Великої Британії в листопаді 2015 р. У ньому, зокрема, ідеться про те, що британський бізнес та уряд, а також безпекові й розвідувальні агентства перетворили країну на світового лідера в кібербезпеці. У 2011 р. було прийнято першу Національну стратегію кібербезпеки. З того часу в нові технології та спроможності інвестовано понад 860 млн фунтів стерлінгів. Було відкрито Центр кібероцінки та утворено Команду на реагування комп'ютерних надзвичайних ситуацій.

Вдалось досягти тісного співробітництва між урядом, приватним сектором та науковими установами щодо запровадження інновацій і підтримки цифрової економіки. Велика Британія збирається найближчі п'ять років інвестувати понад 1,9 млрд фунтів стерлінгів у захист країни від кібератак і розвиток суверенних спроможностей у цій сфері. До кінця 2016 р. буде прийнято другу п'ятирічну Національну стратегію кіберзахисту, а також нову Програму національної кібербезпеки [9, с. 40]. Перелік здобутків розвинених країн світу в розробці нових технологій можна продовжувати.

І навіть у далекій Австралії в новій Білій книзі (2016 р.) увага зосереджується на оборонній індустрії та інноваціях, суднобудуванні, тероризмі, послабленні держав, військовій модернізації, захисті кіберпростору тощо. Серед пріоритетів визначаються розвідка, спостереження, електронні війни. Варто звернути увагу на зміст завдань, де зустрічаються також трохи незвичні для вітчизняного наукового й політичного дискурсу поняття, наприклад «підвищення оборонної культури, діяльності оборонної спільноти» тощо.

Як зазначає Т. Фікін, сучасний глобалізований світ зумовив зміни в характері міжнародної влади. Він послабив суверенну владу національних урядів, поглибив їх взаємозалежність, розширив коло учасників на світовій арені. Ми можемо побачити це в стратегічному впливі, який сьогодні мають терористичні організації, транснаціональні кримінальні мережі, великі корпорації, мотивовані групи й неурядові організації. Це привело до зміни ключових завдань урядів багатьох країн.

Так, підходи Австралії до кібербезпеки, боротьби з тероризмом і безпеки кордонів були оновлені останні три роки, тому новий уряд надалі має здійснювати коригування безпекової й оборонної політики. Зовсім недавно, у квітні 2016 р., була введена в дію нова австралійська Стратегія кібербезпеки, на яку інвестовано понад 230 млн дол. для підвищення оперативних можливостей і нових ініціатив у цій життєво важливій сфері національної безпеки [10].

Висновки і пропозиції. Стислий огляд концептуальних документів провідних країн світу у сфері безпеки й оборони свідчить про значну зміну підходів до цього важливого питання. Значно пришвидшились терміни підготовки та прийняття програм переозброєння, підготовки фахівців. Посилилась увага до розгортання нових високотехнологічних військових і безпекових підрозділів. Можливість появи нових загроз, небезпек, викликів та ризиків неймовірно зросла, що потребує постійного їх моніторингу. Тому в подальших наукових розвідках ми сконцентруємо на цьому основну увагу.

Список використаної літератури:

1. Trends in world military expenditure, 2015 / SIPRI Fact Sheet [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>.
2. Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016) // COMMUNIQUE PR/CP. – 2016. – № 116 (4 July). – 11 p.
3. Biscop S. The EU Global Strategy and Defence: The Challenge of Thinking Strategically about Means / S. Biscop, J. Coelmont // Security Policy Brief. – 2016. – October. – P. 3.
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.
5. National security strategy of the United States of America. – White House, February 2015. – 29 p.

6. The National Military Strategy of the United States of America. – DoD., June 2015. – 17 p.
7. International Security and Estonia / K. Müller (ed.) – Teabeamet : Estonian Information Board, 2016. – 47 p.
8. French White Paper on defence and national security – Paris : Office of President, 2013. – 135 p.
9. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom – London : Williams Lea Group on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, 2015. – 95 p.
10. Feakin T. Foreword on national security / T. Feakin // Agenda for change 2016. Strategic choices for the next government / M. Davis (ed.) – Barton : Australian Strategic Policy Institute, 2015. – P. 8–9.

Чигринский В. А. Современные мировые тенденции в обеспечении национальной безопасности

В статье проанализированы концептуальные документы в сфере обеспечения национальной безопасности ведущих стран мира. На этой основе определено содержание основных опасностей, угроз, рисков и вызовов в эпоху глобализации в оценках политического руководства России и стран НАТО. Выявлены некоторые основные тенденции относительно защиты национальных интересов, развития сектора безопасности и обороны в процессе становления нового мирового порядка. Рассмотрена роль Украины в системе современных международных отношений.

Ключевые слова: национальная безопасность, стратегия национальной безопасности, кибербезопасность, оборона, экстремизм, демография.

Chyhyrnskyi V. A. The modern world trends to ensure national security

The article analyzed conceptual documents in the area of national security of foreign countries. On this basis are defined content of the main dangers, threats, risks and challenges in the era of globalization in the assessments of the political leadership of Russia, NATO countries. It was shown some of the main trends in the protection of national interests of security and defense sector in the making of a new world order. The role of Ukraine in the system of international relations is considered.

Key words: national security strategy of national security, cyber security, defense, extremism, demography.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.77:35.07

Я. В. Алексєєва

здобувач кафедри європейської інтеграції
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ І ТРУДНОЩІВ УПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ПРОЗОРОСТІ В РЕГУЛЯТОРНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті представлено результати аналізу переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади із забезпечення продовольчої безпеки України в умовах режиму вільної торгівлі з Європейським Союзом. Визначено три групи проблемних питань, які потребують першочергового вирішення: організація правильної практики регулювання, залучення зацікавлених сторін та організація консультацій із ними, створення нових органів, функції яких включають сприяння прозорості, зокрема, шляхом активізації обміну інформацією. Обґрунтовано, що вирішення цих груп проблем вимагає певних змін у законодавстві та впровадження нових організаційних механізмів забезпечення прозорості в регулюванні торговельних відносин відповідно до вимог Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Ключові слова: принцип прозорості, регуляторна діяльність, належна практика регулювання, залучення зацікавлених сторін, організація консультацій, Угода про асоціацію, торговельні відносини.

Постановка проблеми. Прозорість є невід'ємною частиною майже всіх визначень ефективного управління, що застосовуються міжнародними організаціями. За визначенням ЕСКАТО, рішення мають прийматись і виконуватись із дотриманням правил та регламентів. Крім цього, інформація має бути наявною, безкоштовно й легкодоступною для тих, чиїх інтересів ці рішення стосуються. Також інформація має бути надана в достатньому обсязі, має бути легкозрозумілою та публікуватись у засобах масової інформації [34].

16 травня 2008 р. Україна стала 152-им членом Світової організації торгівлі (далі – СОТ). Однією з найважливіших переваг членства в СОТ є прозорість, завдяки якій виробники країн СОТ розуміють правила й регламенти, які застосовуються до продажу їхньої продукції як на їх внутрішньому ринку, так і на зовнішньому ринку будь-якої іншої країни – члена СОТ. Якщо обов'язки із забезпечення прозорості належним чином виконуються, це забезпечує більш передбачуваний торговельний режим, в умовах якого

як виробники, так і експортери мають можливість працювати більш ефективно. Відповідно до загальних вимог уряди країн – членів СОТ повинні публікувати всі закони й регламенти, пов'язані з торгівлею, а також зміни та доповнення до них. Крім цього, країни – члени СОТ повинні сповіщати (нотифікувати) про будь-які зміни у власних торговельних режимах інші країни – члени СОТ.

Прозорість є одним із ключових принципів, що лежать в основі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої (далі – УА). Прозорість – це відкритість процедур прийняття рішень, метою якої є підвищення відповідальності за рішення. Прозорість є вкрай важливою для забезпечення відданості спільним цінностям, на яких ґрунтується співпраця між Європейським Союзом (далі – ЄС) та Україною, до яких належать повага до демократичних принципів, верховенство права, належне врядування, права людини й основоположні

свободи, а також відданість принципам вільної ринкової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему відкритості влади досліджували такі науковці, як Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова та інші. Питання термінологічного узгодження поняття «прозорість» і сутності принципу прозорості розглядається в роботах Т. Андрійчук, Дж. Балкіна, А. Буханевича, Д. Галкіна, Н. Гудими, І. Ібрагімової, В. Мельниченко, Є. Прохорова, А. Чуклініна та інших учених.

Технологію й методичні засади реалізації принципу та політики прозорості в органах влади в умовах СОТ та УА викладено в низці посібників і методичних рекомендацій у межах реалізації міжнародного проекту «Торговельна політика і практика в Україні», що реалізовується в межах проекту «Інституційне співробітництво між Міністерством економічного розвитку та торгівлі України і Національною Радою торгівлі Швеції за сприяння України (відділу обробки запитів і нотифікацій України Департаменту співробітництва із СОТ та з питань торговельного захисту) у реалізації діяльності, пов'язаної з імплементацією Угоди СОТ про технічні бар'єри в торгівлі».

Інститутом економічних досліджень і політичних консультацій у співпраці з Міністерством економічного розвитку й торгівлі України підготовлено низку аналітичних звітів та інформаційних матеріалів, у яких міститься огляд зобов'язань ЄС та України щодо прозорості, передбачених УА.

Відкритість і прозорість нормотворчих регуляторних процесів країни для всіх зацікавлених сторін покращує ефективність регулювання та зменшує ймовірність того, що неефективні або дискримінаційні положення призведуть до виникнення технічних бар'єрів у торгівлі. Широка участь сторін дає змогу регулюючим органам користуватися знаннями широкого кола фахівців галузі, які можуть допомогти покращити ефективність нормативного регулювання, створити менш суворі правила та досягти поставлених цілей більш ефективними способами. До того ж широка участь сторін у нормотворчих процесах може навіть покращити процес виконання прийнятих норм і правил за рахунок збільшення їх легітимності в очах громадськості.

Проте коли прозорість розглядається на національному рівні, важливо, щоб урядові

установи, міністерства, відомства та інші органи, які здійснюють державний контроль, часто консультувались один з одним для зменшення надмірності регулювання, кількості конфліктуючих норм чи дублювання функцій. Однак в Україні процес ефективної й прозорої співпраці державних органів ще не налагоджено, що часто призводить до дублювання функцій. Також відсутня належна система координації регуляторної діяльності центрального уряду з місцевими органами влади. Саме це зумовлює актуальність дослідження переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів державної влади в умовах режиму вільної торгівлі з ЄС.

Мета статті. З огляду на наведене метою статті є аналіз переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади із забезпечення продовольчої безпеки України в умовах режиму вільної торгівлі з ЄС.

Виклад основного матеріалу. Право доступу до інформації й державних документів усвідомлюється як ключовий елемент належного управління, який зміцнює легітимність органів державної влади в очах суспільства та його довіру до них. Право доступу до інформації закріплене в різних міжнародних правових документах (Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів [23], Хартії основних прав Європейського Союзу [29], Конвенції Європейської економічної комісії ООН (UNECE) про доступ до інформації, громадську участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя в питаннях, які стосуються навколишнього середовища [13] тощо) і правових системах держав – членів ЄС. На національному рівні право доступу до інформації вважається одним з основних прав, яке в широкому розумінні гарантується конституційними положеннями.

Наразі закони про доступ до публічної інформації прийняті майже в усіх державах ЄС, окрім Кіпру, Мальти та Люксембургу, де на практиці вже надано доступ до урядової інформації для громадськості в пасивний та активний спосіб, а також окрім Іспанії, де відповідний закон перебуває в стані розробки, а його ухвалення планується найближчим часом [1].

Президент України впроваджує європейські стандарти відкритості й прозорості в роботі органів державної влади. Важливим кроком на цьому шляху стало підписання ним Закону України «Про доступ до публічної інформації»

від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [10]. Метою закону є забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

З метою забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, 13 січня 2011 р. Верховною Радою України прийнято нову редакцію Закону України «Про інформацію» [7].

Органи державної влади сьогодні виступають в авангарді декларування принципу прозорості. Згадки про нього є в положеннях нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів або вироблення державної політики в окремих сферах (галузях). Зокрема, ідеться про прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення» [8], що має сприяти вирішенню питання прозорості власності щодо телерадіоорганізацій і провайдерів програмної послуги; Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де визначено принцип відкритості й прозорості діяльності Уряду України [11]; Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9]; Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [19]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» [25]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [24] та інших документів.

Водночас необхідно зазначити, що в жодному зі згаданих нормативно-правових актів не наводиться чітке визначення принципу прозорості: він або просто згадується без тлумачення, або споріднюється та певним чином ототожнюється з принципами відкритості, гласності, публічно-

сті. Прикладом може стати Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у якому прозорість державної регуляторної політики тлумачиться як «відкритість для фізичних і юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності» [9]. Нечітке розуміння декларованими органами державної влади принципів на практиці призводить до відчутних ускладнень у їх дотриманні та до неможливості здійснення громадського контролю за цим процесом.

Відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору (SIGMA – 1999) принцип відкритості й прозорості розуміється як відкритість на противагу секретності; прозорість на противагу дискретності; винятковість конфіденційного й секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили лише після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особою, чиї права чи законні інтереси стосуються його прийняття [5, с. 277]. Отже, згідно із цитованим документом принципи відкритості та прозорості взагалі не розділяються.

Однак, на думку Н. Гудими, така позиція є дискусійною, оскільки відкритість не повинна ототожнюватись із прозорістю: можна бути дуже добре обізнаним із діяльністю апарату управління, проте не мати жодних реальних можливостей вплинути на його зміст [3, с. 47].

Є думка, що принцип прозорості повноважень проявляється у відкритості, вільному доступі до носіїв правових актів, у яких вони визначаються [2, с. 79]. Також у літературі прозорість пропонується визначати як систематичне висвітлення діяльності органу державної влади, роз'яснення цілей, змісту й механізму реалізації державної політики, а відкритість – як створення органом державної влади умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про його діяльність та до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [27].

У вітчизняних наукових публікаціях поки що не існує загальноприйнятого підходу до визначення принципу прозорості. Його формулюють таким чином:

– як забезпечення діалогу з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і постійний доступ до повної (із чітко окресленими винятками засекречування), об'єктивної, точної, зрозумілої

інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб згідно з нормами чинного законодавства (І. Ібрагімова) [12, с. 5];

– як спроможність забезпечити високий рівень обізнаності громадян і їх груп щодо матеріальної й процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту та сенсу цієї діяльності, поінформованості громадян і їх груп про заплановані рішення органів влади та те, як вони будуть здійснені (В. Мельниченко) [14, с. 49];

– як можливість громадян одержувати реальну інформацію про змістовне навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на суспільство й окремі його складові частини, спостерігати за діяльністю елементів державно-управлінської системи, а також як обов'язок системи державної влади гарантувати й забезпечувати ці процеси (Н. Гудима) [4, с. 80].

Отже, як постає з аналізу нормативно-правових актів і літературних джерел, першою складністю у впровадженні політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади є відсутність чіткого розуміння принципу прозорості та механізмів його практичної реалізації.

Принципи відкритості й прозорості тісно пов'язані з фундаментальним правом людини отримувати інформацію та притягувати державні органи до відповідальності за їхні дії. Віце-президент Європейської комісії С. Каллас стверджує: «Обмін інформацією – це добре випробуваний засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно й продуктивно керувати своєю країною» [33]. Ця думка знайшла подальший розвиток у пояснювальній записці до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, де прозорість державних органів характеризується як «ключовий фактор належного управління та індикатор того, чи є це суспільство справді демократичним і плюралістичним, готовим протистояти всім формам корупції, здатним критикувати тих, хто ним керує, і відкритим для освіченої участі громадян у справах, які становлять суспільний інтерес». Право доступу до офіційних документів має також величезне значення для саморозвитку людей і здійснення ними своїх фундаментальних прав. Це право також посилює легітимність державних органів в очах суспільства та його довіру до них [23].

На міжнародному рівні імплементація стандартів прозорості регулюється внутрішніми нормативними документами (наприклад, Регламентом № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії» [21]), посібниками, які в такий же простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації [15; 22; 26; 30], або різноманітними кодексами поведінки (наприклад, Європейським кодексом належної управлінської поведінки [6]).

Прозорість є одним із головних принципів діяльності ЄС, а також одним із ключових принципів УА. Питання його реалізації є предметом окремої глави УА (глави 12 «Прозорість» Розділу «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»), а також низки положень інших частин документа [28]. Більше 100 із 486 статей УА містять зобов'язання щодо загальної прозорості державної політики в Україні та ЄС, а також щодо дотримання принципу прозорості в співробітництві сторін. Останнє забезпечується багатьма способами, до яких належать надсилання повідомлень, надання відповідей на запити, проведення консультацій і верифікацій, підготовка звітів, надання доступу до документів та даних, а також обмін передовим досвідом.

Виконання зобов'язань із прозорості має збільшити передбачуваність торговельної політики та сприяти зменшенню нетарифних торговельних бар'єрів у торгівлі, які зазвичай є основною перешкодою для експортерів на багатьох ринках після зниження імпорتنих мит. Положення УА підтверджують зобов'язання з прозорості, що містяться в угодах СОТ, а також розширюють у частині відносин між Україною та ЄС [22].

В УА прозорість виконує дві різні функції. По-перше, вона є одним з інструментів, які забезпечують відповідальність сторін УА, сприяючи її належному виконанню. У цьому контексті положення УА щодо прозорості охоплюють низку зобов'язань з обміну інформацією між ЄС та Україною. Такий обмін здійснюється багатьма способами, до яких належать запити, консультації, верифікації, надання доступу до документів і даних, обмін досвідом та найкращими практиками тощо. По-друге, сторони УА зобов'язалися дотримуватись прозорості як одного з принципів розробки й реалізації державної політики. Дотримання цього принципу є необхідним для створення передбачуваного та сприятливого для розвитку економіки біз-

несередовища в Україні, а також покращення бізнес-середовища в ЄС. Особливу увагу в УА приділено проблемам прозорості торговельної політики, оскільки основою УА є глави, присвячені питанням створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС та Україною.

Запровадження принципу прозорості створює низку переваг, що надають легітимності діям уряду [29], а саме:

- краща організація роботи уряду;
- консультації дають можливість інформувати зацікавлені групи;
- консультації дають змогу впроваджувати технічні регламенти;
- консультації дають можливість досягти чіткості формулювання;
- консультації дають змогу уникнути негативного впливу на торгівлю.

Прозорість в УА досліджується на двох різних рівнях: прозорість співробітництва між сторонами УА та прозорість як принцип розробки й реалізації державної політики. Основою положень щодо прозорості в УА є загальні зобов'язання, які застосовуються до всіх охоплених угодою аспектів співробітництва. У сфері прозорості державної політики ЄС та України таких зобов'язань чотири: 1) усі нормативно-правові акти мають бути оприлюднені; 2) зацікавлені особи повинні бути повідомлені про будь-які провадження, що впливають безпосередньо на них; 3) мають існувати механізми надання відповідей на запити будь-яких зацікавлених осіб; 4) стандарти прозорості, що застосовуються до зацікавлених осіб іншої сторони УА, повинні бути не менш сприятливими, ніж відповідні стандарти, які застосовуються до власних зацікавлених осіб. Ще три зобов'язання закладають основу прозорості співпраці ЄС і України. Ці зобов'язання стосуються права на консультації, відповідей на запити, а також обміну інформацією про регуляторні реформи [18].

Для імплементації європейських стандартів із дотримання принципу прозорості в регуляторну діяльність вітчизняних органів публічної влади важливе вивчення кращих прикладів належних практик регулювання з додержання принципів прозорості розвиненими країнами, такими як країни ЄС та США. Адже вимоги щодо прозорої роботи й співпраці регуляторних органів між собою та з іншими зацікавленими сторонами закріплюються законодавством цих країн. Аналіз їхнього досвіду та особливостей

вітчизняних реалій дав змогу визначити такі труднощі в імплементації принципу прозорості:

- немає чіткого визначення терміна «належна практика регулювання»;
- не всі державні структури використовують належну практику регулювання;
- оновлення веб-сайту займає багато часу;
- не всі зацікавлені сторони відвідують відкриті слухання або знають про них;
- не всі зацікавлені групи є рівними;
- зацікавлені групи не знають про доступну інформацію;
- консультації із зацікавленими групами вимагають часу й зусиль;
- консультації не вирішують усі труднощі, що призводить до подальших змін технічних регламентів, тощо.

Як видно з аналізу, основними групами ускладнень упровадження принципу прозорості є організація належної практики регулювання та залучення зацікавлених сторін.

Розглянемо більш детально проблему *організації належної практики регулювання*. Для забезпечення прозорості процесу регулювання, оцінки його впливу та підвищення ефективності уряду країн застосовують нові підходи, які називаються належною практикою регулювання (Good Regulatory Practice). Зокрема, Кодекс належної практики з розробки, прийняття та застосування стандартів є невід'ємною частиною Угоди про технічні бар'єри в торгівлі СОТ [17].

Належна практика регулювання має на меті розробку якісного регулювання, тобто такого, яке слугує чітко визначеним цілям державної політики, має міцну правову й емпіричну базу, є прозорим і недискримінаційним, підвищує суспільний добробут, відповідає міжнародним нормам та є сумісним із національними й міжнародними принципами доступу до ринку, торгівлі та інвестицій. Основною метою впровадження належної практики регулювання є підвищення ефективності діяльності державних регулюючих органів на основі принципів неупередженості, моральності регулювання, публічності, визначення характеру й масштабів проблеми, доступності, прозорості та відкритості, економності, оцінки наслідків регулювання [32].

Отже, належна практика регулювання – це найкращий світовий досвід регулювання, це принципи, яких має дотримуватись кожен регуляторний орган під час розробки стандартів і регламентів, щоб відповідати світовим нормам і практикам [16]. Щоб гарантувати відповідність

розробленого регулювання цим принципом, регуляторний орган у процесі розробки має використовувати спеціальні інструменти. До основних інструментів належної практики регулювання належать аналіз впливу регулювання, скрінінг проектів законів, спрощення поточно-го законодавства та співробітництво з іншими регуляторами. Важливо, щоб уряди надавали достатньо можливостей, інструментів (у тому числі таких як Інтернет) та часу, щоб зацікавлені сторони й громадськість могли вплинути на процес розробки регулювання.

Варто проаналізувати проблему *залучення зацікавлених сторін та організації консультацій із ними*. Під «зацікавленими сторонами», або групами інтересів, розуміють людей, установи або організації, стан яких (соціальний, фінансовий тощо) може змінитись унаслідок ухвалення певного рішення чи реалізації проекту. Їхній досвід і позицію необхідно враховувати під час розроблення та впровадження політичних рішень, планування й виконання певних заходів або проектів у сфері публічної політики. Створення вмінь і процедур в уряді для залучення громадян та врахування різних поглядів та інтересів – головне завдання, яке має бути вирішене для посилення прозорості й поліпшення регуляторної діяльності органів влади в Україні.

Консультації із зацікавленими сторонами можна розглядати як постійний діалог між різними стейкхолдерами, спрямований на отримання всієї необхідної інформації, оцінку наявних варіантів політики й наслідків упровадження кожного з них, забезпечення об'єктивної зваженої перспективи для кожної зацікавленої сторони. Консультавання – ключовий елемент процесу вироблення політики, коли учасники можуть відкрито впливати на рішення одне одного, проте консультавання не є заміником процесу ухвалення рішень.

9 листопада 2005 р. Європейська Комісія приступила до здійснення Європейської ініціативи прозорості. Це Зелена книга (Green Paper on a European Transparency), яка є ключовим компонентом ініціативи та відправною точкою для консультацій. Консультації дають змогу зацікавленим сторонам висловлювати свої думки з трьох аспектів прозорості в ЄС. Це три глави Зеленої книги: прозорість і представлення інтересів (ця частина є основою дискусії щодо лобістської діяльності в ЄС), мінімальні стандарти Комісії для консультацій (ця частина забезпечує структурні межі для зворотного зв'язку щодо застосуван-

ня стандартів), публікація відомостей про бенефіціарів фондів ЄС (метою цієї частини є започаткування дискусії про розкриття даних про одержувачів різних фондів ЄС, які управляються Комісією в співпраці з державами-членами) [34].

Консультації проводяться відповідно до Кодексу належної практики проведення консультацій із зацікавленими сторонами, який спрямовується на те, щоб зробити консультації якомога ефективнішими, з дотриманням принципів послідовності й передбачуваності. Кодекс підкреслює, що відповідно до Білої книги з європейського управління Комісія має ефективно та впливово проводити консультації з громадськістю, представниками промисловості й бізнесу. У цьому кодексі прозорість розглядається таким чином:

а) консультація має бути прозорою у своїй сфері;

б) консультаційне завдання має висвітлювати попередній розвиток політики (до консультації), роз'яснити процедуру проведення консультації, а також, наскільки це можливо, спрогнозувати очікування від консультації після її офіційного завершення;

в) представлення інтересів і здійснення впливу на політику має відбуватись етично й прозоро (Спільний реєстр Комісії та Парламенту стосовно прозорості було засновано з метою виправдання очікувань громадськості щодо цілісності в контактах Комісії із зацікавленими сторонами);

г) очікується, що зацікавлені сторони самостійно надаватимуть інформацію про себе та кого вони представляють під час громадських слухань (консультацій) [31].

Охарактеризовані нами дві групи ускладнень безпосередньо стосуються другого рівня дослідження/реалізації принципу прозорості в УА – прозорості як принципу розробки й реалізації державної політики.

Щодо першого рівня дослідження/реалізації принципу прозорості в УА (прозорості співробітництва сторін УА) основною групою труднощів є виконання зобов'язань надавати за запитом інформацію, що потребує створення нових органів, функції яких включають сприяння прозорості, зокрема й шляхом активізації обміну інформацією. Нові органи, зокрема, мають організовувати та здійснювати моніторинг виконання УА, слугувати платформою для проведення консультацій та обговорень, полегшувати обмін інформацією між державними органами,

а також надавати інформаційні послуги економічним операторам.

Нові органи мають бути створені на чотирьох рівнях: політичному рівні, що є найвищим рівнем діалогу між сторонами; урядовому рівні як найвищому виконавчому рівні, на якому здійснюється безпосередній нагляд за виконанням УА; технічному рівні, на якому відбувається обмін інформацією між державними органами й економічними операторами; неурядовому рівні, на якому представники парламентів і громадянського суспільства ЄС та України можуть здійснювати моніторинг виконання УА.

Функції нових органів, пов'язані з прозорістю, будуть досліджені в наступних публікаціях.

Висновки і пропозиції. Аналіз переваг і труднощів упровадження політики прозорості в регуляторну діяльність органів публічної влади дав змогу визначити три групи проблемних питань, що потребують першочергового вирішення: а) організація належної практики регулювання; б) залучення зацікавлених сторін та організація консультацій із ними; в) створення нових органів, функції яких передбачають сприяння прозорості, зокрема й шляхом активізації обміну інформацією. Вирішення цих проблем потребує певних змін у законодавчому просторі та запровадження нових організаційних механізмів забезпечення прозорості.

Перспективним напрямом подальших наукових розвідок є обґрунтування комплексного державного механізму забезпечення прозорості торговельних відносин у режимі вільної торгівлі України з Європейським Союзом.

Список використаної літератури:

- Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. – Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. – 115 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fwww.center.gov.ua%2Fcomponent%2Fk2%2Fitem%2Fdownload%2F153_b483ddf10c45e5672be83391969d0944&name=153_b483ddf10c45e5672be83391969d0944&lang=uk&c=582ad7f58b00.
- Голосніченко Д. Принципи повноважень як основні правовстановчі начала / Д. Голосніченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 79.
- Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України (організаційно-правові засади) : [монографія] / Н. Гудима. – Черкаси : Вид. Чабаненко Ю., 2007. – 473 с.
- Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2005. – № 3. – С. 77–83.
- Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Авер'янов, В. Дерезь, М. Ославський та ін.] ; за ред. В. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 287 с.
- Європейський кодекс належної управлінської поведінки / Європейські співтовариства. – Люксембург, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvnc_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf.
- Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII (зі змінами від 2 червня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
- Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення : Закон України від 3 вересня 2015 р. № 674-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674-19>.
- Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV (зі змінами від 11 липня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
- Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI (зі змінами від 9 квітня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
- Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
- Ібрагімова І. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю: презентація схеми / І. Ібрагімова. – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.
- Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 25 червня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – Ст. 1191.
- Мельниченко В. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В. Мельниченко // Державне управління: теорія і практика. – 2007. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-1/txts/07mviozr.htm>.

15. Лациба М. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. Лациба, О. Хмара, В. Андрусів та ін. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 144 с.
16. Підходи до належної практики регулювання на прикладі ТБТ / Інститут економічних досліджень і політичних консультацій // Серія статей «Розуміємо ключові питання торговельної політики». – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. – Вип. 6. – С. 24.
17. Політика адаптації вітчизняного законодавства в галузі норм і стандартів до європейських вимог. Біла книга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/files/articles/45/16/White%2009%20-%20Technical%20Regulation%20Committee%20U.pdf>.
18. Політика прозорості в Угоді про асоціацію Україна – ЄС: звітні матеріали за проектом «Торговельна політика і практика в Україні». – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. – 60 с.
19. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 (зі змінами від 26 вересня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.
20. Принцип прозорості у внутрішній регуляторній практиці на прикладі регулювання ТБТ та СФЗ: інформаційні матеріали у рамках проекту «Торговельна політика і практика в Україні». – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2012. – 17 с.
21. Регламент № 1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії», стаття 255 Амстердамського договору, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/ua>.
22. Рекомендації до методики виконання зобов'язань України щодо забезпечення принципу прозорості в рамках реалізації Угоди про асоціацію з ЄС. – К. : Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. – 56 с.
23. Рекомендації Ради Європи № R(2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.
24. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
25. Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/152-2004-%D1%80>.
26. Свобода інформації : [навч. посібник для державних службовців] / пер. з англ. Р. Тополевського. – К. : Тютюкін, 2010. – 128 с.
27. Совгіря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту та співвідношення понять / О. Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/Pubpr/2011_2/sovgyria.pdf.
28. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
29. Хартія основних прав Європейського Союзу / пер. з англ. А. Пендак // Ніццький договір та розширення Європейського Союзу / наук. ред. С. Шевчук. – К., 2001. – С. 100–120.
30. Чуприна Д. Модернізація державного сектора: відкритість влади / Д. Чуприна. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при головному управлінні державної служби України, 2006. – 191 с.
31. Code of Good Practice For Consultation of Stakeholders [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/code_good_practices_consultation_en.pdf.
32. Code of Good Regulatory Practice. Ministry of Business, Innovation and Employment. New Zealand [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.med.govt.nz/business/better-public-services/regulatory-reform/information-for-policy-makers/code-of-good-regulatory-practice>.
33. Extract from “Communication to the Commission from the President, Ms. Wallstrom, Mr. Kallas, Ms. Hubner and Ms. Fischer Boel. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Memorandum to the Commission” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/com-transparency-nov-05.pdf>.
34. Weiss F. Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison / F. Weiss, S. Steiner // Fordham International Law Journal. – 2006. – Volume 30. – Issue 5. – Article 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2076&context=ilj>.

Алексеева Я. В. Анализ преимуществ и сложностей внедрения политики прозрачности в регуляторную деятельность органов публичной власти

В статье представлены результаты анализа преимуществ и сложностей внедрения политики прозрачности в регуляторную деятельность органов публичной власти по обеспечению продовольственной безопасности Украины в условиях режима свободной торговли с Европейским Союзом. Определены три группы проблемных вопросов, которые требуют первоочередного решения: организация правильной практики регулирования, привлечение заинтересованных сторон и организация консультаций с ними, создание новых органов, функции которых включают содействие прозрачности, в частности, путем активизации обмена информацией. Обосновано, что решение данных групп проблем требует определенных изменений в законодательстве и внедрения новых организационных механизмов обеспечения прозрачности в регулировании торговых отношений в соответствии с требованиями Соглашения об ассоциации Украины и Европейского Союза.

Ключевые слова: принцип прозрачности, регуляторная деятельность, правильная практика регулирования, привлечение заинтересованных сторон, организация консультаций, Соглашение об ассоциации, торговые отношения.

Alekseeva Ya. V. Analysis of the benefits and difficulties of implementation of the policy of transparency in the regulatory activities of public authorities

The article presents the results of an analysis of the advantages and difficulties of implementation of transparency policies in the regulatory activities of the public authorities to ensure the food security of Ukraine in the conditions of a free trade regime with the European Union. Identified three groups of problematic issues which require priority decisions: the organization of the correct management practices, stakeholder involvement and organization of consultations with them, the creation of new bodies, whose functions include the promotion of transparency, in particular by enhancing the exchange of information. It is proved that the solution of the problems these groups requires certain changes in the legislation and implementation of new institutional mechanisms to ensure transparency in the regulation of trade relations in accordance with the requirements of the Association Agreement.

Key words: principle of transparency, regulatory activities, good practices of regulation, involvement of stakeholders, organization of consultations, Association Agreement, trade relationships.

З. М. Бурик

кандидат наук з державного управління,
докторант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

**ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ
І ВПРОВАДЖЕННЯМ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ НІМЕЧЧИНИ**

У статті досліджено досвід державного регулювання сталим розвитком і впровадженням енергоефективності. Окреслено ключові напрями (цілі) стратегії сталого розвитку Німеччини. Запропоновано можливості застосування стратегій сталого розвитку іншими країнами, у тому числі управління національною економікою України.

Ключові слова: державне регулювання, сталий розвиток, національна економіка, енергоефективність, досвід.

Постановка проблеми. Упровадження принципів сталого розвитку в загальносвітovому масштабі визначається системою цілей, що повинні бути досягнуті за допомогою ефективного механізму використання ресурсів для забезпечення збалансованого економічного, екологічного та соціального розвитку країни й регіонів. Відповідно, для переходу на шлях сталого розвитку кожна держава має розробляти власну програму дій з урахуванням власних, наявних у цей період тенденцій у соціальній, економічній та екологічній сферах. Проте сьогодні простежуються проблеми, що пов'язані з пошуком балансу ресурсів, економічного інтенсивного зростання й забезпечення високого рівня життя, особливо це стосується країн із середнім і низьким рівнем економічного й соціального розвитку, для яких важливим і необхідним є досвід країн з інтенсивним рівнем економічного розвитку, серед яких насамперед країни Європейського Союзу й, зокрема, Німеччина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням державного регулювання сталим розвитком приділяли увагу такі науковці: Л. Боташева, В. Ільченко, Г. Дугінець і Л. Саркісян, О. Пиріков, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Міщенко, В. Коваль, О. Новоторов, М. Паламарчук, Л. Руденко, І. Александров, М. Згуровський, В. Бабаєв. Безпосередньо вивчали досвід зарубіжних країн у сфері сталого розвитку Шахін Анвер Огли Омаров, А. Brochоска, О. Стоян, Н. Салатюк, В. Євдокимов, І. Дегтярьова, Л. Антонова та ін.

Проте в працях цих дослідників не було узагальнено ключові напрями (цілі) стратегії стало-

го розвитку Німеччини й можливості її застосування іншими країнами.

Мета статті полягає в дослідженні досвіду державного регулювання сталим розвитком і впровадженням енергоефективності, аналізі досвіду однієї з країн Європейського Союзу – Німеччини – для окреслення та застосування основних принципів економічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. У стратегії сталого розвитку Німеччини, прийнятій у 2012 р., сталий розвиток визначено як провідний принцип політики Федерального уряду Німеччини; задекларовано необхідність дотримання цього принципу як цілі й критерію оцінювання діяльності уряду. Стратегія базується на чотирьох ключових директивах: рівноправність поколінь, якість життя, соціальна згуртованість, міжнародна відповідальність.

У Національній стратегії сталого розвитку Німеччини (Nachhaltigkeits-strategie für Deutschland) проголошується: «Ідея сталого розвитку передбачає відповідальність як за сьогоднішній день, так і за майбутні покоління, як у масштабах країни, так і на міжнародній арені. На це націлена національна стратегія сталого розвитку» [9]. Також зазначається, що той, хто оголошує сталий розвиток міжнародним керівним принципом, повинен дотримуватися його й у національній політиці [9]. Німеччина реалізовує положення Національної стратегії сталого розвитку з 2000 р.

Сталий розвиток є одним із провідних принципів політики Федерального уряду Німеччини. Концепція управління сталим розвитком вклю-

чає управлінські правила, а також цілі й індикатори, що утворюють основу безперервного моніторингу. Десять правил управління розкривають сутність керівного принципу та узагальнюють вимоги до сталого розвитку. Основне правило – кожне покоління мусить саме вирішувати свої завдання, а не перекладати їх на плечі майбутніх поколінь. Водночас воно зобов'язане заздалегідь уживати превентивні заходи з огляду на навантаження, що передбачаються [9]. Цей принцип доповнюється правилами сталого розвитку для окремих сфер діяльності.

Національна стратегія сталого розвитку, розроблена Федеральним урядом Німеччини, об'єднує чотири директиви: рівноправ'я поко-

лінь, якість життя, соціальна єдність і міжнародна відповідальність. У ній визначено насушні завдання в таких сферах [9]:

1. Фіскальна сталість (стабільний державний бюджет, консолідація державних бюджетів, обмеження зростання державної заборгованості задля довгострокового забезпечення дієздатності держави, створення основи для стабільності євро в довгостроковій перспективі й також у масштабах усього Європейського Союзу).

2. Стала господарська діяльність (перехід до низьковуглецевої продукції, раціональне використання сировини та матеріалів, сприяння концепції «Корпоративна соціальна відповідальність» (КСО), яка поєднує самостійну

Таблиця 1

Індикатори стратегії сталого розвитку Німеччини у сфері «Рівноправність поколінь»

№ зп	Сфера індикатора. Постулат сталого розвитку	Індикатори	Цілі
1a	Ресурсозбереження. Дбайливе та ефективне використання ресурсів	Енергопродуктивність	подвоїти з 1990 по 2020 рр.
1b		Первинне енергоспоживання	знизити на 20% до 2020 р. та на 50% до 2050 р., порівняно з 2008 р.
1c		Продуктивність ресурсів	подвоїти з 1994 по 2020 рр., скоротити, порівняно з 1990 р.:
2	Захист клімату. Скорочення парникових газів	Викиди парникових газів	на 21% до 2012 р.; на 40% до 2020 р.; на 80–95% до 2050 р.
3a	Відновлювальні джерела енергії. Розширення перспективного енергозбереження	Частка енергії з відновлювальних джерел у кінцевому споживанні	збільшити до 18% до 2020 р. і до 60% до 2050 р.
		Частка електроенергії з відновлювальних джерел у загальному споживанні електроенергії	збільшити до 12,5% до 2010 р.; не менше ніж до 35% до 2050 р.; не менше ніж до 80% до 2050 р.
4	Площа земель, що використовуються. Стале землекористування	Збільшення площі земель населених пунктів і транспорту	скорочення щорічного приросту до 30 га до 2020 р.
5	Біорізноманіття. Збереження видів – охорона середовищ існування	Біорізноманіття і якість ландшафту	підвищити індекс до 100 до 2015 р.
6a	Державна заборгованість – консолідація бюджетів – забезпечення рівноправності поколінь	Дефіцит державного бюджету	затримати річне зростання бюджетного дефіциту в межах 3% ВВП
6b		Структурний дефіцит	забезпечити структурно урівноважений державний бюджет, затримати структурний дефіцит у межах 0,5% ВВП
6c		Рівень державної заборгованості	затримувати нижче 60% ВВП
7	Турбота про економічне майбутнє. Створення сприятливих умов для інвестицій – довгострокове збереження добробуту	Відношення валових капітальних інвестицій до ВВП	підвищити частку
8	Інновації. Формування майбутнього за допомогою нових рішень	Приватні й державні витрати на НДДКР	збільшити до 3% ВВП до 2020 р.
9a	Освіта. Послідовне вдосконалення систем освіти й підвищення кваліфікації	Особи у віці 18–24 без завершеної освіти	знизити показник до рівня нижче 10% до 2020 р.
9b		Особи у віці 30–34 з вищою або після-середньою освітою	підвищити показник до 42% до 2020 р.
9c		Відсоток випускників загальноосвітніх шкіл, що вступили до ВНЗ	підвищити до 40% до 2010 р.; надалі розширювати й стабілізувати на високому рівні

*Розроблено автором на основі даних [4].

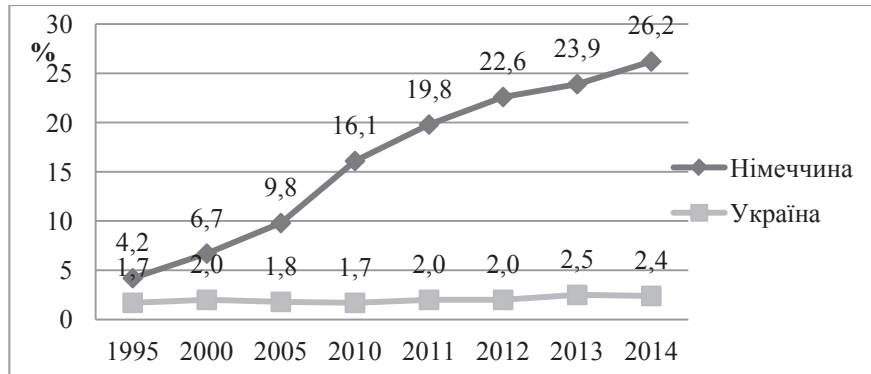


Рис. 1. Частка поновлюваних джерел у виробництві електроенергії в Німеччині та Україні*

*Розроблено автором на основі даних [7; 6].

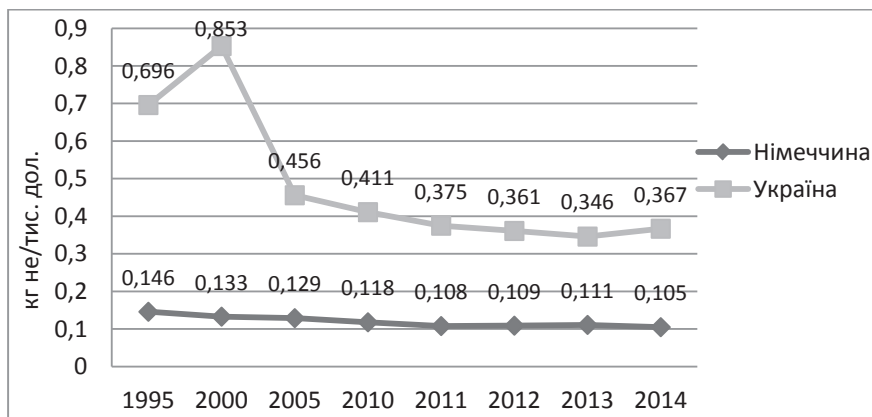


Рис. 2. Енергоємність економіки Німеччини та України (кг нафтового еквівалента на 1 тис. дол. США)*

*Розроблено автором на основі даних [7; 6].

Таблиця 2

Основні засади Energiewende в Німеччині*

Законодавство/Програма	Основні засади
Енергетична концепція, 2010 р.	Довгострокове зниження енергоспоживання до 50%
Закон про поновлювані джерела енергії (EEG), 2012 р.	Просування виробництва електрики від поновлюваних джерел, включаючи вітрову, сонячну енергію та малу гідроенергетику
Згорання ядерної енергетики	До кінця 2022 р. зупинити роботу всіх 19 атомних станцій
Торгівля викидами	Зниження викидів парникових газів промисловим і енергетичним секторами, а також авіацією
Закон про теплофікацію	Проект виробництва 25% енергії за рахунок теплофікації (когенерації, комбінованого виробництва електрики й тепла)
Екологічне оподаткування	Збільшення податку на неекологічні дії
Закон про поновлювану теплову енергію, 2009 р.	Збільшити частку поновлюваних джерел енергії у виробництві тепла до 14% до 2020 р.
Постанова про енергозбереження (EnEV), 2002 р.	Нові будівлі, за вимогами до якості реновації, енергетичного аудиту будівель і заміни старих систем опалювання, повинні витратити не більше ніж 60–70 кВт-год. енергії на 1 м2 опалюваних внутрішніх площ у рік на опалювання й гарячу воду
Директива про енергоспоживаючу продукцію (ErP), 2005 р.	Директива Європейського Союзу встановлює норми ефективності енергоспоживаючих виробництв, окрім будівництва будівель і автомобілебудування
Закон про прискорення розширення енергомережі (NABEG), 2011 р.	Передбачена оцінка ліній високої напруги, постановлено, що лінії високої напруги (110 кіловольт) повинні прокладатися у вигляді підземного кабелю

*Розроблено автором на основі даних [8].

підприємницьку діяльність із добровільною соціальною відповідальністю, що виходить за межі законодавства).

3. Клімат і енергетика (до 2020 р. скоротити викиди парникових газів на 20%, за певних умов – на 30%, збільшити частку поновлюваних видів енергії в загальному енергоспоживанні до 20% і підвищити енергоефективність на 20%; підняти цільовий показник Європейського Союзу по захисту клімату до 30%, якщо не висуватиметься додаткових вимог до скорочення викидів, забезпечувати надійне, економічне й екологічне енергопостачання, довгострокове зниження енергоспоживання).

4. Стала водна політика (використання води відповідно до принципу сталого розвитку, це міжгалузеве завдання; забезпечити постійний доступ до води за розумною ціною; управління водними ресурсами, водопостачання й санітарія – пріоритетні напрями політики Німеччини у сфері сприяння економічному розвитку).

Стратегія сталого розвитку Німеччини складається з індикаторів за різноманітними сферами сталого розвитку. Згадані показники визначено для таких напрямків сталого розвитку: «Якість життя» (14 індикаторів), «Соціальна згуртованість» (6 індикаторів), «Міжнародна відповідальність» (2 індикатори).

Тому Німеччина повинна стати однією з провідних країн у плані ресурсоефективності економіки [9]. Це стосується передовсім енергоспоживання й переходу на поновлювані джерела енергії. Програма, що впроваджується урядом Німеччини в цій сфері, відома під назвою «Energiewende» («Енергетичний поворот») [8]. У таблиці подано основні засади цієї програми.

Про успішну реалізацію програми «Energiewende» в Німеччині свідчать факти. Так, оператори енергомережі зобов'язані закуповувати поновлювану енергію, що в результаті зумовило зниження вироблення традиційної енергії, так поновлювана енергія безпосередньо заміщає традиційну (рис. 1). На початок 2011 р. в країні працювало 17 атомних реакторів; на початку 2015 р. в експлуатації знаходилися вже лише 9 реакторів.

Завданням для Німеччини було скоротити викиди на 21% від рівня 1990 р. до кінця 2012 р., проте держава перевиконала свої цілі щодо зниження викидів і добилася зниження на 24,7%. У кінці 2014 р. скорочення досягло 27%. Частина прибутку від екологічного податку в основному була використана, щоб скоротити

податки на зарплату, уряд визнав, що саме висока вартість німецьких робітників найбільше шкодить німецькому бізнесу.

У 2014 р. в Німеччині 16,2% чистого об'єму електропостачання було отримано шляхом когенерації (96 ТВт). Приблизно половина цієї електроенергії вироблена енергетичними установками, третина – індустрією, решта – дрібнішими установками. Крім того, когенераційні установки покривають до 20% пікового споживання 2015 р. (200 ТВт). Енергоемність економіки Німеччини зменшилася з 0,853 кгне/1000 дол. США у 2000 р. до 0,367 кгне/1000 дол. США у 2014 р. (рис. 2).

Уважаємо, у перспективі зразком для України є пасивні будинки, що будуються в Німеччині, – це комбінація високих і низьких технологій. Низькотехнологічний аспект досить простий: будинки орієнтовані фасадом на південь. Високотехнологічним аспектом є тришарові вікна, які пропускають сонячне світло й тепло, але майже повністю утримують тепло в будівлі. Пасивні будинки забезпечені вентиляційними системами, здатними використати вторинне тепло. Технологія пасивного будинку дає змогу обійтися взагалі без опалювальної системи навіть у такому холодному кліматі, як у Німеччині. Порівняно зі звичайним будинком, витрати на тепло скорочені на 90%.

Висновки і пропозиції. Найефективнішим інструментом у Німеччині стали нормативи на втрати енергії в стані готовності й відключення від мережі. Прилади в стані готовності витрачали десятки ват, будучи, на думку їхніх власників, вимкненими. Зараз Директива ErP вимагає, щоб ці прилади споживали не більше ніж 1 ват у стані готовності, в майбутньому цей показник буде скорочений до 0,5 вата. Відома директива про домашнє освітлення забороняє використання більшості видів ламп розжарювання. Їм на зміну прийшли люмінесцентні і світлодіодні лампи. До 2020 р. відмова від ламп розжарювання в Європі дасть змогу зберегти 39 терават-год. електрики, що становитиме еквівалент об'єму вироблення шести старих вугільних станцій. Вимоги по екопроектування електродвигунів зумовлять ще більшу економію – 135 терават-год. до 2020 р. (еквівалент роботи 20 вугільних станцій) [8].

Список використаної літератури:

1. Антонова Л.В. Енергетична політика європейського союзу: шлях до якісного та безпечного майбутнього / Л.В. Антонова // Публічне управ-

- ліття та митне адміністрування. – 2015. – № 2(13). – С. 42–49.
2. Дегтярьова І.Б. Економічні та фінансові інструменти забезпечення сталого регіонального розвитку: досвід ЄС / І.Б. Дегтярьова, О.І.Мельник, Я.В. Романченко // Mechanism of Economic Regulation. – 2014. – № 3. – С. 18–27. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mre_2014_3_4.
3. Омаров Ш.А.О. Науково-практичні аспекти впровадження концепції сталого розвитку: зарубіжний і вітчизняний досвід / Ш.А.О. Омаров // Проблеми економіки. – 2014. – № 4. – С. 61–67.
4. Про рослинний світ : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 591-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=591-14>.
5. Салатюк Н.М. Зарубіжний досвід регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища / Н.М. Салатюк // // Наукові праці НУХТ. – 2010. – № 36. – С. 210–214.
6. Статистична інформація / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
7. Brochocka A. Zasady zrównoważonego rozwoju w świetle polityki ekologicznej państwa / A. Brochocka [Electron. resource]. – Mode access : http://kpsw.edu.pl/pobierz/wydawnictwo/re6/a_brochacka.pdf.
8. Energy Transition. The Germany Energiewende [Electron. resource]. – Mode access : <http://energytransition.de/>.
9. Nachhaltigkeits-strategie für Deutschland [Electron. resource]. – Mode access : www.nationale-nachhaltigkeitsstrategie.de.

Бурик З. М. Опыт государственного регулирования устойчивым развитием и внедрением энергоэффективности Германии

В статье исследован опыт государственного регулирования устойчивым развитием и внедрением энергоэффективности. Намечены ключевые направления (цели) стратегии устойчивого развития Германии. Предложены возможности применения стратегий устойчивого развития другими странами, в том числе управления национальной экономикой Украины.

Ключевые слова: государственное регулирование, устойчивое развитие, национальная экономика, энергоэффективность, опыт.

Buryk Z. M. The state regulation experience of sustainable development and energy efficiency implementation of Germany

In this article was studied the experience of state regulation of sustainable development and implementation of energy efficiency. It outlines key areas (targets) sustainable development strategy in Germany. It was suggested that the possibility of sustainable development strategies by other countries, including the management of the national economy of Ukraine.

Key words: government regulation, sustainable development, national economy, energy efficiency, experience.

Ю. В. Дмитрієв

здобувач

Донецького державного університету управління

ПОНЯТТЯ ІДЕНТИФІКАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено основні теоретико-методичні підходи до виявлення ризиків, надано власне розуміння терміна «виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків» у системі державного управління, розкрито його зміст і сутність. Розглянуто зовнішні й внутрішні механізми ідентифікації корупційних ризиків, запропоновано перелік джерел інформації про корупційні ризики державної інституції та можливі засоби документування реєстру ризиків.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, ідентифікація корупційних ризиків, корупційна поведінка, державна інституція, державне управління.

Постановка проблеми. Запобігання й протидія корупції – одна з найактуальніших проблем у сучасній Україні. Адже корупція в державі стала деструктивним явищем, здатним викликати позанормативну діяльність публічних осіб та органів державного управління, гальмувати сталий економічний розвиток, становити загрозу багатьом елементам конституційного й суспільного устрою, а також національній безпеці.

Це потребує негайного вжиття системних і послідовних заходів, які мають комплексний характер та повинні базуватись на національній антикорупційній стратегії. В умовах економічних і політичних реформ, які нині проводяться в нашій державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики повинні стати виявлення й усунення корупційних ризиків, що вже сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також раціональне та ефективне використання всіх наявних для цього державних ресурсів.

У свою чергу розуміння суті корупційних ризиків, правильна ідентифікація, аналіз та управління ними дадуть нам змогу уникнути або значно зменшити корупційні втрати, що виникають під час державного управління й суттєво впливають на міжнародний імідж та економічний розвиток України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні науковий доробок із проблем виявлення ризиків у системі державного управління є значним та включає роботи відомих українських і зарубіжних учених (О.М. Полінського [1], О.Є. Григор'євої [2], Н.В. Хохлова [3] та інших), присвячені категоріям ризиків, пов'я-

заних із підготовкою й реалізацією інноваційних проектів та здійсненням управління фінансовими ризиками.

Загальні проблеми виявлення корупційних відносин на публічній службі досліджувались такими науковцями, як М.І. Мельник [4], В.Ф. Дейнека [5], А.В. Волошенко [6] та інші, якими розроблено базові поняття корупції, форм її прояву та можливого виявлення.

Водночас спеціальні наукові дослідження щодо визначення категорії «ідентифікація корупційних ризиків» у системі державного управління, розкриття її змісту й складників комплексно не проводились.

На сьогодні вченими в різних сферах суспільної діяльності розроблено певні механізми виявлення ризиків, кожен із яких дає можливість отримати інформацію про характер ризиків, властивих конкретному виду діяльності. Зазвичай складником цих механізмів є робота з виявлення й аналізу причин та факторів ризиків, що дасть змогу ідентифікувати більшість існуючих загроз і небезпек; проте, як правило, через деякий проміжок часу в управлінській діяльності неминуче з'являються нові.

Водночас відсутність єдиного загальноприйнятого визначення й змісту поняття «ідентифікація корупційних ризиків» у системі державного управління унеможливорює ефективність функціонування системи управління ризиками та обрання механізмів державного управління, оскільки саме виявлення ризиків є основою побудови зваженої системи управління корупційними ризиками, а також розробки антикорупційної політики держави.

Мета статті. З огляду на наведене метою дослідження є розгляд теоретичних і методичних основ визначення поняття «виявлення (ідентифікація) корупційних ризиків» у системі державного управління, розробка та впровадження цієї категорії до системи управління корупційними ризиками, розкриття її сутності й структури.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні управління ризиками є однією з високоефективних технологій у різних галузях знань, а також уже широко використовується в приватному секторі. Упровадження механізмів управління корупційними ризиками в діяльність публічних осіб та органів державного управління дасть змогу своєчасно та якісно виявляти, оцінювати й мінімізувати можливі втрати державно-управлінської діяльності.

Під корупційними ризиками в системі державного управління пропонуємо вважати сукупність причин і факторів, закладених у системі державного управління, які визначають можливість виникнення корупційної поведінки та створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави [7].

Сьогодні проблемам виявлення (ідентифікації) ризиків присвячено численні наукові праці вчених у галузі економічних, політичних, соціологічних і філософських наук, також визначення цього терміна наводяться фахівцями в державному управлінні.

Проте варто зазначити, що більшість наукових та експертних трактувань категорії «ідентифікація ризиків» у державному управлінні безпосередньо пов'язані з підготовкою й реалізацією інноваційних проектів та здійсненням управління фінансовими ризиками, а отже, такі визначення містять багато суперечностей і мають обмежений характер для сфери протидії корупції, що зумовлює необхідність уточнення цього поняття.

Так, низка дослідників вважають, що термін «ідентифікація» походить від латинського слова «identifico», що перекладається як «ототожнювати, встановлювати тотожності на підставі тих чи інших ознак». При цьому, на думку, В.Ю. Подчесової, ідентифікація ризиків – це управлінський процес, спрямований на встановлення належності факторів ризику до певного виду банківської діяльності чи банківської операції, яка аналізується [8, с. 22].

Натомість О.М. Полінський, досліджуючи інноваційні ризики в господарській діяльності,

визначив сутність і мету ідентифікації ризику як «виявлення сфер підвищеного ризику для оцінки міри ризику, аналізу прийнятності відповідного рівня ризику для підприємства; розробку за необхідності заходів із попередження або зниження ризику, а у випадку, коли ризикова подія відбулася, – вживання заходів максимально можливого відшкодування заподіяного збитку» [1].

Розглядаючи ідентифікацію ризиків як управлінську діяльність у системі національної безпеки держави, І.А. Качуровський та В.В. Андрійчук розуміють під ідентифікацією ризиків «процес, що визначає, які ризики здатні вплинути на діяльність, і документує характеристики цих ризиків». При цьому, на думку вчених, ідентифікація ризиків не буде ефективною, якщо вона не буде проводитись регулярно впродовж усього часу виконання поставлених управлінських завдань [9].

Міжнародні стандарти в системі ризик-менеджменту (Risk Management Standards) під ідентифікацією ризиків розуміють визначення тих ризиків, які здатні вплинути на реалізацію проекту та його документування [10].

Найчастіше під час розгляду процесу ідентифікації ризиків у тій чи іншій сфері у науковій літературі вживається термін «виявлення ризиків», який фактично наділяється авторами тим же змістом і характеристиками, що й ідентифікація ризиків.

Зокрема, Н.В. Хохлов під виявленням ризику розуміє «збір вихідної інформації про об'єкт – носій ризику, що включає два основні етапи: збір інформації про структуру об'єкта та виявлення небезпек чи інцидентів» [3, с. 39].

Є.С. Швець і Н.С. Рулікова, досліджуючи процес виявлення ризиків в інноваційних програмах, розуміють під цим терміном «з'ясування причин, джерел, які зумовлюють ризик, тобто дій, що спричиняють появу або можливе настання ризикових подій, а також чинників, тобто передумов, які збільшують імовірність і реальність настання ризикових подій» [11].

У свою чергу А.О. Старостіна та В.А. Кравченко, практично ототожнюючи поняття «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків», зазначають, що виявлення ризиків (факторів ризиків) – це визначення всіх ризиків, властивих досліджуваній системі [12, с. 30].

З огляду на наведені визначення маємо можливість узагальнити й проаналізувати поняття «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків» у різних галузях науки та суспільної діяльності,

що дасть нам можливість встановити їх спільні риси й відмінності (див. таблицю).

Таким чином, більшість із наведених авторів під виявленням (ідентифікацією) ризиків розглядають визначення (з'ясування) найбільш ризикових сфер діяльності об'єкта управління, а також встановлення причин, джерел і факторів ризиків, що можуть негативно вплинути на досягнення цілей суб'єкта управління. Крім того, можемо стверджувати, що науковцями практично не розглядається відмінність у трактуванні понять «ідентифікація ризиків» і «виявлення ризиків», адже вони при цьому розуміють певний процес управлінської діяльності, спрямований на досягнення мети й стратегічних цілей органу, підприємства та організації.

Однак, розглядаючи виявлення (ідентифікацію) корупційних ризиків у системі державного управління, вважаємо за необхідне визначати це поняття також як один з етапів системи управління корупційними ризиками, ураховуючи зміст і суть самого терміна «корупційні ризики в системі державного управління».

Таким чином, з огляду на проведений аналіз сучасних визначень і висловлених зауважень пропонуємо доопрацьоване поняття **виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління**, під яким розуміємо етап управління корупційними ризика-

ми, неперервний процес визначення й документування різновидів, причин і факторів ризику, які закладені в системі державного управління та визначають можливість виникнення корупційної поведінки публічної особи.

При цьому *метою проведення виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків*, на наше переконання, є розпізнання причин і факторів, що містяться в системі державного управління та потенційно мають можливість створити небезпеку настання негативних наслідків та (або) виникнення корупційної поведінки публічної особи. За досягнення мети проведення ідентифікації корупційних ризиків суб'єкт цього процесу пізніше зможе провести якісну оцінку ймовірності реалізації такого ризику та ступеня його впливу на систему державного управління.

Також, на нашу думку, можна цілком погодитись із тими вченими, які стверджують, що виявлення (ідентифікація) ризиків має бути постійним (регулярним) процесом, що здійснюється з урахуванням зовнішніх і внутрішніх змін в організації діяльності суб'єкта управління, а результати цього процесу підлягають обов'язковому документуванню [2; 9].

Водночас вважаємо, що на сьогодні ідентифікація й аналіз корупційних ризиків у системі державного управління можуть проводитись шляхом застосування внутрішнього чи зовніш-

Таблиця

**Узагальнення визначень понять «ідентифікації ризиків»
та «виявлення ризиків» у сучасній науковій літературі**

Підхід	Визначення поняття	Автор, джерело
Ідентифікація ризиків	Регулярний процес, що визначає, які ризики здатні вплинути на діяльність установи, і документує характеристики цих ризиків	Качуровський І.А., Андрійчук В.В. [9]
	Виявлення сфер підвищеного ризику для оцінки міри ризику, аналізу прийнятності відповідного рівня ризику для підприємства; розробка за необхідності заходів із попередження або зниження ризику, а у випадку, коли ризикова подія відбулася, – вживання заходів максимально можливого відшкодування заподіяного збитку	Полінський О.М. [1]
	Управлінський процес, спрямований на встановлення належності факторів ризику до певного виду банківської діяльності чи банківської операції, яка аналізується	Подчесова В.Ю. [8, с. 22]
	Визначення тих ризиків, які здатні вплинути на реалізацію проекту та його документацію	Risk Management Standards [10]
Виявлення ризиків	Виявлення ризиків (факторів ризиків) – визначення всіх ризиків, властивих досліджуваній системі	Старостіна А.О., Кравченко В.А. [12, с. 30]
	Збір вихідної інформації про об'єкт – носій ризику, що включає два основні етапи: збір інформації про структуру об'єкта та виявлення небезпек чи інцидентів	Хохлов Н.В. [3, с. 39]
	З'ясування причин, джерел, які зумовлюють ризик, тобто дій, що спричиняють появу або можливе настання ризикових подій, а також чинників, тобто передумов, які збільшують ймовірність і реальність настання ризикових подій	Швець Є.С., Рулікова Н.С. [11]

нього механізму, а також шляхом їх одночасного використання.

При цьому *внутрішній механізм* для виявлення корупційних ризиків, на наше переконання, є основним та розрахований на застосування працівниками державних інституцій, у яких проводяться ідентифікація й аналіз ризиків. Він дасть змогу отримати майже достовірний результат за мінімальних організаційних і часових витрат за рахунок застосування базових значень корупційних ризиків для функцій та посадових обов'язків.

Натомість *зовнішній механізм* для виявлення корупційних ризиків передбачає зовнішню формалізовану процедуру й детальний аналіз функцій і повноважень державної інституції та публічної особи. У його основу покладено повний аналіз корупційного ризику з огляду на функціональні повноваження органу, ступінь відкритості (прозорості) його діяльності, у тому числі аналіз прийнятих державно-управлінських рішень тощо.

Також процес ідентифікації й аналізу корупційних ризиків, на нашу думку, має зумовлюватись використанням інформаційної основи про систему управління державної установи, її власні й делеговані функції (повноваження). При цьому джерелами отримання такої інформації можуть бути документальні (існуючі звіти й дослідження, відповідні законодавчі норми, регламенти, внутрішні правила та інструкції, дані

про істотні процедури й процеси) та інтерв'ювання (відповідних посадових осіб інституції, що досліджується, посадових осіб інших органів та установ, користувачів послуг або клієнтів державної інституції, громадських організацій, які працюють у сегменті, що має відношення до діяльності досліджуваної інституції).

Кожне з наведених джерел інформації, на нашу думку, здатне надати досить велику кількість корисної інформації про можливість прояву корупційного ризику в системі державного управління, яка має бути належним чином проаналізована й структурована. Варто також зазначити, що оскільки ідентифікація та аналіз корупційних ризиків – це систематичне використання інформації для визначення причин і факторів ризику, то цей процес вимагає повного й глибокого розуміння всіх складників діяльності державної інституції. Як наслідок, існує потреба в якомого більшому використанні будь-яких джерел інформації про факти можливого виникнення корупційної поведінки в публічної особи.

Таким чином, вважаємо за доцільне використовувати в нашій країні всі наявні інформаційні основи для якісного виявлення й аналізу корупційних ризиків у системі державного управління. При цьому пропонуємо згадані джерела інформації про ризики залежно від їх походження поділяти на *зовнішні та внутрішні*, а залежно від носія інформації – на *документальні та вербальні* (див. рис.).

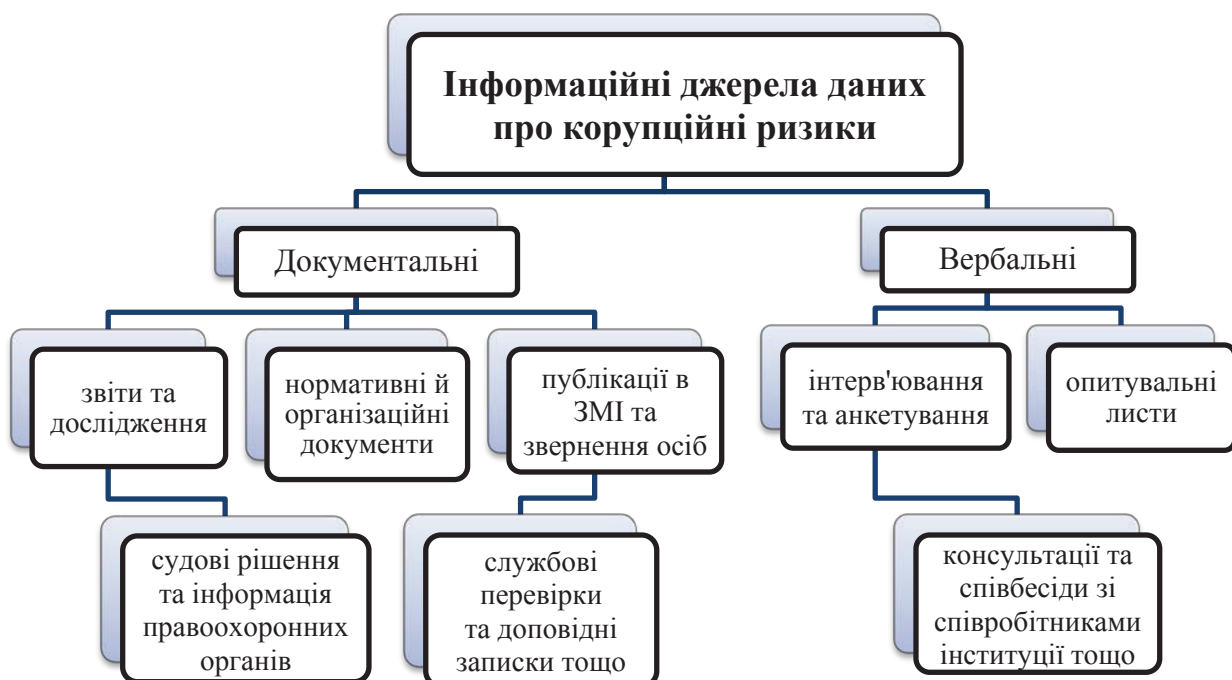


Рис. Види інформаційних джерел даних про корупційні ризики

Не менш важливим елементом процесу виявлення (ідентифікації) та аналізу корупційних ризиків у системі державного управління (а можливо, навіть основним) є документування результатів проведеного дослідження.

На наше переконання, вибір способу документування результатів виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у системі державного управління насправді не має принципового значення. Так, за результатами ідентифікації ризиків для більшої зручності й наочності на вибір суб'єкта, що її проводив, можна скласти матрицю чи карту ризиків або взагалі обмежитись складенням звіту щодо виявлених ризиків та (або) реєстром ризиків зі складенням докладних таблиць чи шаблонів баз даних.

Водночас на цьому етапі необхідно чітко усвідомлювати, що від якості фіксації результатів виявлення й аналізу корупційних ризиків у подальшому буде прямо залежати ефективність проведення їх оцінки та розробки антикорупційних заходів щодо їх усунення (мінімізації).

При цьому вважаємо, що проведення ідентифікації й аналізу корупційних ризиків на основі лише «сліпого» застосування набору зовнішніх критеріїв і методів у свою чергу може призвести до того, що будуть упущені питання, які мають особливу важливість для цієї державної інституції, а також не буде приділено належної уваги визначенню балансу між інституційними завданнями цієї установи та індивідуальними мотивами публічних осіб, що в ній працюють.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, ідентифікація та аналіз корупційних ризиків у системі державного управління дадуть змогу виявити найбільші корупційні проблеми в організації роботи конкретної державної інституції, а також вкажуть на можливу наявність дискреційних норм, конфлікту інтересів, протиріч у внутрішніх організаційно-управлінських документах, адміністративних бар'єрів, фактів недотримання вимог антикорупційного законодавства тощо.

Крім того, заходи, які будуть прийматись за результатами виявлення й аналізу корупційних ризиків, дадуть можливість суттєво мінімізувати ці ризики в діяльності державних органів, а також у загальному вигляді зможуть сприяти формуванню антикорупційної культури в суспільстві.

Ідентифікація корупційних ризиків у системі державного управління, на нашу думку, є важливою не лише з позиції ефективного використання ресурсів для внутрішнього контролю, а

й з огляду на необхідність розподілу повноважень і відповідальності за управління цими ризиками.

Водночас для того, щоб процедура виявлення й аналізу корупційних ризиків не мала формальний характер, безпосередню участь у ній має брати керівництво державної інституції, яке задасть тон особистим прикладом. Також це означає, що вище керівництво держави має вести послідовну політику, спрямовану на попередження корупційних проявів, а також розробити та запровадити дієву національну антикорупційну програму, яка буде базисом для вжиття заходів на місцевому рівні або в окремо взятій державній установі.

Список використаної літератури:

1. Полінський О.М. Ідентифікація та оцінка економічних ризиків інноваційної діяльності в машинобудуванні / О.М. Полінський // Регіональна економіка. – 2011. – № 3. – С. 80–88.
2. Григор'єва О.Є. Проблеми ризиків, що виникають під час інноваційних проектів, та методи їхнього кількісного вимірювання / О.Є. Григор'єва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vlp.com.ua/files/11_34.pdf.
3. Хохлов Н.В. Управление риском : [учеб. пособие для вузов] / Н.В. Хохлов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – 239 с.
4. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
5. Дейнека В.Ф. Корупційні ризики та фактори у системі податкових відносин / В.Ф. Дейнека, О.М. Розум, І.А. Шавло // Фінансове право. – 2014. – № 4(30). – С. 25–27.
6. Волошенко А.В. Шляхи до своєчасного виявлення і нейтралізації корупційних ризиків / А.В. Волошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 12(174). – С. 312–321.
7. Дмитрієв Ю.В. Корупційні ризики у системі державного управління: поняття та види / Ю.В. Дмитрієв // Менеджер: вісник Донецького державного університету управління. – 2015. – № 1(69). – С. 126–131.
8. Подчесова В.Ю. Управління банківськими ризиками : [опорний конспект лекцій] / В.Ю. Подчесова. – Х. : ХІБС УБС НБУ, 2014. – 83 с.
9. Качуровський І.А. Методика оцінки ризиків у системі охорони державного кордону / І.А. Качуровський, В.В. Андрійчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/znnpapv_vtn/2010_52/10kiaodk.pdf.
10. Risk management standards of The Institute of Risk Management [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <https://www.theirm.org/knowledge-and-resources/risk-management-standards/>.

11. Швець Є.С. Виявлення ризиків в інноваційних програмах розвитку металургійного підприємства / Є.С. Швець, Н.С. Рулікова // Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут». Серія «Стра-

тегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами». – Х. : НТУ «ХПІ», 2015. – № 2(1111). – С. 152–160.

12. Старостіна А.О. Ризик-менеджмент: теорія та практика : [навч. посібник] / А.О. Старостіна, В.А. Кравченко. – К. : ІВЦ «Видавництво «Політехніка», 2004. – 200 с.

Дмитриев Ю. В. Понятие идентификации коррупционных рисков в системе государственного управления

В статье исследованы основные теоретико-методические подходы к выявлению рисков, предоставлено собственное понимание термина «выявление (идентификация) коррупционных рисков» в системе государственного управления, раскрыто его содержание и сущность. Рассмотрены внешние и внутренние механизмы идентификации коррупционных рисков, предложен перечень источников информации о коррупционных рисках государственного учреждения и возможные средства документирования реестра рисков.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные риски, идентификация коррупционных рисков, коррупционное поведение, государственная институция, государственное управление.

Dmytriyev Yu. V. The concept of identification corruption risks in the public administration system

In the article the basic theoretical and methodological approaches to the identification of risks, given their own understanding of the term “detection (identification) of corruption risks” in the governance system, disclosed the content and essence. Are considered internal and external mechanisms to identify corruption risks, proposed a list of sources of information on the risks of corruption of state institutions and the possible means of documenting the risk register.

Key words: corruption, corruption risks, identification of corruption risks, corrupt behavior, state institutions, public administration.

О. О. Дорошенко

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

А. В. Горошко

спеціаліст з питань охорони здоров'я, моніторингу і оцінювання

М. В. Шевченко

доктор медичних наук, старший науковий співробітник,
доцент Школи охорони здоров'я

Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ НА ОСНОВІ КІЛЬКОСТІ ТА СКЛАДНОСТІ ПРОЛІКОВАНИХ ВИПАДКІВ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ, ЩО НАДАЮТЬ ВТОРИННУ (СПЕЦІАЛІЗОВАНУ) МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ

У статті досліджується питання основних етапів і послідовності запровадження нових підходів до фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги на основі кількості й складності пролікованих випадків у закладах охорони здоров'я. Також показано застосування окремих інструментів і методик обліку результативності діяльності лікарень та визначення вартості для відшкодування витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги. Зокрема, розглядаються питання контрактування закладів охорони здоров'я, регламентування застосування методик обліку витрат, формування гарантованого державою пакету медичних послуг населенню, а також питання визначення вартості окремих послуг для їх оплати за рахунок державних коштів.

Ключові слова: державне управління, механізми фінансово-економічного забезпечення медичного обслуговування населення, облік витрат, діагностично-споріднені групи, вартість медичної допомоги, ціноутворення у сфері охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Питанню запровадження нових механізмів фінансування лікарень присвячено значну кількість аналітичних робіт і статей, а також проектів нормативних документів та концепцій розвитку галузі охорони здоров'я. І якщо більшість авторів і розробників визнають необхідність запровадження фінансування спеціалізованої стаціонарної медичної допомоги на основі кількості й складності пролікованих випадків, етапність та практичні кроки запровадження такого механізму потребують визначення й деталізації. Так, на особливу увагу заслуговує визначення питання впровадження цього механізму в короткостроковій перспективі – упродовж 2017–2018 років, що включає необхідність визначення першочергових кроків, етапів запровадження, звітності, параметрів для звітування, показників, необхідних для визначення результатів запровадження, а також питання довгострокової перспективи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження теоретичних та практичних питань фінансування медичних послуг у сучасних умовах господарювання знайшли відображення в наукових працях В. Лехан [1], З. Лободіної [2], В. Москаленка [3], В. Опаріна [4], В. Рудого [5], О. Солдатенко [6], В. Федосова [7], М. Шевченко [8] та інших авторів. Аналізу ефективного фінансування лікарняної та спеціалізованої амбулаторної допомоги присвячено значну увагу також у світовій літературі, тому вартий вивчення досвід різних країн, які впроваджували реформування системи фінансування охорони здоров'я останні 10–15 років. Водночас детальні аспекти фінансування медичних послуг вторинного рівня досі є предметом дискусій і пошуку оптимальних шляхів трансформації системи охорони здоров'я в Україні.

Мета статті. Головна мета роботи полягає в розробці ключових підходів до контрактування закладів охорони здоров'я, регламентування

застосування методик обліку витрат, формування гарантованого державою пакету медичних послуг, а також питання визначення вартості окремих послуг для їх оплати за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних завдань сьогодення в трансформації сектора охорони здоров'я є запровадження нових підходів до фінансування галузі. Критично важливими питаннями, які потребують вирішення для забезпечення впровадження нових підходів фінансування, є такі: а) визначення гарантованого державою пакету послуг, які надаватимуться закладами охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу; б) з'ясування підходів до визначення кількості та складності пролікованих випадків; в) запровадження контрактування закладів; г) визначення вартості медичних послуг; ґ) забезпечення їх якості; д) визначення інструментів моніторингу надання послуг.

Варто розглянути більш детально різні аспекти аналізованої тематики.

Визначення гарантованого пакету послуг. В Україні гарантований державою пакет медичного обслуговування вперше було визначено Програмою подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 955 (далі – Програма). У Програмі визначається, що амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога включені до переліку видів безоплатної медичної допомоги, а отже, мають забезпечуватись у межах витрат на охорону здоров'я в бюджетах усіх рівнів. І хоча в постанові зазначається, що за необхідності Програма може переглядатись щороку в місячний термін після затвердження Державного бюджету України на відповідний рік з урахуванням обсягів асигнувань на охорону здоров'я, у 2011 році після внесення змін до Основ законодавства про охорону здоров'я в ст. 8 було визначено, що громадяни мають право на безоплатне отримання в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичної допомоги поряд з іншими видами медичної допомоги та надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що надається за медичними показаннями в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Однак фактично деталізації державних гарантій у сфері охорони здоров'я досі немає.

Визначення гарантованого державою пакету послуг, які будуть фінансуватись за рахунок бюджетних коштів, є однією з основних передумов упровадження ефективного фінансування медичної допомоги та фінансового захисту громадян. Розробка гарантованого пакету має виходити з наявних умов і механізмів організації системи охорони здоров'я. Такі умови включають наявне фінансування сектора охорони здоров'я в межах державного бюджету, очікування щодо спів-фінансування послуг охорони здоров'я з місцевих бюджетів та власних доходів громадян, механізми фінансування надавачів (капітація, глобальний бюджет, фінансування на основі групування пролікованих випадків) і структури надання медичної допомоги на різних рівнях.

Сьогодні Україні варто визнати, що бюджетне забезпечення сектора охорони здоров'я на рівні близько 1 400 грн (близько 54 доларів) на одного громадянина в 2015–2016 роках ставить нас на один рівень з іншими країнами з низьким доходом, які витрачають у середньому 35 доларів на людину порівняно з витратами на рівні 4 692 доларів у середньому в країнах із високим доходом [9].

Таким чином, Україні, як і більшості країн із низьким доходом, необхідно приймати складні рішення щодо вибору медичної допомоги й послуг, які будуть фінансуватись державою та які не підпадатимуть під гарантований державою мінімум. Водночас навіть країни з найбільш розвиненими економіками у світі (країни Організації економічного співробітництва і розвитку) у нещодавньому дослідженні вказували на те, що для регулювання витрат у сфері охорони здоров'я вони інколи змушені вдаватись до перегляду й скорочення пакету гарантованого медичного обслуговування своїх громадян (див. табл. 1).

Зокрема, з 26 країн, щодо яких такі дані доступні, уряди 50% країн вживали заходи щодо скорочення програм реімбурсації ліків, 6 країн переглядали гарантований пакет послуг для його скорочення, а 11 країн вдавались до підвищення спів-оплати й участі пацієнтів у фінансуванні медичної допомоги.

Під час розгляду питання гарантованого державою пакету медичних послуг візьмемо за основу його визначення як набору послуг, які можуть бути надані й профінансовані в країні за конкретних обставин та умов її розвитку [11]. Безумовно, в умовах обмежених ресурсів

під час розробки й погодження гарантованого пакету послуг та намагання максимально забезпечити універсальність доступу до послуг у сфері охорони необхідно знайти консенсус щодо таких питань: які послуги мають бути обов'язково включені до пакету; які групи громадян повинні мати доступ до таких послуг; які (якщо впроваджувати) будуть вимоги до спів-фінансування послуг громадянами, якщо вони не повністю покриватимуться в гарантованому пакеті послуг [12].

Для прикладу в табл. 2 наведено переліки послуг, які входять у базовий пакет у деяких країнах. У гарантованому пакеті послуги зазвичай визначаються досить детально для уникнення непорозумінь і маніпуляцій, на відміну від колись досить поширеного у світі утримання закладів охорони здоров'я подібно до сучасної української системи та очікування, що пацієнтова доступні будь-які послуги в таких закладах. Однак визначення послуг може бути різним за наповненням і деталізацією.

Таблиця 1

Деякі фінансові заходи, які дозволені законодавством та впроваджуються для раціоналізації фінансування й бюджетування охорони здоров'я [10]

Країна	Скорочення програм реімбурсації ліків	Скорочення гарантованого пакету послуг (виключення деяких послуг із пакету)	Підвищення оплати/спів-оплати/відрахувань із пацієнтів
Австралія	застосовувалось		
Бельгія	дозволено	дозволено	дозволено
Канада		застосовувалось	
Чилі			
Чеська Республіка	застосовувалось	дозволено	
Фінляндія	застосовувалось	дозволено	дозволено
Франція	застосовувалось	застосовувалось	застосовувалось
Німеччина			дозволено
Греція			
Ісландія	застосовувалось	застосовувалось	застосовувалось
Ірландія	застосовувалось		застосовувалось
Ізраїль	дозволено	дозволено	дозволено
Італія	застосовувалось		застосовувалось
Японія			
Корея			
Люксембург	застосовувалось	дозволено	застосовувалось
Мексика			дозволено
Нідерланди	застосовувалось	застосовувалось	застосовувалось
Нова Зеландія	застосовувалось		
Норвегія			
Польща		дозволено	
Португалія	застосовувалось		застосовувалось
Словенія	дозволено	застосовувалось	застосовувалось
Іспанія	застосовувалось	дозволено	застосовувалось
Швеція			застосовувалось
США	застосовувалось	застосовувалось	застосовувалось
Кількість країн, де заходи застосовувались упродовж останніх 3 років на момент проведення дослідження	13	6	11
Загальна кількість країн, де заходи або застосовувались протягом останніх 3 років на момент проведення дослідження, або дозволені нормативно	16	13	16

Визначення кількості та складності пролікованих випадків. Донині планування витрат на медичну допомогу в Україні здійснюється на основі використання екстенсивних показників, які засновуються на використанні таких нормативів²:

а) амбулаторно-поліклінічна допомога: показник обсягу подання амбулаторно-поліклінічної допомоги визначається кількістю відвідувань на 1 тис. чоловік;

б) стаціонарна медична допомога: показник обсягу стаціонарної допомоги визначається кількістю ліжко-днів на 1 тис. чоловік, кількістю випадків госпіталізації на 1 тис. чоловік, середньою тривалістю перебування одного хворого в стаціонарі.

Запровадження гарантованого пакету послуг і введення нових механізмів оплати ставить питання більш цільового визначення потреби й результативності надання спеціалізованої медичної допомоги, яка щонайменше буде визначатись у медичних процедурах і хірургічних втручаннях, а в більш прогресивному форматі обліку стаціонарної допомоги – у згрупованих за спорідненістю й клінічною інтенсивністю пролікованих випадках. Для групування пролікованих випадків уже близько 30 років у різних системах охорони здоров'я у світі використовується система класифікації госпітальних випадків у діагностично-споріднені групи (далі – ДСГ).

Запровадження системи групування випадків ДСГ в різних країнах світу має дві основні причини: по-перше, їх застосування сприяє підвищенню прозорості надання лікарняних послуг (через класифікацію пацієнта, результат лікування тощо); по-друге, застосування ДСГ для оплати роботи лікарень має створювати стимули для більш ефективного використання ресурсів у лікарнях. Крім того, поєднання більшої прозорості й ефективного використання ресурсів повинне сприяти більш якісному наданню послуг [16].

Звичайно, система оплати діяльності лікарень на основі групування випадків є однією з найбільш популярних у розвинених країнах світу та країнах, що розвиваються, проте не єдиною системою. Досі найбільш поширени-

ми механізмами оплати стаціонарної допомоги залишаються оплата за послугу, оплата на основі ДСГ та оплата за механізмом глобального бюджету. Автори аналізу запровадження ДСГ в Європі [16] проаналізували сильні й слабкі сторони всіх основних систем фінансування лікарняних послуг та запропонували таблицю для їх системного аналізу (див. табл. 3).

Оскільки Україна вже стратегічно визначила намір упроваджувати ДСГ для поступового переходу на фінансування лікарень на основі ДСГ³, варто визначитись із тим, якою має бути послідовність її запровадження в коротко- й довгостроковій перспективі. Сьогодні в українських закладах, які надають стаціонарну допомогу, не відстежується економічна й технічна ефективність надання медичної допомоги, а сучасне бюджетування закладів більше уваги приділяє використанню бюджетних ресурсів відповідно до економічної та бюджетної класифікації видатків. Водночас розгалужена система медичної статистики може дати змогу в короткі терміни почати проведення аналізу технічної ефективності закладів і запровадити спрямування бюджетних ресурсів до закладів залежно від обсягів надання ними медичних послуг населенню. Так, якщо взяти за основу річну форму звітності № 20 «Звіт лікувально-профілактичного закладу за 20__ рік»⁴, можна досить швидко оцінити обсяги й завантаженість таких напрямів роботи закладів охорони здоров'я:

- хірургічна робота амбулаторно-поліклінічного закладу (підрозділу) (таблиця 2800);
- хірургічна робота стаціонару (таблиці 3500, 3501 і 3502);
- термінова хірургічна допомога хворим, які вибули зі стаціонару, за звітний період (таблиця 3600);
- рентгенодіагностична робота (у тому числі профілактичні огляди) (таблиці 4110, 4111–4119);
- діяльність лабораторій (таблиця 4120).

І хоча в Україні немає практики ведення обліку витрат в аспекті окремих служб і підрозділів закладу охорони здоров'я, а отже, сьогодні практично неможливо ґрунтовно оцінити загальну собівартість надання окремих одиниць послуг у межах таких служб, використання по-

² Як визначено в Програмі надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 року № 955.

³ Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про впровадження системи діагностично-споріднених груп» від 17 грудня 2015 року № 865.

⁴ Затверджена Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження форм звітності з питань охорони здоров'я та інструкцій щодо їхнього заповнення» від 10 липня 2007 року № 378 (зі змінами).

Таблиця 2

Склад гарантованого пакету послуг у деяких країнах світу США (з 2014 року)

США (з 2014 року)¹ У цій країні конкретні послуги охорони здоров'я можуть варіюватись залежно від штату	Включає такі мінімальні позиції й послуги: 1) амбулаторні послуги для пацієнтів, у тому числі хірургія одного дня, послуги на дому та хоспісна допомога (у деяких пакетах існує обмеження тривалості – до 45 днів); 2) швидка невідкладна допомога – допомога, яка надається для станів, що можуть призвести до серйозної інвалідності або смерті, якщо їх негайно не лікувати, таких як нещасні випадки або раптова хвороба. Як правило, цей вид обслуговування включає поїздки у відділення невідкладної допомоги, а отже, транспортування на машині швидкої допомоги. Стягнення за звернення без направлення або без попереднього запису не здійснюються; 3) госпіталізація – допомога в стаціонарі лікарні, що включає догляд від лікарів, медсестер та інших співробітників лікарні, послуги лабораторії та інші дослідження, ліки, які отримує пацієнт під час перебування в лікарні, а також проживання й харчування. Госпітальні послуги також включають хірургічні операції, трансплантацію, послуги догляду, отримані в установах кваліфікованого медичного догляду, наприклад будинках для літніх, які спеціалізуються на догляді за людьми похилого віку (у деяких пакетах існує обмеження тривалості – до 45 днів); 4) лабораторні послуги – тестування, що проводиться переважно для того, щоб допомогти лікарю діагностувати травми, хвороби чи стани або контролювати ефективність конкретного лікування. Деякі профілактичні скринінги, такі як скринінг раку молочної залози та простати, проводяться безкоштовно; 5) материнство й догляд за новонародженими – догляд, який жінки отримують під час вагітності (допологовий догляд), під час пологів, народження та після пологів, а також догляд за новонародженими; 6) послуги охорони психічного здоров'я та лікування залежності, що включають стаціонарну й амбулаторну медичну допомогу, яка надається для оцінки, діагностики та лікування психічних розладів або в разі зловживання психоактивними речовинами (у деяких пакетах існує обмеження тривалості – до 20 днів щороку); 7) реабілітаційні послуги й пристрої – пакет, що включає реабілітаційні та абілітаційні послуги й пристрої, які сприяють отриманню або відновленню розумових і фізичних навичок, втрачених через травму, інвалідність чи хронічне захворювання. Щороку за потреби забезпечується 30 візитів фізичної чи професійної терапії або відвідування мануального терапевта, 30 візитів для послуг із логопедії, а також 30 відвідувань для серцевої чи легеневої реабілітації; 8) педіатричні послуги – допомога для немовлят і дітей, у тому числі профілактичні візити, покриття рекомендованих вакцин та імунізації. Стоматологічна й офтальмологічна допомога забезпечується дітям у віці до 19 років та включає два стоматологічні огляди, обстеження окуліста й коригувальні лінзи щороку; 9) рецептурні препарати – лікарські препарати, прописані лікарем для лікування хвороби або стану. Приклади включають рецептурні антибіотики для лікування інфекції або ліки, які використовуються для лікування хронічного стану (наприклад, високого рівня холестерину). Хоча б один препарат за рецептом має бути включений у забезпечення для кожної категорії пацієнтів і, відповідно, до класифікації затверджених препаратів; 10) профілактичні та оздоровчі послуги, лікування хронічних захворювань – пакет, що включає профілактичні медичні огляди, імунізацію й скринінг раку, призначені для запобігання або виявлення певних захворювань. Крім того, ця категорія включає догляд за хронічними захворюваннями, такими як астма та діабет. Фінансова участь громадян визначається рівнями покриття: бронзовим, срібним, золотим і платиновим. Чотири рівні різняться залежно від їх вартості й середнього відсотку витрат, які будуть відшкодовані відповідно до плану. У середньому актуарні значення для чотирьох рівнів охоплення відповідають чотирьом рівням: 60%, 70%, 80% і 90%.
Польща (станом на 2005 рік) [13]	Категорії послуг, які входили в гарантований пакет обслуговування та підлягали закупівлі Національним фондом охорони здоров'я: 1) первинна допомога (базова медична й діагностична допомога, здоров'я матері та дитини, шкільна медична допомога, профілактика інфекційних захворювань), що включає послуги лікарів загальної практики, педіатрів і терапевтів, а також медсестер загальної практики та акушерок; 2) амбулаторна допомога (хірургічна), що включає близько 50 видів інвазійних процедур, які можуть виконуватись амбулаторно; 3) амбулаторна допомога (консультативна та діагностична) – консультації спеціалістів амбулаторної ланки разом із низкою діагностичних обстежень, які мають бути забезпечені за кошти закладу; 4) амбулаторна допомога (діагностична), що включає 22 діагностичні процедури медичної візуалізації; 5) госпітальна допомога (загальна), яка включає близько 1 400 різних випадків стаціонарної допомоги, як хірургічну (інвазивну), так і терапевтичну (консервативну) допомогу;

	6) госпітальна допомога (радіологія, ядерна медицина), що включає медичну радіологію незалежно від того, чи передбачає вона госпіталізацію пацієнтів; 7) госпітальна допомога (онкологічна), яка включає хіміотерапію злоякісних новоутворень незалежно від того, чи передбачає вона госпіталізацію пацієнтів; 8) госпітальна допомога (неонкологічна), що передбачає хіміотерапію для неонкологічних випадків (наприклад, лікування гепатиту В) незалежно від того, чи передбачає вона госпіталізацію пацієнтів; 9) стоматологія (дитяча), що включає близько 40 стоматологічних процедур для дітей (до 18 років); 10) стоматологія (загальна), що включає близько 70 процедур для будь-яких категорій; 11) стоматологія (для вагітних) – безкоштовна стоматологічна допомога для вагітних жінок; 12) спа (курортна допомога) – реабілітаційна й лікувальна допомога, доступна в спа (категорія закладів) як стаціонарно, так і амбулаторно; 13) швидка невідкладна допомога – рятувальна та екстрена допомога з транспортування (земля й повітря); 14) окремі медичні послуги – пакет, що включає близько 20 послуг, які не включені в інші групи, надаються переважно в денному стаціонарі (гемодіаліз, киснева терапія тощо); 15) психіатрична допомога й лікування хімічної залежності – допомога, яка надається психіатрами в усіх видах закладів; 16) реабілітація – реабілітаційна допомога, яка надається лікарями та фізіотерапевтами в усіх видах закладів; 17) довготривала допомога – тривала сестринська допомога, а також паліативна й хоспісна допомога, що надається в усіх видах закладів; 18) пропаганда здорового способу життя та профілактика – програми профілактики й раннього виявлення неінфекційних хвороб.
Мексика (станом на 2006 рік) [14]	Перший варіант гарантованого пакету послуг був визначений у 2002 році та складався із 78 заходів у галузі охорони здоров'я. Ці заходи включали переважно профілактичні заходи, а також виявлення й лікування дегенеративних (неінфекційних) захворювань. У 2004 році кількість заходів збільшилась до 91, а до 2005 року зросла до 155. У 2006–2007 роках кількість покритих послуг значно зросла – до 255 заходів, що охоплювали більшість причин візитів до закладів первинної медичної допомоги та майже 95% усіх причин госпіталізацій. Станом на 2009 рік налічувалось 266 заходів, які були визначені в Універсальному каталозі послуг охорони здоров'я. Пакет медичної допомоги можна умовно розділити на шість різних категорій послуг: – 24 заходи громадської охорони здоров'я, націлені на виявлення й профілактику захворювань, таких як діабет, гіпертонія та туберкульоз; – 104 заходи в межах сімейної медицини та спеціалізованої медичної допомоги; – 25 заходів із невідкладної медичної допомоги; – 69 втручань загальної хірургії; – 45 втручань у госпітальній допомозі; – 8 заходів стоматологічної допомоги (одонтології).
Нідерланди (станом на 2014 рік) [15]	Медична допомога включає такі напрями: – медичну допомогу, що надається лікарями загальної практики, медичними фахівцями та акушерками; – перебування в стаціонарі; – фармацевтичні препарати (за умови, що вони є в списку основних лікарських засобів); – консультації фахівця з психологічної допомоги, у тому числі догляд у психіатра; – медичні пристрої; – фізичну терапію (у віці до 18 років або з 21-го сеансу для деяких хронічних захворювань); – фізичну терапію за нетримання сечі (до 9 сеансів); – логопедію та трудотерапію (професійна й соціальна адаптація); – стоматологічну допомогу дітям у віці до 18 років; – транспортування хворих; – материнську допомогу; – дієтичні рекомендації (максимум 3 години); – допомогу дітям із дислексією (лише у важких випадках); – консультування щодо припинення паління.

¹ Інформація з офіційного сайту www.healthcare.gov.

казників діяльності таких служб і підрозділів як основи для контракування закладів, що надають спеціалізовану медичну допомогу, дасть змогу істотно змістити фокус із бюджетного утримання закладів на їх контракування для надання певного обсягу медичної допомоги.

Контракування через централізованого закупівельника. У затвердженому плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік [21] визнається нагальна потреба в зміні застарілої моделі фінансування охорони здоров'я, яка передбачає спрямування бюджетних коштів на утримання медичної інфраструктури. Натомість очікується, що найближчим часом буде затверджено

Концепцію реформи фінансування охорони здоров'я, у якій обґрунтовується необхідність і передбачається створення Національної агенції фінансування охорони здоров'я. Така агенція покликана виконувати роль закупівельника медичних послуг у межах визначеного гарантованого пакету та укладати контракти безпосередньо із закладами, які надають медичну допомогу. Урядом заплановано розпочати роботу над розробленням механізму оплати закладам охорони здоров'я фактично наданих послуг.

Введення в дію Національної агенції фінансування охорони здоров'я, яка виконуватиме роль закупівельника, означає, що така агенція

Таблиця 3

Системи оплати діяльності лікарень, їх переваги й недоліки

Вимір Система	Основа		Можливості для контролю видатків	Технічна ефективність	Якість	Простота адміністрування	Прозорість
	Кількість випадків	Кількість послуг					
Оплата за послугу	+	+	-	0	0	-	0
Оплата на основі ДСГ	+	-	0	+	0	-	+
Глобальний бюджет	-	-	+	0	0	+	-

Примітка: значення позначок подано таким чином: «+» – зростання, «-» – зниження, «0» – нейтрально або не досліджено

Таблиця 4

Визначення цін ДСГ в країнах, де ДСГ є основним механізмом формування оплати за невідкладну стаціонарну допомогу [10]

Показник	Рівень погодження	Державні лікарні	Приватні лікарні
Відносна вага/складність випадку	Ваги (коефіцієнти складності/інтенсивності допомоги) визначаються на центральному рівні	Чеська Республіка	Чеська Республіка
		Німеччина	Німеччина
		Греція	Греція
		Угорщина	Угорщина
		Польща	Польща
Базова ставка	Визначаються центральним органом без обговорення	Австралія	Австрія
		Австрія	Бельгія
		Бельгія	Чеська Республіка
		Чеська Республіка	Данія
		Велика Британія	Нідерланди
	Обговорюються на центральному рівні	Франція	Франція
		Угорщина	Японія
		Японія	
	Обговорюються на центральному/регіональному рівні	Фінляндія	Швейцарія
		Німеччина	
		Швейцарія	
	Обговорюються на рівні лікарні	Польща	Австралія
			Нідерланди
			Польща

має бути здатна оцінити потребу та порахувати свої бюджетні можливості щодо контрагування закладів, систематично оцінювати потенціал надавачів послуг та здійснювати стратегічний відбір постачальників медичних послуг, вести облік і контроль виконання контрактів, оцінювати доступність і якість надання послуг та аналізувати технічну й економічну ефективність медичного обслуговування, наданого за контрактами. Цей перелік є досить широким та вимагає повноцінної підготовки до виконання наведених функцій. Найбільш реалістичним сценарієм є поступове впровадження таких функцій та етапність запровадження нових підходів до фінансування спеціалізованої медичної допомоги на основі кількості й складності пролікованих випадків у закладах охорони здоров'я.

Контрагування та глобальний бюджет. Варто зауважити, що застосування методу глобального бюджету для оплати послуг лікарень досі досить популярне в Європі. Під час застосування глобальних бюджетів запроваджується фіксована оплата певного виду діяльності, що вимірюється, як правило, кількістю пролікованих випадків або кількістю ліжко-днів. На забезпечення визначених обсягів робіт укладається узгоджений між платником (платниками) та лікарнями контракт, як правило, на наступний рік (а отже, планування й бюджетування насправді відбуваються «перспективно») [16].

Перехід на глобальний бюджет в Україні може бути першим важливим кроком у відході від утримання закладів та прямуванні до контрагування за обсяги роботи. Спроби запровадити фінансування за принципом глобального бюджету здійснювались в Україні, проте здебільшого це відображалось у переході від звичайного кошторисного фінансування до фінансування за двома кодами (поточні й капітальні видатки). Найбільшими перешкодами в переході до такого виду бюджетування є незахищеність видатків, хоча бюджетним законодавством чітко визначено перелік «захищених» видатків. Водночас навіть «захищеність» видатків не обов'язково гарантує повноцінне фінансування потреб закладу.

Набагато ефективнішим, ніж застосування глобального бюджету як методу оплати, є встановлення контрактних відносин між замовни-

ком-платником і надавачем послуг, адже такі відносини зобов'язують не лише заклад надавати послуги в межах контрактних зобов'язань, а й платника брати на себе фінансові зобов'язання, неповне виконання яких має приводити до перегляду умов виконання контракту. У такому випадку кошти витрачаються набагато прозоріше, можна оцінити ефективність використання ресурсів під час фінансування різних закладів, а громадяни можуть отримати інформацію про те, які саме послуги оплачуються для них із державного бюджету. Упровадження таких умов фінансування спеціалізованих закладів охорони здоров'я потребує вирішення питання вимірювання об'єму послуг та визначення замовника – фінансуючої організації, яка бере на себе фінансове зобов'язання укласти контракти з надавачами, надати їм відповідне погоджене ресурсне забезпечення та проконтролювати виконання контрактів.

Контрагування та ДСГ. Більш вимогливим із позиції підготовки до впровадження й адміністрування системи фінансування закладів охорони здоров'я є запровадження фінансування на основі ДСГ. Запровадження цього методу потребуватиме опрацювання методики групування випадків. Сьогодні вже визначено заклади охорони здоров'я, які будуть пілотувати групування випадків із використанням австралійської методики, визначеної експертами як найбільш прийнятної для впровадження в Україні⁵. Проте впровадження фінансування на основі ДСГ потребуватиме часу. У країнах, які досить стабільно й системно впроваджували оплату на основі ДСГ, проходило 5 і більше років до повноцінного використання ДСГ як основи оплати лікарняної допомоги (не всі випадки фінансуватимуться за принципом ДСГ із самого початку) та укладання відповідних контрактів [16].

Розрахунок вартості для оплати за ДСГ здійснюється на основі трьох показників: базової ставки, відносної ваги/складності випадку та уточнюючих коефіцієнтів [17]. При цьому *базова ставка* – це середній платіж за одиницю наданих послуг або зареєстровану людину. *Відносна вага/складність випадку* – коефіцієнт, що відображає вартість лікування випадку щодо вартості лікування середнього випадку; *відносна вага* відображає інтенсивність використання ресурсів для діагностики й лікування групи випадків. *Уточнюючий коефіцієнт* – це коефіцієнт, що застосовується для уточнення оплати з урахуванням особливостей надання послуг конкретним

⁵ Перелік пілотних закладів визначено в Наказі Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження пілотних закладів охорони здоров'я для впровадження системи діагностично-споріднених груп» від 17 березня 2015 року № 150.

пацієнтам або інших відмінностей у наданні послуг.

Базова ставка має відображати середню вартість послуги в закладах, які працюють ефективно. Наявні дані про собівартість послуг у системі охорони здоров'я можуть бути відправною точкою для визначення базової ставки, оскільки наявна собівартість відображає неефективність роботи системи. Наприклад, постійне недофінансування системи буде відображене в заниженій собівартості послуг, а надмірна госпіталізація буде штучно підвищувати собівартість. Загалом використання наявної собівартості для визначення базової ставки має такі недоліки: а) закріплення існуючих паттернів витрат у закладах, навіть якщо вони економічно неефективні; б) неможливість контролю видатків у системі; в) потреба в постійному оновленні даних щодо собівартості.

Відносна вага/складність випадку визначається для групи випадків, які мають подібні клінічні характеристики та потребують приблизно однакового об'єму ресурсів для діагностування й лікування. Визначення показників відносної ваги відбувається на основі даних країни, а також із застосуванням міжнародного досвіду.

Уточнюючі коефіцієнти не є обов'язковим складником оплати за ДСГ, вони застосовуються для забезпечення пацієнтів із більшими медичними потребами доступом до послуг.

Питання оплати на основі ДСГ вимагає інтенсивної роботи щодо оцінки базової ставки та узгодження коефіцієнтів складності випадку, які фактично визначають обсяги надходжень за контрактами. У табл. 4 проілюстровано, як відбувається обговорення та визначення цих важливих параметрів у деяких країнах Організації економічного співробітництва і розвитку.

Визначення вартості послуг та аналіз витрат (costaccounting) є важливим компонентом для переходу від кошторисного фінансування до оплати за послуги. Система охорони здоров'я, що фінансується згідно з кошторисами надавачів послуг, зазвичай не враховує інформацію щодо витрат і їх співвідношення з досягнутими результатами. Водночас стратегічні закупівлі послуг базуються на інформації щодо вартості надання послуг [18]. Попри те, що в Україні вартість надання послуг найчастіше асоціюється із собівартістю, згідно з міжнародним досвідом встановлена державою вартість послуг залежить від таких основних факторів:

- а) пріоритетів політики в охороні здоров'я;
- б) наявних ресурсів;
- в) собівартості надання послуг;
- г) переговорів із надавачами послуг.

Наведені фактори демонструють, що метою встановлення вартості послуги є не просто покриття видатків, а й створення економічних стимулів у системі та реалістичність оплати послуг з огляду на обмеженість ресурсів. З перелічених чотирьох факторів детального дослідження потребує собівартість надання послуг, що визначається за допомогою методу аналізу витрат.

В Україні аналіз витрат використовується несистемно, найчастіше з ініціативи закладів охорони здоров'я або місцевих адміністрацій. На нашу думку, встановленню вартості послуг в Україні передуватиме період ґрунтовного аналізу витрат закладів у прив'язці до продуктів/результатів їх роботи. Результати такого аналізу відображатимуть усі дисбаланси в системі: недофінансування, надмірну госпіталізацію, перевантаженість лікарів паперовою роботою тощо. Паралельно має відбуватись поступове підвищення економічної ефективності роботи системи, що також буде відображено в результатах аналізу.

У 2015 році Міністерством охорони здоров'я України на громадське обговорення запропоновано проект методики розрахунку вартості надання медичних послуг, який, проте, так і не було затверджено. Ця методика базується на нормативно-витратному підході, тобто визначенні вартості надання послуг з урахуванням фактично виконаних обстежень і лікувальних процедур (згідно з медичними стандартами та станом пацієнта).

Недоліком застосування такого підходу до визначення вартості послуги є неврахування фіскальних можливостей країни/території, адже в розрахунку вартості застосовується висхідний підхід, тобто для визначення норми оплати послуги враховуються всі прямі витрати на її надання, оплата на капітальні видатки, а також непередбачені витрати. Такий підхід також не сприяє оптимізації витрат і не запроваджує єдиний підхід до визначення вартості для всієї країни.

Під час визначення вартості послуг в Україні для їх подальшої оплати закупівельною агенцією варто враховувати такі обставини:

- а) вартість медичної послуги має визначатись за єдиним підходом для всієї країни; уточнюючі коефіцієнти можуть застосовуватись

для окремих надавачів послуг, проте необхідно уникнути підходу, за якого кожний заклад самостійно визначатиме вартість послуг;

б) під час фінансування системи охорони здоров'я необхідно уникнути актуарного підходу, коли бюджет охорони здоров'я визначається за принципом «покривити всі видатки»; фіскальні обмеження є серйозним обмеженням для визначення вартості послуг;

в) підхід до аналізу витрат має бути обраний на рівні країни та відображати потреби системи охорони здоров'я в запровадженні нового механізму оплати послуг; аналіз витрат має здійснюватись ретроспективно із застосуванням низхідного підходу (top-down approach); для проведення такого аналізу мають бути відібрані заклади з високою економічною ефективністю.

Варто зауважити, що досить часто облік витрат у закладах охорони здоров'я, які надають спеціалізовану допомогу, не є обов'язковою процедурою, а проводиться лише у вибраних закладах, причому за погодженням із фінансуючою установою (див. табл. 5) [19]. Тому для України не є обов'язковою умовою введення регламентованої процедури обліку витрат у всіх закладах, а вибір закладів, які надавали б дані

щодо їх витрат, міг би здійснюватись на основі погоджених критеріїв та умов участі закладів у такому процесі (наприклад, за додаткове фінансове забезпечення такої діяльності). Натомість ведення обліку затрат у всіх закладах охорони здоров'я може стати надзвичайно витратною процедурою та не гарантуватиме якість даних, що збиратимуться.

Таким чином, у кожній країні вирішується питання обліку витрат з огляду на можливості інформаційної системи, традиції обліку та специфічні потреби. Досить часто країни не зобов'язують лікарні робити аналіз витрат, а запрошують їх до участі на добровільних умовах. Також застосування певного підходу до обліку не обов'язково жорстко нормується. Визначення собівартості також не є остаточним фактором, який визначатиме вартість послуг лікарні, адже після цього можуть застосовуватись інші фактори, наприклад переговори з постачальниками або інші види регулювань.

Забезпечення якості та моніторинг. Упровадження контрактування та оплати лікарень за пролікований випадок приведе до дедалі більшої актуальності й регламентації процесу забезпечення якості обслуговування та моніто-

Таблиця 5

Обов'язковість ведення обліку витрат і наявність національної методики їх обрахунку в 12 країнах Європи

Країна	Обов'язковість обліку витрат	Наявність національної методики обліку витрат	Специфіка (кількість залучених закладів та підхід до розподілу витрат)
Австрія	Ні	Ні	Близько 8% лікарень беруть участь в обліку витрат, метод оціночного розподілу
Англія	Так	Так	Усі лікарні, низхідний підхід (top-down)
Естонія	Ні	Ні	Усі заклади, які контрактуються страховою агенцією, низхідний підхід (top-down)
Фінляндія	Ні	Ні	5 спеціалізованих лікарень (надають 30% усього обсягу послуг), розподіл знизу вгору (bottom-up)
Франція	Ні	Так	99 лікарень (обслуговують близько 13% госпіталізацій), покроковий низхідний розподіл (top-down)
Німеччина	Ні	Так	225 лікарень (обслуговують близько 13% госпіталізацій), переважно покроковий низхідний розподіл (top-down)
Ірландія	Ні	Так	-
Польща	Ні	Ні	-
Португалія	Так	Так	-
Нідерланди	Так	Так	Аналіз використання ресурсів проводять усі лікарні, звітування щодо вартості окремих елементів послуг надають 15–25 лікарень загального профілю (близько 24% усіх лікарень), розподіл знизу вгору (bottom-up)
Іспанія/Каталонія	Ні	Ні	-
Швеція	Ні	Так	Лікарні, у яких встановлена система обліку витрат (обслуговують близько 62% госпіталізацій), розподіл знизу вгору (bottom-up)

рингу надання послуг. Так, на сьогодні в Україні надання медичної допомоги регламентується більше ніж 3,5 тис. стандартів надання медичної допомоги та 211 протоколами, більшість із яких (86%) регламентують надання спеціалізованої медичної допомоги⁶.

Водночас упровадження нових механізмів оплати за медичну допомогу, яка надаватиметься закладами вторинного рівня, вимагатиме адаптації та вдосконалення системи інформаційного забезпечення системи охорони здоров'я, а також упровадження більш комплексної системи забезпечення контролю за достовірністю даних і якістю надання медичної допомоги. Так, достовірність даних буде залежати від діючої системи обміну даних, можливостей верифікації даних і наявності ресурсів для їх обробки.

Зміна системи фінансування лікарняних послуг сама по собі не приводить до підвищення якості обслуговування пацієнтів [16; 20]. Однак більша прозорість системи, її вимірюваність та контрактні відносини з постачальниками змусять вживати більш ефективні заходи щодо забезпечення контролю якості надання медичної допомоги. Система забезпечення якості послуг потребуватиме додаткових зусиль і ресурсів.

Висновки і пропозиції. Питання запровадження нових підходів до фінансування спеціалізованої медичної допомоги на основі кількості й складності пролікованих випадків у закладах охорони здоров'я є надзвичайно актуальним та вперше визнається пріоритетним напрямом діяльності уряду України.

Застосування нових підходів на практиці вимагатиме контрактування закладів охорони здоров'я, регламентування застосування методик обліку витрат, формування гарантованого державою пакету медичних послуг, вироблення системи забезпечення якості послуг, а також вирішення питання визначення вартості окремих послуг для їх оплати за рахунок державного й місцевого фінансування.

Необхідно передбачити етапність запровадження нових механізмів оплати, оскільки умовою ефективного фінансування є запровадження контрактування закладів, які надають спеціалізовану допомогу. Таке контрактування найбільш доцільно запроваджувати з використанням механізму глобального бюджетування,

оскільки це дасть змогу відійти від сучасного утримання закладів та переорієнтуватись на результативність медичної допомоги.

Поступовим і тривалим процесом буде перехід до контрактування й оплати роботи закладів на основі ДСГ, який потребуватиме розрахунків собівартості послуг та впровадження комплексної системи кодування лікарняних випадків.

Загальноприйнятим підходом до обліку витрат закладів охорони здоров'я є визначення певної когорти закладів, інформація щодо витрат яких слугує основою для встановлення базових ставок для оплати на основі ДСГ. Однак ключовим елементом ДСГ є визначення коефіцієнтів складності пролікованих випадків, що є можливим лише за умови повноцінного впровадження системи.

Застосування глобального бюджету або оплати на основі ДСГ потребуватиме впровадження механізмів контрактування закладів, що може здійснюватись централізованою агенцією, як заплановано в програмі дій уряду. Водночас варто відразу визначати й формувати потенціал такої агенції, адже її завданням буде проведення систематичної оцінки потенціалу надавачів послуг, здійснення стратегічного відбору постачальників медичних послуг, ведення інформаційної системи, у тому числі для обліку й контролю виконання контрактів, оцінювання доступності та якості надання послуг, аналіз технічної й економічної ефективності медичного обслуговування, забезпеченого в межах укладених контрактів.

Список використаної літератури:

1. Лехан В. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір / В. Лехан, Г. Слабкий, М. Шевченко // Главный врач. – 2010. – № 1. – С. 20–36.
2. Лободіна З. Реформування системи оплати медичних послуг закладів охорони здоров'я дітей: перспективи запровадження глобального бюджету / З. Лободіна // Світ фінансів. – 2007. – № 4(13). – С. 151–162.
3. Москаленко В. Концептуальні підходи до створення оптимальної моделі системи охорони здоров'я / В. Москаленко // Науковий вісник національного медичного університету імені О.О. Богомольця. – 2008. – № 2–3. – С. 10–20.
4. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : [монографія] / В. Опарін. – К. : Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана, 2005. – 240 с.
5. Автономізація, закупівля медичних послуг та глобальний бюджет у лікарнях : [посібник] /

⁶ Інформація щодо сучасного стану стандартизації медичної допомоги з Реєстру медико-технологічних документів (<http://www.dec.gov.ua/mtd/index.html>).

- за заг. ред. А. Малагардіса, В. Рудого. – К., 2006. – 64 с.
6. Солдатенко О. Глобальний бюджет як метод фінансування видатків на охорону здоров'я / О. Солдатенко // Юридична Україна. – 2010. – № 9. – С. 50–54.
 7. Федосов В. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. Федосов, Т. Бабиш // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
 8. Шевченко М. Пропозиції щодо удосконалення системи фінансування охорони здоров'я України / М. Шевченко, В. Лехан, Г. Слабкий // Україна. Здоров'я нації. – 2011. – № 2. – С. 126–132. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uzn_2011_2_22.
 9. World Health Organization. Health expenditure per capita, by World Bank Income group, 1995–2013. Global Health Observatory data repository. – Geneva : World Health Organization, 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apps.who.int/gho/data/node.main.484?lang=en>.
 10. Health Systems Characteristics Survey, OECD, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/health/HSCsurvey2012>.
 11. Escobar M.-L. Impact of health insurance in low- and middle-income countries / M.-L. Escobar, C. Griffin, R. Shaw // Washington : Brookings Institution Press, 2010. – 245 p.
 12. Glassman A. Defining a Health Benefits Package: What Are the Necessary Processes? / A. Glassman, U. Giedion, Yu. Sakuma, P. Smith // Health Systems & Reform. – 2016. – Vol. 2. – Issue 1. – P. 31–50.
 13. Kozierkevich A. Benefit package and cost of services – Health Bascet. Report 1: Poland / A. Kozierkevich et al. – Krakow ; Warshava, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ehma.org/files/Benefit_Report_Poland.pdf.
 14. Popular S. Joint Learning Network for Universal Health Coverage / S. Popular [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://programs.jointlearningnetwork.org/content/seguro-popular>.
 15. Kroneman M. The basic benefit package: Composition and exceptions to the rules. A case study / M. Kroneman, J. de Jong // Health Policy. – 2015. – № 119. – P. 245–251. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.healthpolicyjournal.com/article/S0168-8510\(15\)00029-9/pdf](http://www.healthpolicyjournal.com/article/S0168-8510(15)00029-9/pdf).
 16. Diagnosis-Related Groups in Europe. Moving towards transparency, efficiency and quality in hospitals / ed. by R. Busse, A. Geissler, W. Quentin, M. Wiley // World Health Organization, 2011 on behalf of the European Observatory on medicines and Policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/162265/e96538.pdf.
 17. Özaltın A. Costing of health services for provider payment. A practical manual base on country costing challenges, trade-offs, and solutions / A. Özaltın, Ch. Cashin // Joint Learning Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jointlearningnetwork.org/uploads/files/resources/Costing_of_Health_Services_Proof3.pdf.
 18. Langenbrunner J. Designing and Implementing Health Care Provider Payment Systems – How-To Manuals / J. Langenbrunner, Ch. Cashin, Sh. O'Dougherty // The International Bank for Reconstruction and Development. – Washington : The World Bank, 2009. – 321 p.
 19. Tan S. DRG systems in Europe: variations in cost accounting systems among 12 countries. / S. Tan, A. Geissler, L. Serdén, M. Heurgren, B. Martin van Ineveld, W. Ken Redekop, L. Hakkaart van Roijen // The European Journal of Public Health Dec. – 2014. – № 24(6). – P. 1023–1028.
 20. Goldfield N. The evolution of diagnosis-related groups (DRGs): from its beginnings in case-mix and resource-use theory, to its simple implementation for payment and now for its current utilization for quality within and outside the hospital / N. Goldfield // Quality Management in Health Care. – 2010. – № 19(1). – P. 1–16.
 21. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 року № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>.

Дорошенко Е. А., Горошко А. В., Шевченко М. В. Введение финансирования на основе количества и сложности пролеченных случаев в учреждениях здравоохранения Украины, предоставляющих вторичную (специализированную) медицинскую помощь

В статье исследуется вопрос основных этапов и последовательности внедрения новых подходов финансирования вторичной (специализированной) медицинской помощи на основе объемов и сложности пролеченных случаев в учреждениях здравоохранения. Также показано применение отдельных инструментов и методик учета результативности деятельности больниц и определения стоимости услуг для возмещения расходов, связанных с оказанием медицинской помощи. В частности, рассматриваются вопросы контрактирования учреждений здравоохранения, регламентирования применения методик учета затрат, формирования гарантированного пакета медицинских услуг, а также вопросы определения стоимости отдельных услуг для их оплаты за счет государственного финансирования.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы финансово-экономического обеспечения медицинского обслуживания населения, учет затрат, клинико-затратные группы, стоимость медицинской помощи, ценообразование в сфере здравоохранения.

Doroshenko O. O., Goroshko A. V., Shevchenko M. V. The introduction of financing based on the number and complexity of cases treated in the Ukrainian health care institutions that provide secondary (specialized) care

This paper examines the issue of sequencing and staged implementation of the new approaches to financing specialized (secondary) medical care based on the volume and complexity of cases treated in health care facilities. It also explores the use of certain tools and techniques of cost accounting in hospitals as a basis for budgeting and reimbursement of costs related to the provision of medical care. In particular, it looks at the issue of contracting health care facilities, regulation of the use of cost accounting, design of a guaranteed package of health services, as well as the determination of the price of hospital services for implementation of provider payment from the state funding.

Key words: governance, financial and economic mechanisms of regulation of health care provision, cost accounting, cost of care, DRG, pricing in health care.

В. О. Дубінська

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

ФАКТОРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті представлений аналіз вивчення феномена політичного лідерства в сучасній зарубіжній і вітчизняній науці. Предметом вивчення стали чинники реалізації політичного лідерства в державному управлінні та методологічні підходи. На основі вивчення автор доходить висновку, що в період раціоналізації управлінського процесу дослідження факторів реалізації політичного лідерства набуває підвищеної актуальності. Крім того, як показав аналіз наукової літератури, розуміння феномена політичного лідерства в державному управлінні не існує.

Ключові слова: політичне лідерство, державне управління, влада, система, лідерство, лідер, політичні лідери.

Постановка проблеми. Трансформація українського суспільства на початку III тисячоліття супроводжується докорінними перетвореннями в усіх сферах соціального, економічного й політичного життя України. Динамічні процеси глобального характеру (підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, військова агресія Російської Федерації, соціальні потрясіння, економічна криза) зумовлюють необхідність переосмислення ролі й функцій політичного лідера для ефективного державного управління.

Специфіка сучасного політичного процесу в Україні пов'язана з активізацією в ньому партійних і політичних лідерів. У зв'язку із цим актуальності набувають дослідження сутності політичного лідерства в контексті механізмів реалізації владних та управлінських функцій, оскільки від результативності управлінських кроків політичного лідера залежить ефективність функціонування всієї політичної системи. Таким чином, актуальність публікації зумовлена наявністю низки суперечностей, викликаних недостатнім рівнем вивченості проблеми політичного лідерства в державному управлінні в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед актуальних досліджень феномена політичного лідерства у сфері державного управління варто назвати праці таких зарубіжних і вітчизняних учених, як Ж. Блондель [2], Ф. Ніцше [13], Ю. Габермас [19], Р. Вердербер [3], О.Н. Гундарь [4], Д. Мацумото [12], Ю.В. Ковбасюк [5],

В.А. Гошовська, Ю.Л. Пашко [7], Д.Ч. Іманбердієв [6], А.П. Лимар [1, с. 250–254] та інші.

Мета статті. Завданням розвідки стало вивчення теоретичних підходів до визначення чинників реалізації політичного лідерства в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Лідерство політичне (від англ. leader – той, хто веде, керує) – багаторівневий і багатосуб'єктний суспільно-політичний феномен із давньою історією, однією з найвиразніших ознак якого є добровільне підкорення одних людей іншим. Слово «лідер», згідно з Оксфордським словником англійської мови (1983 р.), виникло в XIII ст., однак інтерес до цього поняття не виявлявся як такий аж до XIX ст. З початку XX ст. феномен політичного лідерства не лише привертає до себе дедалі більшу увагу, а й починає активно досліджуватись. Попри те, що лідерство вважають загальновизнаним феноменом, у різних мовах буває важко віднайти його точні вербальні відповідники для визначення й порівняння. У японській мові, наприклад, слова на позначення лідера взагалі немає. Також немає точного аналога англійського поняття «a leader» у романських і слов'янських мовах. Обсяг поняття «політичний лідер», що склався тепер, є досить широким та потребує узагальнення й систематизації [17, с. 405].

В «Енциклопедії державного управління» поняття «лідер» (від англ. leader – ведучий, перший, що йде попереду) визначається таким чином: особа в якій-небудь групі (організації), яка має значний, визнаний авторитет, вплив, що

проявляється як здатність управляти; особа, за якою члени групи визнають право приймати відповідалні рішення в значущих для них ситуаціях, тобто найавторитетніша особа, яка відіграє центральну роль в організації спільної діяльності та регулюванні взаємин у групі [5, с. 250].

Зустрічаються такі трактування терміна «лідерство»:

1) відносини домінування й підпорядкування, впливу та прямування в системі міжособистісних відносин у групі [8, с. 285];

2) специфічний феномен, що виникає під час взаємодії лідера та тих, кого ведуть, на стику двох проблем [1, с. 428];

3) процес впливу на членів групи для досягнення групових цілей [3, с. 184];

4) процес взаємовпливу між лідером та його послідовниками заради досягнення групових, організаційних і соціальних цілей [12, с. 497].

Безумовно, є безліч інших визначень, проте всі вони здебільшого зводяться до того, що лідерство невіддільне від групи й внутрішньогрупових процесів та виникає як результат взаємовпливу лідера й групи. Це означає, що феномен лідерства можливий лише за певних умов, які склались у групі. Сформована ситуація, з одного боку, може допустити виникнення лідера, а з іншого – сам лідер у цьому змушений спиратись на певні умови, враховувати їх і продуктивно діяти в групі. При цьому, як вважають дослідники, лідер, безумовно, є засобом досягнення групових, а не особистих інтересів. Ця його особливість відображена у визначенні самого феномена. Наприклад, О.Н. Гундарь надає таку дефініцію: «Лідер – це член малої групи, який висувається в результаті взаємодії членів групи для організації групи під час вирішення конкретного завдання». У такому контексті на другий план відходять особистісні риси лідера, вони стають малозначущими в процесі реалізації групових цілей. Як бачимо, у цьому визначенні зберігається важливий складник політичного лідерства – захист інтересів групи. Такий лідер може вважатись істинним [4, с. 24].

Цікавим, на наше переконання, є те, що диктатор як тип політичного лідера практично ніде не позначений, тоді як про авторитарні стилі політичного лідерства в наукових роботах згадується регулярно. З метою вирішення цієї проблеми дослідники йдуть декількома шляхами.

По-перше, вони розширюють трактування самого терміна «політичний лідер». Наприклад, Н.А. Косолапов вказує: «Політичний лідер-інди-

від послідовно затвердився як лідер у ланцюзі малих груп, висхідних у системі політичного процесу, як наслідок, він здатний домагатися свого обрання на виборні керівні пости в громадських організаціях, партіях і державі» [10, с. 86]. Тим самим із визначення постає важливий складник – залежність політичного лідера від суспільства та необхідність представляти саме громадські інтереси.

По-друге, розробляються класифікації політичних лідерів, засновані на виділенні політичних символів, втілених у масовій свідомості, що визначають можливості аналізу вождя й диктатора: родового (Сталін – батько рідний), релігійного (марксизм-ленінізм), політичного (учення на століття), національного (Ленін – друг усіх народів), класового (Ленін і партія – брати-близнюки) тощо [4, с. 28].

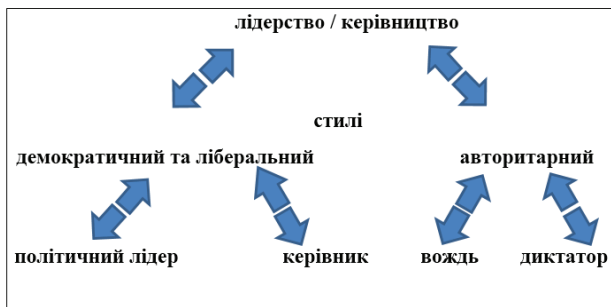
По-третє, останнім часом у політичній психології можливо говорити про такий автономний, самостійний феномен, як вождизм. Під вождизмом розуміється тип владних відносин, заснований на особистому пануванні й особистій відданості носію верховної влади [14, с. 148].

Вождь володіє безмежною владою, заснованою на сліпій вірі в нього та його здібності. Ця віра свідомо формується в суспільстві, підтримується, мусується в ньому та стає обов'язковим елементом суспільно-політичної свідомості. Ми вважаємо, що Ф. Ніцше вперше позначив основні ознаки вождизму: наявність ірраціональної, інстинктивної сили, яка зв'язує лідера та його послідовників; надлюдські, видатні якості вождя [13, с. 412].

М.Є. Літвак додає до цих ознак ще одну – вождь прирівнюється до пророка, що змушує захоплюватись кожним його кроком і пробуджувати ентузіазм [11, с. 149].

При цьому не варто, як нам здається, змішувати поняття «вождь» і «диктатор». Безумовно, між ними багато спільних рис, проте якщо говорити про відмінності, то диктатори, на противагу вождям, не виправдовують свої вчинки прагненням до високих цілей. Вони просто констатують, що суспільство знаходиться на краю прірви, і беруть на себе завдання врятувати його, після чого, за їх твердженням, вони готові віддати владу [18, с. 183]. Влада диктатора не ґрунтується тільки на вірі. Опора диктатури – страх. І в цьому полягає принципова різниця між диктатором та вождем. Вождю вірять, його обожнюють, а диктатора бояться та, підкоряючись, уникають.

Типи політичного лідерства та їх певний взаємозв'язок зі стилем лідерства можна уявити у вигляді такої схеми:



Таке трактування проблеми не виключає можливість, за якої керівник може стати політичним лідером, а вождь – диктатором (і навпаки). Що стосується можливості перетворення істинного політичного лідера чи керівника на вождя або диктатора (тобто зміни стилю лідерства в одного й того ж політика), то цьому може сприяти політична ситуація в країні та/або особливості особистості, яка стоїть на чолі держави. Інакше кажучи, у реальній політичній практиці немає чітких соціальних кордонів і тимчасових меж, що визначають можливості перетворення одного стилю й типу лідерства на інший.

Екстраполюючи загальну схему взаємодії формальних і неформальних інститутів на проблему політичного лідерства в умовах його становлення, можна змодельовувати декілька типових ситуацій взаємодії лідера й оточуючих його структур, або інститутів.

Ж. Блондель розумів під лідерством владу, оскільки вона полягає в здатності одного або декількох осіб, які перебувають «на вершині», змушувати інших робити те позитивне чи негативне, що вони не робили б або взагалі могли б не робити. Учений виділяє три типи структур, що оточують лідера:

- природні, які розвинулись усередині суспільства й особливо сильні в країнах із традиційним устроєм та в країнах, що розвиваються;
- створені людьми (проте не лідером), що превалюють у західних суспільствах;
- створені лідерами та характерні для комуністичних країн і багатьох країн третього світу [2, с. 95].

Очевидно, що Ж. Блондель говорить про неформальні (природні й частина штучних) і формальні (частина штучних) інститути, про високий вплив лідера в умовах волюнтаристських політичних режимів.

Природні структури, на його думку, існують у суспільстві тривалий час, формуються групами швидше спеціального, ніж політичного характеру, проте роблять великий політичний вплив, особливо через потужні «кайдани» лояльності всередині цих груп. Природні структури мають дві основні взаємопов'язані властивості: по-перше, можуть розраховувати на масову лояльність членів груп; по-друге, зв'язок між групою та її членами засновується скоріше на емоційних «кайданах», ніж на раціональних ідеях і цілях. Члени природних структур належать їм ніби з моменту народження та ростуть разом з іншими членами груп. Створюються міцні зразки відносин, які зазвичай мають винятковий характер прихильності. Усередині них розвиваються культура й ідеологія, що регулює зразки поведінки членів груп. Відносини між членами групи та її лідерами засновані на лояльності. Фактор лояльності всередині природних структур впливає на становище й владу загальнонаціональних лідерів у тих суспільствах, де такі структури переважають. Як правило, загальнонаціональні політичні лідери отримують користь із лояльності, будучи лідерами природних груп або входячи в тісний союз із їх лідерами [2, с. 109–115].

Однак загальнонаціональні лідери не повинні абсолютизувати лояльність природних структур під час проведення своєї політики. Деколи, якщо не завжди, вони будуть відчувати труднощі під час тиску на власну групу або на інші групи, з якими лідери пов'язані, заради досягнення своїх цілей. Цілі загальнонаціонального лідера викликать підозри, їх розглядатимуть як замах на традиції. Ж. Блондель вважає, що поки загальнонаціональні лідери виступають як менеджери, вони сприймаються членами природних структур та отримують користь із традиційної лояльності. Як тільки загальнонаціональні лідери намагаються досягти більшого, здійснити соціальні зміни, природні структури стають перешкодою на їхньому шляху, тому за підтримкою доводиться звертатись до інших структур.

Серед штучних структур Ж. Блондель виділяє такі типи:

- 1) формальні (асамблеї, органи місцевого управління, суди, навіть загальнонаціональна виконавча влада);
- 2) неформальні політичні організації (політичні партії);
- 3) інші неофіційні організації, які пов'язані з політичним життям і відіграють у ньому вагомий

роль (профспілки, жіночі й молодіжні організації, групи інтересів).

Названі структури мають цілі більш широкі, ніж підтримка лідерів або рекрутування політичної еліти; деякі організації спрямовані на обмеження сфери діяльності лідерів і контроль за ними. У всіх випадках штучні структури, на противагу природним структурам, мають певну мету, наприклад організацію політичної системи згідно з тими чи іншими принципами (формальні державні інститути) або захист певної частини суспільства (групи інтересів). У штучних політичних структурах підтримка й лояльність визначаються не емоційними узами між членами, а спрямованістю на досягнення певних результатів. Тому зв'язок між штучними структурами та більшістю їх членів є більш специфічним, більш інструментальним і часто більш слабким.

У цілому відмінності природних і штучних структур, на переконання Ж. Блонделя, мають тенденцію збільшуватись, оскільки політика других адресована всьому суспільству, а не окремій його частині. У цьому сенсі штучні структури роблять політику загальнонаціональною, а не допомагають лідерам боротись із вузькогруповими тенденціями, властивими природним структурам. Однак штучні структури часто не в змозі забезпечити настільки ж потужну лояльність, яка характерна для природних структур. У конфлікті між природними й штучними структурами громадяни можуть надати більшу підтримку природним, а не державним структурам: чи то формальним організаціям, передбаченим конституцією, чи то неформальним, таким як політичні партії або групи інтересів. Допомога, одержувана загальнонаціональним лідером від штучних структур, залежить від того, наскільки вони конкурентні щодо природних структур. Лідери можуть отримувати користь від розвитку штучних структур, як конституційних, так і неофіційних. Однак не все так однозначно, оскільки ці структури часто створюються для обмеження влади лідерів. Представницькі органи можуть допомогти зробити політику загальнонаціональною, однак можуть також спробувати зробити лідера підзвітним. Політичній партії можуть сприяти лідеру в забезпеченні загальнонаціональної підтримки, проте й зобов'язують його зважати на впливових політиків у партії на регіональному та національному рівнях. Гра політиків отримує загальнонаціональний масштаб, вона перестає ґрунтуватись на тра-

диційній лояльності, проте лідери виявляються заручниками штучних структур. У двопартійній системі загальнонаціональні лідери тимчасово можуть мати більший вплив, однак в умовах багатопартійної системи вони часто не владні над тими, хто приймає внутрішньопартійні рішення. Потреба в подоланні обмежень веде загальнонаціональних лідерів до створення нових структур (наприклад, підпорядкованих їм персоналізованих політичних партій). Персоналізовані партії можуть бути успішними тривалий час у тому разі, коли вони є справді колективними та надають допомогу одноосібному лідеру (комуністичні партії, голлістська партія).

Цікавим для нашого дослідження є комунікативний підхід до визначення соціальних та етичних чинників реалізації політичного лідерства в державному управлінні. Його запропонував у «Теорії комунікативної дії» відомий німецький дослідник, представник другого покоління франкфуртської школи Ю. Габермас [19]. Автор комунікативного підходу поділяє людську діяльність на два напрями – комунікативну та цілераціональну дію. Цілераціональна дія в суспільно-політичній реальності зустрічається частіше та спрямовується на вдосконалення існуючих соціально-політичних комунікацій (модернізацію виробництва, удосконалення технології, покращення навчання людей). Натомість комунікативна дія спрямована на раціоналізацію відносин у суспільстві, виводячи їх на суб'єкт-суб'єктний рівень.

Цілераціональна діяльність має загрозливий характер, тому що передбачає певне витіснення морально-практичних елементів із влади та посилення її бюрократизації. Сучасна цивілізаційна ситуація, як відомо, характеризується домінуванням технократичного мислення над моральністю, бюрократичних структур над індивідуальністю. Людина в таких умовах перетворюється на ресурс, гвинтик, матеріал, а продукт, який вона виробляє, дедалі більше відчужується від неї. Цей процес особливо чітко проявляється в політичній сфері суспільства, коли люди передають владні повноваження іншим особам, або, як кажуть, продукують саму владу. Тоді відбувається присвоєння цієї влади іншими людьми, які повинні сприяти подоланню такого відчуження. Продукт відчуження – влада – у підсумку може й не відповідати намірам або потребам людини.

Ю. Габермас наводить три типи чинників політичного лідерства:

1) когнітивно-інструментальний тип, що завдячує існуванню науки й досягненням науково-технічного прогресу, має безперечно вагоме значення для утворення структур суспільства. Цей тип чинників розвинений досить сильно, щоб підкорити своїм імперативам сфери, не пов'язані із цілераціональною орієнтацією дій. Таке лідерство виражається в законах економічної й політичної систем, які визначають структуру сучасного суспільства та вектор суспільно-політичного розвитку на підставі критеріїв формальної раціональності;

2) естетико-практичний тип, що завдячує існуванню культури у вузькому сенсі слова, впливає на наше сприйняття світу та наші потреби. У сучасному мистецтві, наприклад в авангардистському русі, були спроби «естетизації» життя. Однак, на думку Ю. Габермаса, ці спроби естетично інспірованої критики модерну зазнали невдачі, оскільки в такому разі домінанті когнітивно-інструментальної раціональності протиставлялась домінуюча естетична раціональність, тобто посилювався розрив навіть між різними сферами соціокультурного життя;

3) морально-практичний тип, який спочатку пов'язувався з релігійними картинами світу та завдяки інститутам церкви мав сильний вплив на формування суспільно-політичного вектора, проте став жертвою імперативів науково-технічного світу.

Основоположною думкою Ю. Габермаса є те, що потенціал раціональності міг би в умовах модерну знову здобути значення для розвитку суспільства в новій формі комунікативної етики, яка мала б релевантність також на політичному рівні. Проте морально-практична раціональність була б дієвою лише в поєднанні з дотриманням інтересів як окремих індивідів, так і всього сучасного соціуму [9, с. 239].

Висновки і пропозиції. Таким чином, політичне лідерство виступає одним з основних факторів, здатних впливати на взаємодію формальних і неформальних структур у політичній системі. Вплив може здійснюватись лідером різноманітними способами: шляхом взаємодії з політичними інститутами, суперництва з ними, керівництва ними та створення нових структур. У всіх випадках лідер може виступати на боці неформальних і формальних інститутів та представляти обидва типи структур.

Комунікативний підхід до визначення соціальних та етичних чинників реалізації політичного лідерства в державному управлінні ділить

людську діяльність на два напрями – комунікативну та цілераціональну дію. Цілераціональна дія в суспільно-політичній реальності зустрічається частіше та спрямовується на вдосконалення існуючих соціально-політичних комунікацій (модернізацію виробництва, удосконалення технології, покращення навчання людей); на противагу комунікативній дії вона несе загрозовий характер, оскільки передбачає певне витіснення морально-практичних елементів із влади та посилення її бюрократизації. Комунікативна дія, навпаки, спрямована на раціоналізацію взаємин у суспільстві та виводить їх на суб'єкт-суб'єктний рівень взаємовпливів політичного лідера й соціальних, особливо етичних, чинників у конкретному, або універсальному, соціокультурному середовищі.

Список використаної літератури:

1. Анцупов А.Я. Словарь конфликтолога / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 526 с.
2. Блондель Ж. Политическое лидерство: путь к всеобъемлющему анализу / Ж. Блондель. – М. : Российская академия управления, 1992. – 135 с.
3. Вердербер Р. Психология общения / Р. Вердербер, К. Вердербер. – СПб. : Прайм-Еврознак, 2003. – 320 с.
4. Гундарь О.Н. Феномен политического лидерства в социальном контексте современности : автореф. дис. ... докт. филос. наук : спец. 09.00.11 «Социальная философия» / О.Н. Гундарь ; Северо-Кавказский гос. техн. ун-т. – Ставрополь, 2001. – 41 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : Нац. академія держ. упр. при Президентові України, 2011–2011. – Т. 6 : Державна служба. – 2011. – 524 с.
6. Иманбердиев Д.Ч. Профессиональное образование кадров – основа развития государственной службы / Д.Ч. Иманбердиев // Управление лидерство : [коллект. монография] / [Д.Ч. Иманбердиев та ін.] ; за заг. ред. В.В. Толкованова. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. – С. 515–523.
7. Гошовська В.А. Керівництво та лідерство в системі державної служби : [навч.-метод. посібник] / В.А. Гошовська, Ю.В. Ковбасюк, Л.А. Пашко. – К. : НАДУ, 2011. – 144 с.
8. Кондратьев М.Ю. Азбука социального психолога-практика : [справочно-энциклопед. изд.] / М.Ю. Кондратьев, В.А. Ильин. – М. : ПЕР СЭ, 2007. – 464 с.
9. Косенко Д.В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории ком-

- муникативного действия Ю. Хабермаса / Д.В. Косенко // Социально-гуманитарные знания. – М. : АНО РЖ «СГЗ», 2013. – Вып. 6. – С. 232–240.
10. Косолапов Н.А. Психология политической деятельности : [учеб. пособие] / Н.А. Косолапов. – М. : МГИМО, 2002. – 114 с.
 11. Литвак М.Е. Командовать или подчиняться? / М.Е. Литвак. – Ростов-на-Дону, 2004. – 384 с.
 12. Мацумото Д. Психология и культура / Д. Мацумото. – СПб. : Питер, 2003. – 720 с.
 13. Ницше Ф. Сочинения : в 2 т. / Ф. Ницше. – М. : Мысль, 1990–1990. – Т. 1. – 1990. – 528 с.
 14. Ольшанский Д.В. Основы политической психологии / Д.В. Ольшанский. – Екатеринбург : Деловая книга, 2001. – 496 с.
 15. Орбан-Лембрик Л.Е. Психология управления : [навч. посібник] / Л.Е. Орбан-Лембрик. – 2-е вид., доп. – К. : Академвидав, 2010. – 543 с.
 16. Деркач А.А. Политическая психология : [учеб. пособие] / А.А. Деркач, В.И. Жуков, П.Г. Лаптев. – М. : Академический проект, 2003. – 858 с.
 17. Політична енциклопедія / гол. редкол. Ю.А. Левинець. – К. : Парламентське видавництво, 2012. – 808 с.
 18. Шалагинова Л.В. Психология лидерства / Л.В. Шалагинова. – СПб. : Речь, 2007. – 464 с.
 19. Habermas J. The theory of communicative action. Volume 1: Reason and the rationalization of society / J. Habermas ; transl. by Th. McCarthy. – Boston : Beacon Press, 1984. – 465 p.

Дубинская В. А. Факторы реализации политического лидерства в государственном управлении

В статье представлен анализ изучения феномена политического лидерства в современной зарубежной и отечественной науке. Предметом изучения стали факторы реализации политического лидерства в государственном управлении и методологические подходы. На основе изучения автор приходит к выводу, что в период рационализации управленческого процесса исследование факторов реализации политического лидерства приобретает повышенную актуальность. Кроме того, как показал анализ научной литературы, понимания феномена политического лидерства в государственном управлении не существует.

Ключевые слова: политическое лидерство, государственное управление, власть, система, лидерство, лидер, политические лидеры.

Dubinska V. O. Factors implementation political leadership in public administration

The article presents an analysis of the study of the phenomenon of political leadership in modern foreign and domestic science. The subject of the study was on the implementation of the factors of political leadership in public administration and methodological approaches. On the basis of the author comes to the conclusion that during the process of rationalization of the management study of the factors of realization of political leadership takes on increased urgency. Furthermore, as the analysis of the scientific literature, the understanding of the phenomenon of political leadership in the government does not exist.

Key words: political leadership, government, power, system, leadership, leader, political leaders.

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

МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються методики оцінки рівня тіньової економіки, що застосовуються в Україні, їх переваги та недоліки. На основі проведених досліджень запропоновано удосконалити методику оцінки рівня тіньової економіки в Україні, що дає змогу більш точно та якісно оцінити реальний рівень мінізації економіки.

Ключові слова: тіньова економіка, прямі та непрямі методи, оцінка, домогосподарства, дохід.

Постановка проблеми. В Україні продовжуються процеси посткризової стабілізації економіки, для яких характерні утримання помірних темпів росту виробництва у відповідь на розширення як внутрішнього так і зовнішнього попиту, збереження в цілому курсової стабільності і помірних темпів інфляції та продовження процесів реформування економіки. Разом з цим спостерігаємо значний рівень тінізації економіки, який змінюється з року в рік, до того ж має різнопланові тенденції як зростання так і скорочення в різних періодах в залежності від кризових явищ в економіці. Кризи 1998 та 2008 років не лише завдали значної шкоди економіці країни, а й привели до суттєвого зростання рівня тіньової економіки, оцінка якої здійснюється як внутрішніми державними структурами так і міжнародними організаціями. Значною мірою саме методика оцінки рівня тіньової економіки визначає правильність розрахунків, які впливають на темпи росту офіційної економіки. Тому актуальність теми дослідження не викликає сумніву, адже саме вірна оцінка рівня тіньової економіки дозволяє державним органам влади проводити відповідну економічну політику розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжними і вітчизняними вченими, зокрема: Гутманом П., Танзі В., Ласко М, Шнайдером Ф., Турчиновим О.В., Засанським В.В., Гришовою І.Ю., Наумовим О.Б., Шабатурою Т.С., Галицьким О.М., Мандибурою В.О., Вороти́ним В.Є., Мотренком В.Т., Заверухою М.М., Варналієм З.С. та іншими науковцями, використовуються різні методи оцінки масштабів тіньових процесів. Так, огляд наукових публікацій та вивчення широкого спектра методичних підходів,

які були зроблені вітчизняними експертами стосовно стану, масштабів і наслідків впливу тіньової економіки на розвиток України, дозволяють нам зробити загальний висновок про те, що до цього часу ще фактично не відпрацьовані конкретні та достатньо надійні методи визначення реальних обсягів тіньової економіки. Висновки, зроблені авторами тих чи інших методик, а також наведені ними кількісні параметри процесу тінізації, здебільшого ґрунтуються на довільних або досить приблизних підрахунках, що побудовані на суб'єктивному баченні тим чи іншим аналітиком стану розвитку тіньових відносин.

Мета статті. Головною метою цієї статті є дослідження методик оцінки масштабів тіньової економічної діяльності та запропонувати методологічний підхід до удосконалення оцінки рівня тіньової економіки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні на основі рекомендацій, затверджених наказом Міністерства економіки України №123 від 18 лютого 2009 р., для оцінки обсягів тіньової економічної діяльності використовують інтегральний коефіцієнт тінізації економіки. Розрахунок даного коефіцієнта здійснюється на основі чотирьох методів: фінансового, монетарного, електричного та методу «витрати населення – роздрібний товарообіг» [1]. Кожний з цих методів дає приблизну оцінку в межах охоплення ними інституційних секторів національних рахунків, що свідчить про наявність різних за напрямками тенденцій, які при цьому не вступають у суперечності [2, с. 9, 3, с. 17]. Середнє значення результатів даних методів становить характеристику стану і тенденцій розвитку тіньової економіки в Україні. Разом з тим Мініс-

терством економіки для оцінки мінімального та максимального коефіцієнтів, у межах яких знаходиться рівень тіньової економіки, застосовується метод збитковості підприємств.

Перед розглядом особливостей здійснення розрахунків рівня тіньової економічної діяльності за кожним із вищенаведених методів, звертаємо увагу на наявність в офіційній статистиці України показника «Економіка, яка безпосередньо не спостерігається» [4, с. 8], структура якого включає зі статистичних причин: неподання звітності, неактуальність інформації реєстрів, незареєстровану діяльність, з економічних причин: викривлення звітних даних та навмисну нереєстрацію економічної діяльності тощо.

Обчислення рівня тіньової економіки за методом «витрати населення - роздрібний товарообіг» полягає у виявленні наявності перевищення споживчих грошових витрат населення на придбання товарів над загальним обсягом продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки. Дані щодо витрат домогосподарств отримуються шляхом вибіркового обстеження умов життя домогосподарств на добровільній основі, а дані щодо загального обсягу продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання - шляхом статистичної звітності (обов'язкові дані).

Споживчі грошові витрати домогосподарств на придбання товарів та послуг у періоді, що аналізується ($B_{\text{гр спож } t}$), визначаються як добуток суми споживчих грошових витрат у середньому на 1 домогосподарство за місяць на придбання товарів ($B_{\text{гр тов 1 дом/міс } t}$) і придбання послуг ($B_{\text{гр посл 1 дом/міс } t}$), кількості домогосподарств ($K_{\text{дом } t}$) та кількості місяців у періоді, що аналізується.

У результаті застосування різних методів для отримання вхідної інформації для розрахунку тіньової економіки за методом «витрати населення - роздрібний товарообіг» споживчі грошові витрати домогосподарств на придбання товарів у періоді, що аналізується ($B_{\text{гр тов } t}$), коригуються на коефіцієнт ($K_{\text{кор } t}$), що визначається за формулою:

$$K_{\text{кор } t} = \frac{BH_t - Tr_{\text{соц } t} - SP_{\text{загот } t}}{B_{\text{гр спож } t}}, \quad (1)$$

де BH_t - витрати населення на придбання товарів та послуг у періоді, що аналізується (млн гривень);

$Tr_{\text{соц } t}$ - соціальні трансферти в періоді, що аналізується (млн. грн);

$SP_{\text{загот } t}$ - вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та від самозаготівель, у періоді, що аналізується (млн. грн).

Скориговані споживчі грошові витрати домогосподарств на придбання товарів у періоді, що аналізується ($B_{\text{гр тов кор } t}$), визначаються за такою формулою:

$$B_{\text{гр тов кор } t} = B_{\text{гр тов } t} \times K_{\text{кор } t}, \quad (2)$$

де $B_{\text{гр тов } t}$ - споживчі грошові витрати домогосподарств на придбання товарів у періоді, що аналізується (млн. грн).

Загальний обсяг продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки ($\Pi_{\text{ст л.с. } t}$) визначається за формулою:

$$\Pi_{\text{ст л.с. } t} = PT_{\text{підв } t} + PT_{\text{фіз. осіб } t}, \quad (3)$$

де $PT_{\text{підв } t}$ - обсяг роздрібного товарообороту підприємств, які здійснюють діяльність з роздрібною торгівлю та ресторанного господарства, у періоді, що аналізується (млн. грн);

$PT_{\text{фіз. осіб } t}$ - обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг) у діючих цінах фізичних осіб - підприємців у періоді, що аналізується (млн. грн).

Рівень тіньової економіки за методом «витрати населення - роздрібний товарообіг» у періоді, що аналізується ($T_{\text{ВН-PT } t}$), визначається за такою формулою:

$$T_{\text{ВН-PT } t} = \frac{B_{\text{гр тов кор } t} - \Pi_{\text{ст л.с. } t}}{\Pi_{\text{ст л.с. } t}} \times 100, \quad (4)$$

де $B_{\text{гр тов кор } t}$ - скориговані споживчі грошові витрати домогосподарств на придбання товарів у періоді, що аналізується (млн. грн);

$\Pi_{\text{ст л.с. } t}$ - загальний обсяг реалізації населенню товарів усіма видами суб'єктів господарювання в легальному секторі економіки в періоді, що аналізується (млн. грн).

Даний метод є прямим та застосовується для розрахунку макроекономічних параметрів тіньової економіки.

За фінансовим методом обчислення рівня тіньової економіки полягає у визначенні тенденцій зміни пропорцій між вартістю товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, та валовим доходом підприємств (господарських об'єднань), установ, організацій у країні в цілому або в і-му виді економічної діяльності. При цьому припускається, що зростання в часі частки вартості товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, стосовно валового доходу підприємств (за вирахуванням впливу об'єктивних чинників у періоді, що ана-

лізується) є свідченням закріплення тенденції зростання рівня тіньової економіки. Цей метод є непрямим.

Алгоритм визначення рівня тіньової економіки за фінансовим методом складається з таких етапів:

- розрахунок зміни частки вартості товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, у валовому доході підприємств (у періоді, що аналізується, до аналогічного періоду попереднього року);

- оцінка впливу зміни співвідношення вихідних-вхідних цін у відповідному виді економічної діяльності;

- розрахунок рівня тіньової економіки (прихованих доходів).

Рівень тіньової економіки (прихованих доходів) підприємств у країні в цілому в періоді, що аналізується ($T_{\phi y t}$), розраховується за такою формулою:

$$T_{\phi y t} = T_{\phi t 0} + \Delta \mathcal{U}_{\pi t} \times 100, \quad (5)$$

де $T_{\phi t 0}$ – рівень тіньової економіки в базовому періоді, розрахований за методом “витрати населення – роздрібний товарооборот”;

$\mathcal{U}_{\pi t}$ – зміна рівня тіньової економіки для підприємств у країні в цілому в періоді, що аналізується.

Обчислення рівня тіньової економіки за непрямим монетарним методом полягає у визначенні тенденцій зміни співвідношення обсягу готівки до банківських депозитів у періоді, що аналізується, до базового періоду.

Головною ідеєю методу є припущення, що при проведенні тіньових операцій в основному використовуються готівкові гроші. Збільшення попиту на готівку протягом періоду, що розглядається, у порівнянні з базовим означає зростання рівня тіньової економіки [5].

Враховуючи те, що відбувається постійне вдосконалення технологій, що обслуговують тіньову економіку, можна стверджувати, що в подальшому буде спостерігатись зменшення готівкового обігу в тіньовій економіці. Найбільш просту і доступну схему використання методу, заснованого на аналізі попиту на готівкові гроші, використав П. Гутманн [6, с. 31] при дослідженні тіньової економіки США. Ним було розглянуто співвідношення готівкових грошей і вкладів.

При використанні цих методів потрібно враховувати, що зроблені припущення дають значну похибку, яка виникає внаслідок:

- зміни часового інтервалу періоду, протягом

якого передбачається відсутність тіньової економіки, дає значні відхилення в оцінках;

- припущення про відсутність «тіньової економіки» протягом певного часу є некоректним;

- припущення, що всі зміни в співвідношенні готівкових грошей і вкладів відбуваються під впливом тіньової економіки.

Для усунення цих недоліків потрібно врахувати інші фактори, які впливають на попит на готівку. Тому були розроблені економетричні методи. Найперші спроби застосування економетричних методів були здійснені В. Танзі [7, с. 287] на основі даних США та Дж. Кловландом – Швеції та Норвегії [8].

У роботі В. Танзі основною задачею є виявлення впливу розміру податків на розмір тіньової економіки.

М. Ч. Бокун, І. Т. Кулібаба у 1997 році запропонували модифікацію монетарного методу визначення рівня тіньової економіки [9, с. 8]. Метод заснований на побудові кореляційно-регресійної моделі залежності частки готівки в загальній грошовій масі від ряду факторів. У ролі таких факторів виступали величина податків у розрахунку на душу населення, грошові доходи на душу населення, відсоткові ставки по кредитах в іноземній валюті, відсоткові ставки по всім видам кредитів, відсоткові ставки по всім видам депозитів, відсоткові ставки по номінальних кредитах в рублях, відсоткові ставки по номінальних депозитах у рублях. Тіньова економічна діяльність розглядається як сукупність неврахованих факторів за формулою $(1 - R^2)$, де R^2 – коефіцієнт детермінації.

Ще однією модифікацією монетарного методу є метод Беднарського, Кокосінського, Стопури, який визначає тіньовий обіг товарів і послуг як різницю фактично використовуваного обсягу грошової маси (добуток сукупної грошової маси на швидкість її обертання) та загального обсягу роздрібного товарообігу і платних послуг [10].

Обчислення рівня тіньової економіки за електричним методом полягає в порівнянні приросту внутрішнього споживання електроенергії з приростом ВВП. При цьому припускається, що приріст внутрішнього споживання електроенергії повинен відповідати приросту реального ВВП. Якщо має місце перевищення приросту внутрішнього споживання електроенергії над приростом ВВП, то вважається, що електроенергія спрямовується на виробництво в тіньовій економіці. Таке припущення є правильним, якщо технологічний рівень виробництва товарів, виконання робіт та надання послуг зали-

шається незмінним, без інвестування в енерго-ефективні проекти та енергозберігаючі заходи.

Рівень тіньової економіки за електричним методом ($T_{Et(t_0)}$) визначається шляхом порівняння рівня тіньової економіки в періоді, що аналізується, та базовому періоді і розраховується за такою формулою:

$$T_{Et(t_0)} = \frac{I_{Et(t_0)} - I_{ВВП\ t(t_0)}}{I_{ВВП\ t(t_0)}} \times 100, \quad (6)$$

де $I_{Et(t_0)}$ – індекс зміни внутрішнього споживання електроенергії в періоді, що аналізується, до базового періоду; $I_{ВВП\ t(t_0)}$ – індекс зміни ВВП у періоді, що аналізується, до базового періоду; t – період, що аналізується; t_0 – базовий період, у якому індекс зміни внутрішнього споживання електроенергії (I_{Et_0}) та індекс зміни ВВП ($I_{ВВП\ t_0}$) дорівнюють одиниці. За базовий період прийнято 1990 рік.

Поряд з цим, доцільність застосування даного методу до реальних перехідних економік є предметом дискусій у наукових колах [8].

Розрахунок рівня тіньової економіки за методом збитковості підприємств полягає у визначенні граничних мінімального та максимального коефіцієнтів тіньової економіки як частки ВВП, у межах яких перебуває рівень тіньової економіки.

Розрахунок інтегрального показника рівня тіньового сектору в національній економіці ($T_{int\ t}$) здійснюється на основі зведення оцінок за методами «витрати населення – роздрібний товарооборот», фінансовим, монетарним та електричним в узагальнений показник з використанням коефіцієнтів, що застосовуються для оцінки рівня тіньової економіки за кожним методом. При цьому необхідним є урахування стабільності оцінок за відповідним методом у ретроспективі (далі – коефіцієнти (a_{kt})). Чим більш нестабільними є оцінки рівня тіньової економіки за кожним методом у попередні роки, тим меншим є вплив відповідного методу на інтегральний показник рівня тіньової економіки. Перевага надається методу, що має більш стабільні оцінки за останні п'ять років.

Таблиця 1

Аналіз окремих методів оцінювання рівня тіньової економіки

Назва методу	Переваги	Недоліки
Витрати населення – роздрібний товарооборот	Простота розрахунків	1. Точність та результати залежать від бажання респондентів співпрацювати з дослідником. 2. Висока вірогідність виникнення похибки під час агрегування показників. 3. Складність оцінки обсягів інтернет торгівлі. 4. Не дозволяє визначити обсяг виробництва товарів та послуг у тіньовому секторі. 5. Не всі доходи, які отримані у тіньовому секторі спрямовуються на купівлю товарів/послуг у легальному секторі.
Фінансовий	1. Досліджуються всі етапи процесу виробництва товарів/послуг, що дозволяє врахувати більшість факторів, які визначають виникнення тіньових економічних відносин 2. Дозволяє визначити обсяг виробництва у тіньовому секторі.	1. Інформація щодо вартості товарів, робіт і послуг, використаних у процесі виробництва, індексів цін виробників продукції, яка міститься у бухгалтерських документах та/або розраховується органами державної статистики може мати викривлений характер. 2. Необхідність використовувати значний обсяг інформації. 3. Вірогідність завищення результату при агрегуванні даних.
Монетарний	Використовується, переважно, статистична інформація із високим ступенем достовірності	1. Недоведений (вірогідний) характер більшості передумов використання методу. 2. Не враховується віртуалізація розрахункових операцій із використанням криптовалют, грошових сурогатів. 3. Національні особливості функціонування грошово-кредитної сфери ускладнюють організацію коректних міждержавних порівнянь.
Електричний	1. Простота розрахунків. 2. Дозволяє визначити обсяг виробництва товарів та послуг у тіньовому секторі.	1. Виробництво доданої вартості в тіньовому секторі не завжди потребує значних обсягів електроенергії. 2. У результаті впровадження досягнень науково-технічного прогресу зростання обсягу тіньового сектору не матиме прямого зв'язку із споживанням електроенергії
Аналіз показників зайнятості (італійський)	1. Під час дослідження використовується не велика кількість показників. 2. Дозволяє визначити обсяг виробництва у тіньовому секторі.	1. Точність та результати залежать від бажання респондентів співпрацювати з дослідником. 2. Складність врахування факторів, які впливають на зайнятість населення 3. Не повною мірою враховується фіктивна зайнятість.

Джерело: складено автором

Інтегральний показник рівня тіньової економіки в періоді, що аналізується ($T_{int t}$), розраховується як сума середньозважених оцінок рівня тіньової економіки за зазначеними методами за формулою:

$$T_{int t} = \sum_{k=1}^4 T_{kt} \times a_{kt}, \quad (7)$$

де T_{kt} – оцінка рівня тіньової економіки за одним із зазначених методів у періоді, що аналізується; k – один із зазначених методів.

Узагальнений аналіз окремих методів оцінювання тіньової економіки наведений у табл. 1.

Узагальнюючи вищезазначене, необхідно наголосити на тому, що, незважаючи на явний прогрес у методологічних аспектах дослідження діяльності в тіньовому секторі економіки, ще не варто говорити про високу вірогідність показників щодо масштабів цього сектору економіки.

Адже практично всі загальні оцінки масштабів тіньових процесів та визначені обсяги доходів, які отримують суб'єкти тіньової діяльності,

носять і завжди об'єктивно носитимуть досить умовний характер. Оскільки за інших обставин сфера, параметри якої становлять об'єкт економічного дослідження, просто перестала б бути «тіньовою» або прихованою, а у разі визначення обсягів кримінально-чорної економічної діяльності ще й ретельно законспірованою.

Для удосконалення офіційної методики оцінки рівня тіньової економіки за таким аргументом було обрано метод Ф. Шнайдера. Цей метод є закритим для широкого користування та призначений для службового використання. Він є комплексним і одним з найбільш повних. На його основі розроблені методики розрахунку рівня тінізації МВФ та Світового банку, що свідчить про те, що він добре себе зарекомендував і може бути використаний також і в українських реаліях [11].

З цією метою нами запропоновано удосконалити методику оцінки рівня тіньової економіки в Україні (рис. 1). В запропонованій методиці рівень тіньової економіки обчислюється за формулою 8.

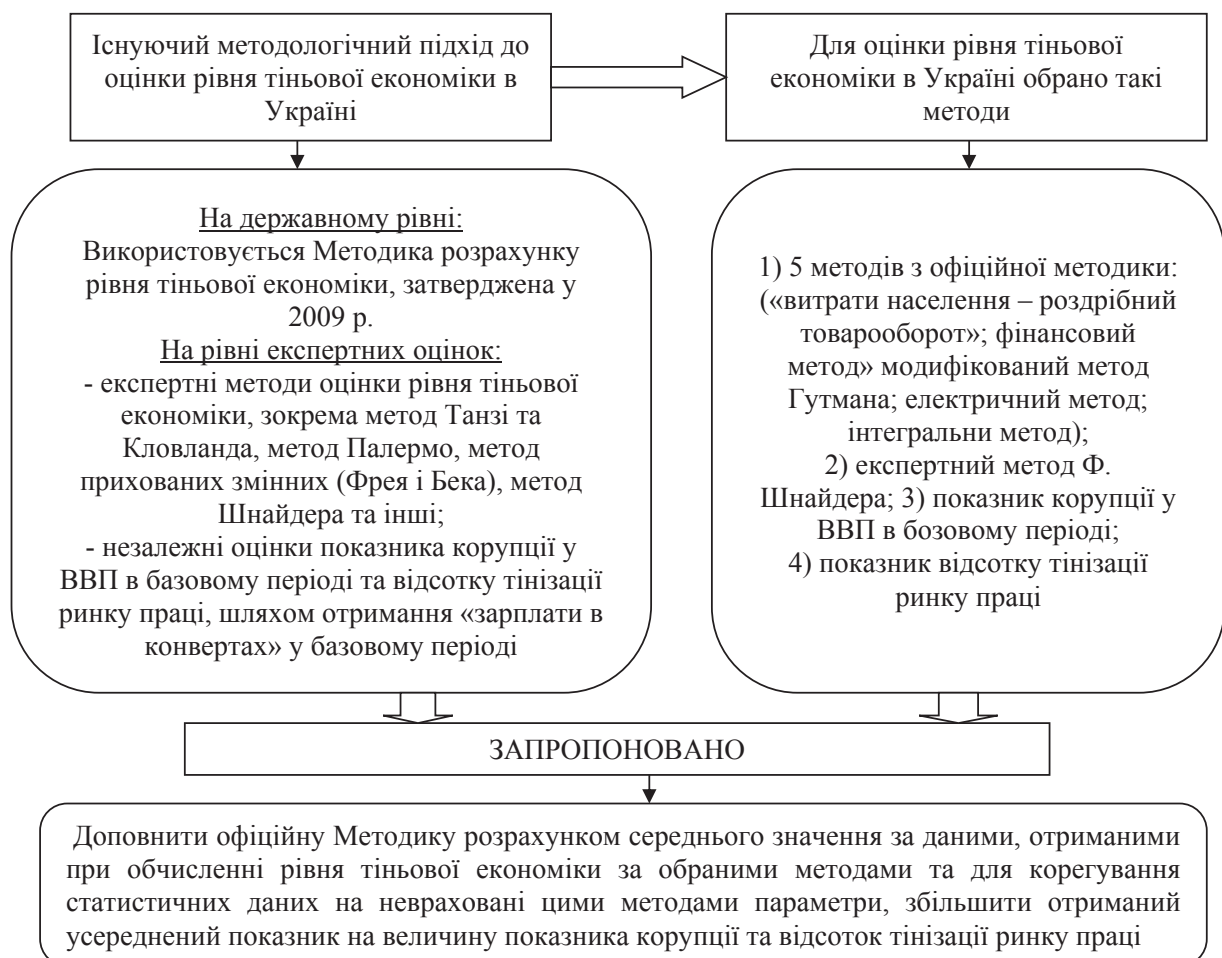


Рис. 1. Методологічний підхід до удосконалення оцінки рівня тіньової економіки в Україні

Джерело: запропоновано автором

$$T_{EK} = \frac{T_{BH_PT_{t_0}} + T_{фУ_{t_0}} + T_{MM_{t_0}} + T_{Et(t_0)} + K_{T_0} + T_{FS_0}}{6} + T_{K_0} + T_{SL_0}, \quad (8)$$

де 1. T_{EK} – рівень тіньової економіки в періоді, що аналізується за вдосконаленою методикою оцінки, %, $0\% < T_{EK} < 100\%$. Якщо за результатами розрахунків він перевищив 100%, необхідно скористатись коефіцієнтом тінізації для коригування;

2. $T_{BH_PT_{t_0}}$ – рівень тіньової економіки, розрахований за методом «витрати населення – роздрібний товарооборот» у періоді, що аналізується, %.

Цей метод є прямим та застосовується для розрахунку макроекономічних параметрів тіньової економіки.

Основою дослідження при обчисленні цього показника є дані діяльності домогосподарств. Дані щодо витрат домогосподарств отримуються шляхом вибіркового обстеження умов життя домогосподарств на добровільній основі, а дані щодо загального обсягу продажу населенню товарів усіма суб'єктами господарювання – шляхом статистичної звітності.

Обчислюється за формулою:

$$T_{BH_PT_t} = \frac{V_{гр.тов.кор.т} - П_{ст.л.с.т}}{П_{ст.л.с.т}} \times 100, \quad (9)$$

де $V_{гр.тов.кор.т}$ – скориговані споживчі грошові витрати домогосподарств на придбання товарів у періоді, що аналізується (млн. грн.);

$П_{ст.л.с.т}$ – загальний обсяг продажу населенню товарів усіма видами суб'єктів господарювання в легальному секторі економіки в періоді, що аналізується (млн. грн.);

3. $T_{фУ_{t_0}}$ – обчислення рівня тіньової економіки за фінансовим методом (прихованих доходів) підприємств у країні в цілому в періоді, що аналізується, %. Цей метод є непрямим. Розраховується за формулою:

$$T_{фУ_t} = T_{фУ_{t_0}} + \Delta Ч_{П_t} \times 100, \quad (10)$$

де $T_{фУ_{t_0}}$ – рівень тіньової економіки в базовому періоді, розрахований за методом «витрати населення – роздрібний товарооборот»;

$\Delta Ч_{П_t}$ – зміна рівня тіньової економіки для підприємств у країні в цілому в періоді, що аналізується;

4. $T_{MM_{t_0}}$ – рівень тіньової економіки за модифікованим методом Гутмана у періоді, що аналізується, %. Це монетарний метод і є непрямим. Рівень тіньової економіки за методом Гутмана в періоді, що аналізується, розраховується за такою формулою:

$$q_{MM} = 1 - \frac{M_0}{M_2}; \quad (11)$$

5. $T_{Et(t_0)}$ – рівень тіньової економіки за електричним методом в періоді, що аналізується, %. Цей метод є непрямим. Рівень тіньової економіки за електричним методом визначається шляхом порівняння рівня тіньової економіки в періоді, що аналізується, та базовому періоді і розраховується за такою формулою:

$$T_{Et(t_0)} = \frac{I_{Et(t_0)} - I_{ВВП(t_0)}}{I_{ВВП(t_0)}} \times 100, \quad (12)$$

де $I_{Et(t_0)}$ – індекс зміни внутрішнього споживання електроенергії в періоді, що аналізується, до базового періоду;

t_0 – період, що аналізується;

t_0 – базовий період, у якому індекс зміни внутрішнього споживання електроенергії ($I_{Et(t_0)}$) та індекс зміни ВВП ($I_{ВВП(t_0)}$) дорівнюють одиниці. За базовий період прийнято 1990 р.;

6. K_{T_0} – обчислення рівня тіньової економіки за методом збитковості підприємств, %;

7. T_{FS_0} – експертна оцінка, розрахована за методикою Ф. Шнайдера. Вона є авторською та ґрунтується на монетарному методі, %;

8. T_{K_0} – процент корупції у ВВП в базовому році, %;

9. T_{SL_0} – процент тінізації ринку праці, «зарплата в конвертах» у базовому році, %.

Для розрахунку рівня тіньової економіки за запропонованою методикою необхідно знати рівні тіньової економіки, розраховані за кожним із методів, що входить до складу вдосконаленої методики.

Однак, незважаючи на певні труднощі в оцінках масштабів тіньової діяльності, беззаперечно можна стверджувати, що її обсяги сьогодні в Україні надзвичайно великі. Тому пріоритетного значення набуває детінізація економіки, яка є вирішальним шляхом для обмеження розмірів тіньової економічної діяльності.

Висновки з проведених досліджень. Запропонована методика оцінки обсягів тіньових потоків є комплексною, враховує вищезазначені пропозиції і дає змогу більш точно та якісно оцінити реальний рівень тінізації економіки та буде враховувати переваги існуючих методів, адже вона базується на даних державних органів статистики, ґрунтується на державній оцінці, якої не вистачає експертним методам, а також доповнює її даними з тих секторів економіки, які важко охопити повною мірою органам державної статистики та додає еластичності, оскільки

дає змогу швидко реагувати на найбільш динамічний сектор тінізації економіки – корупцію та «зарплату в конвертах», включаючи, таким чином, 8 груп показників.

Незважаючи на певні труднощі в оцінках масштабів тіньової діяльності, беззаперечно можна стверджувати, що її обсяги сьогодні в Україні надзвичайно великі. Тому пріоритетного значення набуває детінізація економіки, яка є вирішальним шляхом для обмеження розмірів тіньової економічної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Методичні рекомендації розрахунку рівня тіньової економіки, затверджені наказом Мінекономіки від 18.02.2009 № 123. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=4bb297a0-c900-404f-8c6f-5f76f18b1503>
2. Павлов В.І. «Тіньовий» бізнес в економіці України / В.І. Павлов, В.І. Борецько // Економіка та держава. – 2009. - №3. – С. 8-10.
3. Прилипко Ю. Моніторинг стану тіньового сектора економіки України та його впливу на основні макроекономічні показники / Ю. Прилипко // Економічний часопис - XXI. – 2002. - №5. – С. 16-18.
4. Тищук Т.А. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання. / Т.А. Тищук, Ю.М. Харазішвілі, О.В. Іванов, М.І. Флейчук, Ю.І. Прилипко та інші – К.: НІСД, 2011. – 31 с.
5. Турчинов О. В. Тіньова економіка: теоретичні основи дослідження / О. В. Турчинов. – К. : АртЕк, 1995. – 300 с.
6. Gutmann P. The economics of crime: practical methods of evaluation. / P. Gutmann – N.Y., 1982. P. 29–37.
7. Tanzi V. The underground economy in the United States: annual estimates: 1930-1980 / V. Tanzi // IMF Staff Papers, Vol. 30 No.2, 1983. – Pp. 283-305.
8. Lacko M. Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989 – 1995, Economics of Transition, no. 1, 2000.
9. Бокун Н. Ч. Теневая экономика: понятие, классификация, информационное обеспечение / Н. Ч. Бокун, И. Т. Кулибаба // Вопросы статистики. – 1997. – №7. – С. 5-12.
10. Авдийский В. И. Теневая экономика и экономическая безопасность государства / В. И. Авдийский, В. А. Дадалко. – М. : Альфа-М, ИНФРА-М, 2010. – 496 с.
11. Schneider F. The Shadow Economy in Europe. / F. Schneider, A. Kearney. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iberglobal.com/files/2015/Shadow_Economy_Europe.pdf

Дяченко. О. П. Методика оценки уровня теневой экономики в Украине

В статье анализируются методики оценки уровня теневой экономики, применяемые в Украине, их преимущества и недостатки. На основе проведенных исследований предложено усовершенствовать методику оценки уровня теневой экономики в Украине, что позволяет более точно и качественно оценить реальный уровень тенизации экономики.

Ключевые слова: теневая экономика, прямые и косвенные методы, оценка, домохозяйства, доход.

Dyachenko O. Method of evaluation the level of the shadow economy ukraine

The article analyzes the methods of assessing the level of the shadow economy that are used in Ukraine, their advantages and disadvantages. On the basis of the conducted studies, it is proposed to improve the methodology for assessing the level of the shadow economy in Ukraine, which enables to more accurately and qualitatively estimate the real level of shadowing of the economy.

Key words: shadow economy, direct and indirect methods, estimation, households, income.

О. В. Курносов

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

РОЛЬ ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УДОСКОНАЛЕННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті проаналізовано та систематизовано різноманітні підходи до визначення змісту податкового менеджменту, розкрити його цілі, завдання, функції. Визначено місце і роль податкового менеджменту у формуванні та реалізації механізмів державної податкової політики. Запропоновано регіональний підхід до розвитку державного податкового менеджменту, застосування якого сприятиме вдосконаленню сучасних механізмів державної податкової політики.

Ключові слова: державний податковий менеджмент, державна податкова політика, механізми, функції, удосконалення.

Постановка проблеми. Процеси трансформації економіки та суспільства, що відбуваються в Україні, обумовлюють об'єктивну необхідність теоретичного переосмислення внутрішнього змісту і призначення всіх елементів механізму державної податкової політики. Знижений у 1990-х рр. інтерес до питань оподаткування і податкової політики змінився бурхливим підйомом цього інтересу на початку XXI ст. Сучасне наукове співтовариство все більше усвідомлює наростаючу потребу в комплексному дослідженні особливостей формування та реалізації механізмів державної податкової політики, їх удосконаленні, що зумовлює передумови звернення до теми державного податкового менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробці поняття податкового менеджменту присвятили праці В.В. Барабанова, С.В. Барулин, О.М. Воронкова, В.В. Горлов, І.Т. Годовасенко, Е.А. Єрмакова, О.В. Жигаленко, Г.Ю. Ісаншина, М.В. Карп, В.В. Карпова, Г.В. Кравчук, А.І. Луцик, С.В. Паранчук, Є.М. Романів, А.А. Скакунова, В.В. Степаненко, О.С. Червінська та ін.

Вагомий внесок у розвиток теорії та практики податкового менеджменту зробили такі вчені, як Ю.Б. Іванов, А.Я. Кізіма, А.І. Крисоватий, Л.Л. Тарангул.

У даний час внаслідок відносної новизни не вироблений єдиний підхід до визначення державного податкового менеджменту, його ролі у формуванні та реалізації сучасних механізмів державної податкової політики.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення місця і ролі податкового менедж-

менту в удосконаленні механізмів державної податкової політики, детальне обґрунтування сутності податкового менеджменту, його функцій, які передбачають вплив владних органів на платників податків.

Виклад основного матеріалу. Розгляд Концепції нового державного менеджменту свідчить, що ринковий тип державного управління висловився досить очевидно в адміністративних реформах 80-90-х років у ряді країн світу [1; 2]. Цей процес отримав вираз у термінах переходу від державного адміністрування до державного менеджменту та вплинув на формування точки зору про необхідність зміни парадигми управління оподаткуванням із бюрократичної на менеджеріальну.

Термін «менеджмент» використовується в податкових відносинах, що виникають як на рівні держави, так і на рівні платників податків, розбіжності між якими обумовлюють необхідність пошуку організаційно-економічних механізмів для їх мінімізації, формування оптимальної системи оподаткування, ефективної державної податкової політики, що входить у сферу діяльності державного податкового менеджменту.

Зазначимо, що взаємодія державного податкового менеджменту та державної податкової політики є двоякою. З одного боку, податкова політика структурно є елементом державного податкового менеджменту, його концептуальною основою, орієнтиром управлінської діяльності. З іншого боку, податковий менеджмент спрямований на вдосконалення механізмів державної податкової політики шляхом прийняття ефективних рішень в області оподаткування.

У результаті систематизації різноманітних тлумачень можна виділити такі підходи до визначення терміну «державний податковий менеджмент»: процесний, системний, організаційний, управлінський у сфері управління податками або податковими потоками, управлінський у сфері дій податкових органів.

Представники процесного підходу до визначення державного податкового менеджменту розглядають різні процеси управління.

М.В. Карп під податковим менеджментом розуміє «...процес управління шляхом використання методів впливу податкового механізму на податкову систему з метою реалізації податкової політики» [3, с. 47]. Аналогічну думку щодо сутності державного податкового менеджменту має також Г.Ю. Ісаншина [4, с. 8]. При цьому не враховується предмет і об'єкт державного податкового менеджменту, не визначена сутність процесу управління, а саме чим і ким передбачається управління. Зміст державного податкового менеджменту М.В. Карп розкриває через різні функції: «В області управління податковою системою менеджмент передбачає творче виконання функцій планування, організації, координації, стимулювання і контролю» [3, с. 46].

Ю.Б. Іванов і В.В. Карпова як предмет державного податкового менеджменту виділяють процес управління податковою системою держави з метою реалізації податкової політики, розуміючи під об'єктом податкового менеджменту процес управління. Досліджуючи такі функції, як планування, організація, координація, стимулювання, контроль, учені особливу увагу привертають значенню податкового регулювання, що розглядається як складовий елемент податкової політики, визначає принципи, напрями, структуру сегмента участі держави в регулюванні економічних процесів у суспільстві [5]. На думку проф. Ю.Б. Іванова, під податковим регулюванням слід розуміти свідомий, активний і цілеспрямований вплив держави на учасників економічних відносин за допомогою засобів та інструментів податкової політики для досягнення бажаних соціально-економічних результатів [6, с. 63]. Тим самим визначається роль податкового менеджменту у формуванні та реалізації організаційно-економічних механізмів державної податкової політики.

Представники системного підходу як об'єкт державного податкового менеджменту виділяють податкову систему.

Підкреслюючи важливість організації процесу управління оподаткуванням, А.І. Крисоватий і А.Я. Кізіма вказують, що «...податковий менеджмент, на відміну від управління оподаткуванням, спрямований не тільки на організацію цього процесу, а й на удосконалення всієї податкової системи. Податковий менеджмент – це механізм, вбудований у податкову систему, що функціонує у відповідності до об'єктивних законів ринкової економіки» [7, с. 48].

Дане визначення державного податкового менеджменту є спірним, оскільки державний податковий менеджмент, на думку автора, слід розглядати з позицій «над податковою системою», а не «всередині податкової системи». Крім того, він не обмежується тільки рішенням проблем діючої податкової системи та її вдосконаленням, а повинен бути спрямований на формування механізмів державної податкової політики на певну перспективу, перш за все організаційно-економічних.

Учені виділяють три сфери державного податкового менеджменту: податкове планування і прогнозування, регулювання та контроль; вказують, що до складу системи державного управління оподаткуванням входять законодавчі, адміністративні органи [7]. Ураховуючи такі складові, державний податковий менеджмент являє собою комплекс взаємодії фінансово-бюджетних сфер діяльності, регламентований відповідними правовими нормами, і визначає: установлення та оцінку планових, фактично виконаних і прогнозних податкових зобов'язань суб'єктів податкових правовідносин – податкове планування; прийняття науково обґрунтованих важелів поточного втручання в хід виконання бюджетів держави стимулюючого характеру – податкове регулювання; використання санкційних заходів впливу у випадку порушення норм податкового законодавства – податковий контроль [7, с. 48–50].

Центральною проблемою управління у сфері оподаткування вони вважають прийняття ефективних управлінських рішень у процесі формування та реалізації податкової політики держави, а також зазначають, що метою державного податкового менеджменту є створення та забезпечення функціонування ефективної податкової політики [7, с. 216].

Я.В. Литвиненко визначає державний податковий менеджмент як систему принципів і методів розробки та реалізації управлінських рішень, пов'язаних із вибором податкової сис-

теми, розрахунком податкових платежів, постійним контролем за їх здійсненням [8]. Схожий думці дотримується В.В. Барабанова [9]. Проте не розглядається регіональний рівень державного податкового менеджменту, що вважаємо недоліком даного підходу.

Податковий менеджмент має відповідати вимогам, що є обов'язковими в його організації та проведенні. На практиці вони мають форму принципів, від яких залежить і ефективність податкового менеджменту. Так, Я.В. Литвиненко виділяє наступні принципи податкового менеджменту: єдності, багатоваріантності, комплексності та динаміки, додержання яких буде сприяти удосконаленню організаційних механізмів державної податкової політики.

Л.Л. Тарангул державний податковий менеджмент розглядає як ієрархічно організовану та багаторівневу систему, що об'єднує численні процеси планування, розвитку різних процесів та об'єктів, які в цілому віддзеркалюють складну картину соціально-економічного життя країни [10].

О.В. Жигаленко вважає, що державний податковий менеджмент розглядає прогнозування і планування надходжень податкових доходів до бюджетів різних рівнів, надає собою управління різними видами ресурсів для досягнення бажаного результату та є складною соціально-економічною системою, розвиток якої визначається як внутрішніми, так і зовнішніми факторами [11]. Науковцями особлива роль віддається податковому плануванню, але не приділяється достатньої уваги іншим функціям податкового менеджменту.

В організаційному підході до визначення державного податкового менеджменту об'єктом управління виступає організація податкових відносин.

О.І. Луцик однією з умов організації ефективного державного податкового менеджменту вважає створення об'єкта управління (податкової бази) і суб'єктів управління з визначенням їх завдань, функцій, прав, обов'язків, процедур взаємодії з платниками податків. На його думку, організаційна функція державного податкового менеджменту полягає у створенні структури і забезпеченні ефективної діяльності державних органів влади [12]. При цьому чітко простежується роль податкового менеджменту у формуванні та реалізації організаційних механізмів державної податкової політики. Проте поза увагою залишаються механізми організації

діяльності регіональних податкових органів та платників податків як учасників податкових відносин.

За висловом Г.В. Кравчука, державний податковий менеджмент – це сукупність загально-правових норм, правил, форм, способів і методів управління податковою системою держави з метою координації та вдосконалення всіх аспектів оподаткування й напрямів реалізації державної податкової політики. Державний податковий менеджмент охоплює сферу податкової політики держави та повинен здійснюватися залежно від економічної та фінансової стратегії держави й відповідно до розробленої податкової стратегії [13, с. 10]. Тобто визначається роль податкового менеджменту в удосконаленні нормативно-правового та організаційного механізмів державної податкової політики. Проте не розглядаються механізми організації податкових відносин із позицій розширення податкового потенціалу країни і регіонів. Крім того, організація є одним з елементів державного податкового менеджменту, але не єдиним.

В управлінському підході до визначення державного податкового менеджменту як сфери управління податками або податковими потоками об'єктом управління виступають податки і податкові потоки, спрямовані від платників податків до бюджету.

Найбільш повне уявлення про державний податковий менеджмент представлено С.В. Баруліним, Е.А. Єрмаковою, В.В. Степаненко, які визначають його як систему управління органами державної влади, податковими потоками в рамках встановлених процедур і елементів податкового процесу, ринково орієнтованими формами і методами з метою фінансового забезпечення виробництва і надання необхідного обсягу та якості суспільних благ (вигод, послуг) [14]. Відмітимо, що при цьому було використано два підходи до визначення державного податкового менеджменту: як система управління податковими потоками і процесний.

На думку вчених, в основі державного податкового менеджменту лежать принципи стратегічного бачення тенденцій і закономірностей формування структури розвитку економічного, фінансового і податкового потенціалу, а також методи забезпечення їх продуктивного впливу на фактори економічного зростання. Треба зазначити, що така система управління державним фінансовим господарством, включаючи його податкову складову, поки відсутня в Украї-

ні, розрізнено функціонують лише окремі її елементи, що ставить завдання перед податковим менеджментом стосовно формування сучасних економічних механізмів державної податкової політики.

Серед функціональних завдань (функцій) державного податкового менеджменту вчені не визначають такі функції, як організація податкового процесу, податковий моніторинг, облік платників податків і податкових надходжень, контроль виконання законодавства про податки і збори.

В.В. Горлов і І.Т. Годовасенко в якості об'єкту податкового менеджменту виділяють «...податкові потоки, які вчиняють рух у результаті виконання податками своїх функцій, а також податкового процесу на макро- і мікрорівнях. Тільки комплексне управління вхідними та вихідними податковими потоками в цілому і на кожному рівні окремо дозволить досягти бажаної мети і забезпечити ефективність податкового менеджменту» [15].

Варто зазначити, що державний податковий менеджмент не обмежується тільки управлінням податковими потоками, оскільки включає також механізми формування законодавства про податки і збори, організації податкового контролю, обліку і аналізу, а також прийняття рішень в області оподаткування.

В управлінському підході до державного податкового менеджменту як сфери дії податкових органів об'єктом управління виступають дії податкових органів. Проте думки його представників із приводу функцій державного податкового менеджменту не збігаються.

На думку А.А. Скакунової, державний податковий менеджмент є однією з найбільш соціально виражених сфер управлінських дій податкових органів, він передбачає вироблення єдиної державної податкової стратегії, формування ефективної та виправданої системи управління податковими процесами [16].

На нашу думку, поняття державного податкового менеджменту значно ширше і включає також механізми формування нормативної бази з податків і оподаткування, управління податковим потенціалом країни і регіонів, що не входить у компетенцію діяльності податкових органів.

Розглядаючи зміст державного податкового менеджменту, А.А. Скакунова виділяє три його функції: фінансову, регулюючу, контрольну. Слід зазначити, що зазначені функції є функція-

ми податків, а поняття «державний податковий менеджмент» і «податок» не тотожні.

На думку О.М. Воронкової, державний податковий менеджмент – це адміністративно-розпорядча діяльність державних органів виконавчої влади щодо організації процесу оподаткування [17]. При цьому науковець не розглядає взаємозв'язок державного податкового менеджменту та регіональної податкової політики.

С.В. Паранчук, Є.М. Романів, О.С. Червінська представляють державний податковий менеджмент як управління податковою роботою, яка забезпечується за наявності правового регламентування, встановлення й справляння податків, тобто законодавчої бази з питань оподаткування та інструктивно-методичного забезпечення [18]. Визначається роль податкового менеджменту в удосконаленні нормативно-правового та організаційного механізмів державної податкової політики.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведений аналіз існуючих у вітчизняній та зарубіжній науці визначень змісту державного податкового менеджменту, який розкривається в його цілях, завданнях, функціях, підтвердив, що єдиної думки у вчених із приводу таких немає. Широта поглядів відображає складність і суперечливість процесів, що відбуваються у сфері оподаткування, визначає роль та місце податкового менеджменту у формуванні та реалізації механізмів державної податкової політики, підкреслює необхідність їх удосконалення в сучасних умовах України.

Загальним із наведених думок є те, що державний податковий менеджмент спрямований на вдосконалення податкової системи і загалом податкової політики, підвищення її ефективності, пошук організаційно-економічних механізмів для мінімізації розбіжностей у податкових відносинах, що виникають як на рівні держави, так і на рівні платників податків.

Можна виділити чотири основні ознаки, властивих державному податковому менеджменту. Це: відносно самостійна частина управління оподаткуванням у країні; вираз у прийнятті управлінських рішень в області оподаткування; цілі – фінансові і регулюючі; елементи – прогнозування і планування, податкове регулювання, податковий контроль, податковий аналіз, податковий облік, організація, прийняття рішень. Вказані властивості державного податкового менеджменту можуть бути базою для формування шляхів удосконалення організаційно-е-

економічних механізмів державної податкової політики України.

Виходячи з огляду на важливість теоретичного осмислення, очевидно є необхідність формування комплексного підходу. Запропонований регіональний підхід до розвитку державного податкового менеджменту в Україні, заснований на комплексному застосуванні теоретичних розробок у цій сфері, орієнтований на виконання поставлених стратегічних цілей і задач соціально-економічного розвитку країни та регіонів, реалізацію основних напрямків податкової політики на певну перспективу, активізацію регіональної податкової політики. Його застосування буде сприяти удосконаленню механізмів державної податкової політики України, підвищенню її ефективності.

Перспективними напрямками досліджень у сфері державного податкового менеджменту вважаємо: розвиток теоретичних основ удосконалення державної податкової політики та регіональної податкової політики; формування теоретико-методологічних положень щодо оцінки їх впливу на соціально-економічний розвиток регіонів України, розробку сучасних організаційно-економічних механізмів державної податкової політики.

Список використаної літератури:

1. Bezes P. New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns Beyond Opposition? / P. Bezes, D. Le Bianic Demazière, T. Paradeise, C. Normande, D. Benamouzig, F. Evetts Pierru // *Sociologie du travail*. – 2012. – № 54. – P. 1–52.
2. Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management / G. Gruening // *International Public Management Journal*. – 2001. – № 4. – P. 1–25.
3. Карп М.В. Налоговый менеджмент / М.В. Карп. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 477 с.
4. Ісаншина Г.Ю. Податковий менеджмент / Г.Ю. Ісаншина. – К. : ЦУЛ, 2003. – 258 с.
5. Іванов Ю.Б. Податковий менеджмент / Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, А.Я. Кізима, В.В. Карпова. – К. : Знання, 2008. – 525 с.
6. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування / за заг. ред. Ю.Б. Іванова. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2007. – 448 с.
7. Крисоватий А.І. Податковий менеджмент / А.І. Крисоватий, А.Я. Кізима. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 304 с.
8. Литвиненко Я.В. Податкова політика / Я.В. Литвиненко. – К. : МАУП, 2003. – 221 с.
9. Барабанова В.В. Основні засади формування ефективного податкового менеджменту на підприємствах / В.В. Барабанова, М.А. Барабанова // *Економіка і регіон*. – 2011. – № 2(29). – С. 142–145.
10. Тарангул Л.Л. Методологічні засади податкового планування у розрізі регіонів / Л.Л. Тарангул, І.О. Горленко, Т.О. Скоромцова // *Наук. вісн. нац. ун-ту ДПС України : Економіка, право*. – Ірпінь, 2009. – № 3(46). – С. 85–91.
11. Жигаленко О.В. Етапи податкового контролю / О.В. Жигаленко // *Економіка, фінанси, право*. – 2007. – № 1. – С. 23–28.
12. Луцик А.І. Організаційні засади державного податкового менеджменту / А.І. Луцик // *Фінанси України*. – 2003. – № 2. – С. 28–38.
13. Кравчук Г.В. Податковий менеджмент / Г.В. Кравчук, С.М. Шкарлет. – Чернігів : РВК «Деснянська правда», 2005. – 332 с.
14. Барулин С.В., Ермакова Е.А., Степаненко В.В. Налоговый менеджмент / С.В. Барулин и др. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.alleng.ru/d/econ-nal/econ-nal047.htm>.
15. Горлов В.В., Годовасенко И.Т. Взаимосвязь финансового и налогового менеджмента / В.В. Горлов., И.Т. Годовасенко // *Все о налогах*. – 2008. – № 12. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.lawmix.ru/bux/38233/>.
16. Скакунова А.А. Модернизация государственной налоговой политики в социально-ориентированной налоговой системе : автореф. дисс. ... канд. экон. Наук / А.А. Скакунова. – Орел, 2012. – 24 с.
17. Воронкова О.М. Організаційні засади податкового менеджменту / О.М. Воронкова // *Науковий вісник. Економіка, право*. – Ірпінь, 2005. – № 1(28). – С. 104–109.
18. Паранчук С.В., Романів Є.М., Червінька О.С. Податковий менеджмент / С.В. Паранчук та ін. – Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2005. – 276 с.

Курносов А. В. Роль налогового менеджмента в совершенствовании механизмов государственной налоговой политики

В статье проанализированы и систематизированы различные подходы к определению содержания налогового менеджмента, раскрыты его цели, задачи, функции. Определено место и роль налогового менеджмента в формировании и реализации механизмов государственной налоговой политики. Предложен региональный подход к развитию государственного налогового менеджмента, применение которого будет способствовать совершенствованию современных организационно-экономических механизмов государственной налоговой политики.

Ключевые слова: государственный налоговый менеджмент, государственная налоговая политика, механизмы, функции, совершенствование.

Kurnosov O. V. The role of tax management in improving the mechanisms of state tax policy

In the article, different approaches to determination of the content of tax management are analyzed and systematized, its goals, objectives, functions are defined. The place and role of the tax management in formulation and implementation of mechanisms of state tax policy are considered. A regional approach to the development of public tax management is proposed, the implementation of which will contribute to the improvement of the current mechanisms of the state tax policy.

Key words: state tax management, state tax policy, mechanisms, functions, improvement.

К. Я. Кучерява

аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК КООПЕРАТИВНОГО РУХУ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ

У статті проаналізовано досвід країн Європи у сфері державного регулювання розвитку кооперації в аграрному секторі економіки. Визначено основні тенденції розвитку кооперації в аграрній сфері цих країн. На основі проведеного аналізу визначено найбільш дієві заходи державного регулювання розвитку процесів кооперації, застосовні до умов українського аграрного ринку.

Ключові слова: кооперація, державне регулювання, аграрна політика, аграрний сектор, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив.

Постановка проблеми. Найперше, що відрізняє європейський аграрний ринок порівняно з вітчизняним, – це рівень впливовості його гравців і розстановка сил. Не відкидаючи очевидність загальносвітової тенденції укрупнення виробництва, в країнах Європи й надалі потужним прошарком лишаються сільськогосподарські кооперативи. Не останню роль у цьому відіграли уряди відповідних країн. В Україні, попри численні кроки держави щодо підтримки розвитку кооперації в аграрній сфері, поки що не знайдено дієвої моделі взаємодії уряду й представників сільськогосподарських кооперативів. Зазначене об'єктивно породжує необхідність вивчення передового досвіду з метою застосування кращих, адаптованих до вітчизняних умов практик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості функціонування сільськогосподарських кооперативів у зарубіжних країнах висвітлювали у своїх роботах Абрамович О.В., Вороніна Н.П., Гордієнко М.С., Рунчева Н.В., Болгарова Н.К., Паневник Т.М. та ін. [1–2, 6–8]. Особливо цінними в контексті даної роботи є дослідження, здійснені Загальною конфедерацією сільськогосподарських кооперативів в Європейському Союзі (Cora*Cogesa).

Європейський ринок має всі плюси й мінуси вільного ринку. Але сільськогосподарські кооперативи та їх об'єднання навчилися бути гнучкими й пристосовуватися до мінливої кон'юнктури, а разом із ними цьому вчать і профільні державні органи. Питання ролі й місця держави

в процесі функціонування цих форм господарювання саме в умовах сучасного європейського ринку лишається маловивченим. За умов євроінтеграційного спрямування вітчизняної економіки зазначена проблематика потребує постійного моніторингу і є вкрай актуальною.

Мета статті – розробка рекомендацій щодо державної політики розвитку кооперації в аграрній сфері економіки України на основі аналізу відповідного досвіду країн Європи. Поставлена мета передбачає вирішення наступних завдань:

- 1) дослідити досвід країн із найбільш розвинутою кооперацією;
- 2) виділити основні спільні тенденції розвитку кооперації в аграрній сфері країн Європи;
- 3) визначити найбільш дієві заходи державного регулювання розвитку процесів кооперації, застосовні до умов українського аграрного ринку.

Виклад основного матеріалу. Чисельність залучених до кооперативного руху в різних секторах економіки світу становить майже 1 млрд. чоловік, а це – сьома частина населення кулі. Кооперативи активно розвиваються більш ніж у 100 країнах. За оцінками експертів, вони створили більш ніж 100 млн. робочих місць, а 30% із 300 найбільших кооперативів зайняті в аграрній галузі [1, с. 114]. До Міжнародного кооперативного альянсу входить 93 країни світу та понад 200 національних і міжнародних кооперативних організацій, що об'єднують більш ніж 750 млн. кооператорів.

В Європі кооперація досягла значного розповсюдження й характеризується високим рівнем

розвитку. Кооперативні організації з тридцяти п'яти європейських країн є учасниками Міжнародного кооперативного альянсу [2, с. 275]. Ринкову частку сільськогосподарських кооперативів Європи становить близько 60% усіх перероблених і продаваних сільськогосподарських товарів і близько 50% сільськогосподарських активів» [1].

Станом на 2014 рік у країнах-членах Євросоюзу налічувалося 21769 сільськогосподарських кооперативів, що об'єднують 5605096 членів, а їх сумарний товарообіг сягає 347342 мільйонів євро (табл. 1).

За рівнем обігу можна виділити 4 групи країн: 1) Франція та Німеччина, питома частка яких у загальному обсязі складає майже 43,7%; 2) Італія, Нідерланди, Іспанія, Данія разом забезпечують 33,7% надходжень; 3) до третьої групи входять Польща, Ірландія та Фінляндія, на які припадає 12,3% всіх надходжень; 4) четверту групу складають останні країни, що сумарно забезпечують 10,3% обігу.

У Франції необхідність розвитку та підтримки кооперативів визнана на державному рівні й реалізується в різних формах. Так, упродовж перших п'яти років функціонування кооперативу держава фінансує утримання спеціалістів, що допомагають членам кооперативу опанувати нові (передові) технології підвищення якості та безпеки продукції. Для фінансування складування, збереження і пакування кооперативної продукції державою надаються позики під знижений відсоток. Кооперативи отримують фінансування і в разі перевиробництва для вилучення надлишкової продукції з ринку [4; 5], мають доступ до проектів підтримки малого і середнього бізнесу, як і компанії загальної юрисдикції. Кооперативи мають право включити до свого статуту право на надання послуг третім особам (не членам) в обсязі до 20% від обороту. У такому випадку ця діяльність підлягатиме оподаткуванню на загальних підставах. Також кооперативам Франції неодноразово пе-

Таблиця 1

Основні показники розвитку сільськогосподарської кооперації в ЄС

Країна-член ЄС	загальна кількість кооперативів	загальна кількість членів	обіг
усього	21769	6172746	347342
Франція	2400	858000	84350
Німеччина	2400	1440600	67502
Італія	5834	863323	34362
Нідерланди	215	140000	32000
Іспанія	3844	1179323	25696
Данія	28	45710	25009
Польща	136		15311
Ірландія	75	201684	14149
Фінляндія	35	170776	13225
Австрія	217	306300	8475
Швеція	30	160350	7438
Великобританія	200	138021	6207
Бельгія	301		3257
Португалія	735		2437
Чеська республіка	548	524	1327
Словачія	597		1151
Латвія	49		1111
Угорщина	1116	31544	1058
Литва	402	12900	714
Греція	550		711
Словенія	368	16539	705
Естонія	21	2036	512
Мальта	18	1815	204
Румунія	68		204
Хорватія	613	10734	167
Кіпр	14	24917	62
Болгарія	900		0,0
Люксембург	55		0,0

Джерело: [3]

редавалося на безоплатній основі майно державної власності [6].

У Франції законодавчо визначено такі основні форми сільськогосподарських кооперативних об'єднань, як союзи сільськогосподарських кооперативів, що є формою об'єднань сільськогосподарських кооперативів. Фізичні особи (фермери) не можуть бути членами такого союзу, а також кооперативні групи, що об'єднують неюридичних осіб і є формою посилення захисту інтересів фермерів і споживачів продовольства від диктату монопольного агробізнесового капіталу. Розвиток кооперації вирізняється значною контролюючою роллю держави. Держава в особі податкових служб та відповідних відомств Міністерства сільського господарства слідкує за дотриманням обмежень, обумовлених у статуті кооперативу. У разі недотримання відповідних положень дозвіл на ведення господарської діяльності в якості кооперативу скасовується [4; 5]. Законодавчо визначено основні форми сільськогосподарських кооперативних об'єднань.

Щороку сільськогосподарські кооперативи надають державним органам контрольні документи, за якими оцінюється діяльність кооперативів із позиції правових норм, відповідно до яких здійснюється управління кооперативами. Також кооперативи зобов'язані повідомляти державним структурам про всі зміни, що вносяться до статуту, щоб знову погоджувати дозвіл. Кооперативи мають також інформувати державні структури й отримувати дозвіл щодо участі в товариствах загальної юрисдикції [4, с. 72].

Німеччина є країною з високорозвинутою кооперативною системою, багатою традиціями, відмінною рисою якої є глибока інтеграція кредитної і сільськогосподарської кооперації. Не дивлячись на постійні структурні зміни в харчовій промисловості, частка кооперативного ринку складає близько 50%, а високий рівень зрілості ринкових відносин дає простір для різних способів організації ланцюгів постачання продукції, як-то виробничі й торгові асоціації, що є подібними, але не ідентичними кооперативам організаціями.

Однакові умови податкового навантаження передбачені для юридичних осіб як Законом про податок для корпорацій (Körperschaftsteuer), так і Законом про торгівлю (Gewerbesteuer). Хоча спеціальні пільги для сільськогосподарських кооперативів передбачені, як і визначено чіткий перелік умов їх надання. Зокрема, це: спільне використання операційного обладнан-

ня і матеріалів для обробки земель та ведення лісового господарства; пільгове оподаткування послуг, які є частиною контрактів на послуги / роботи сільськогосподарського виробництва та ведення лісового господарства для членів кооперативів; сільськогосподарське і лісгосподарське виробництво, що проводиться самими членами; консультації з питань виробництва або використання сільського та лісового господарства. Загальна ставка податку для кооперативу складає 15% корпоративного податку, плюс податок на промисловість і торгівлю, який залежить від регіону. Як правило, німецькими кооперативами не застосовуються Міжнародні стандарти фінансової звітності (IFRS), звітність надалі надається відповідно до німецького комерційного (Commerical) кодексу.

Як зазначають фахівці Согеса, виходячи з існуючих положень закону про конкуренцію та проваджуваної державної політики, є певні наслідки (преференції) для кооперативів. Тим не менш, у Німеччині це відноситься до всіх організаційно-правових форм [3].

Надзвичайно високим рівнем охоплення коопераційними зв'язками вирізняються Скандинавські країни. Зокрема, в Норвегії, Фінляндії, Швеції кооперативами охоплено 100% фермерських господарств. Так, у Фінляндії кооперативи забезпечують інфраструктуру сіл, організацію водопровідних і каналізаційних систем [2], у Швеції після створення перших кооперативів розпочалась розбудова переробної галузі, власниками якої були ці кооперативи. Це було зроблено навмисно, щоб якомога більше прибутку, виробленого переробкою та реалізацією сировини, залишалось у розпорядженні фермера. У ході нещодавнього обстеження 200 найбільших харчових компаній Данії було виявлено, що, незважаючи на суттєве зростання приватних компаній, кооперативи лишаються провідними організаціями [3]. За даними МКА, у списку 300 найкрупніших кооперативів Нідерланди представлені 20 кооперативами. Історична спільність розвитку цих країн спостерігається й щодо розвитку кооперації. Можна виділити наступні тенденції розвитку сільськогосподарської кооперації в Скандинавських країнах.

1. Кооперативний сектор займає значне місце в сільському господарстві Скандинавських країн.

4. Кооперативи в умовах конкуренції набувають рис юридичних осіб інших організаційно-правових форм. Можна спостерігати різні

варіанти пристосування кооперативів до нових умов: злиття, придбання нових компаній, створення спільних підприємств, купівля акцій інших кооперативів або компаній, кооперативні угоди. Але непорушними залишається дотримання таких принципів, як демократичність управління, свобода членства, відсутність отримання прибутку як єдиної мети діяльності.

5. У Скандинавських країнах склалася багаторівнева система сільськогосподарської кооперації, в якій сільськогосподарські кооперативи об'єднані за галузевим принципом [7].

Головною особливістю щодо державного регулювання кооперації в аграрному секторі є те, що, з одного боку, в Скандинавських країнах не існує спеціального закону про сільськогосподарську кооперацію. В одних країнах сільськогосподарські кооперативи підпадають під дію загального закону про компанії (Данія), або закону про кооперативи (Фінляндія, Швеція), або ж централізоване законодавство про кооперативи взагалі відсутнє (Норвегія). Діяльність кооперативів врегульована їх статутами. Це дає гнучкість в структурі внутрішнього управління, у фінансах, а також можливість вибору виду діяльності кооперативу [3; 7]. З іншого боку, державна політика цих країн суттєвих преференцій для кооперативів не передбачає. Основними інструментами державної політики є податкові пільги, субсидії, пільгові кредити, імпорتنі збори, субсидування експорту.

Аналіз відповідної літератури засвідчує, що кожній європейській країні притаманні свої

особливості розвитку кооперації. Проте наразі можна говорити про низку рис, які характерні для цих країн у цілому.

1. У всіх цих країнах проводиться консультативно-інформаційна діяльність, що передбачає формування розгалуженої мережі відповідних служб, підготовку висококваліфікованих кадрів цього профілю, активне впровадження у виробничу (господарську) діяльність досягнень науки і техніки, обмін досвідом, високий рівень охоплення кооперативів даними послугами.

2. Сільськогосподарська кооперація розвинених країн характеризується появою нових організаційно-правових форм, ускладненням існуючих. Проте незмінною лишається активна позиція кооперативних об'єднань (кооперативів другого, третього рівня/кооперативів вищого рівня) у питаннях захисту (відстоювання) інтересів первинних кооперативів.

3. Ключовою відмінністю кооперативів європейських країн є дотримання базових кооперативних принципів. Хоча в умовах пристосування до змінюваних зовнішніх умов та їх загострення ці принципи також видозмінюються (трансформуються). Так, принцип «одна людина – один голос» трансформується в принцип «обсяг обороту/вкладений капітал – число голосів» (наприклад, Ісландія, Греція, Бельгія).

4. В умовах загострення міжнародної конкуренції, розширення меж національних ринків зростає необхідність посилення економічної складової кооперативів. Відбувається скорочення їх кількості шляхом укрупнення (злиття). Це дозволяє поєднувати вузьку спеціалізацію з

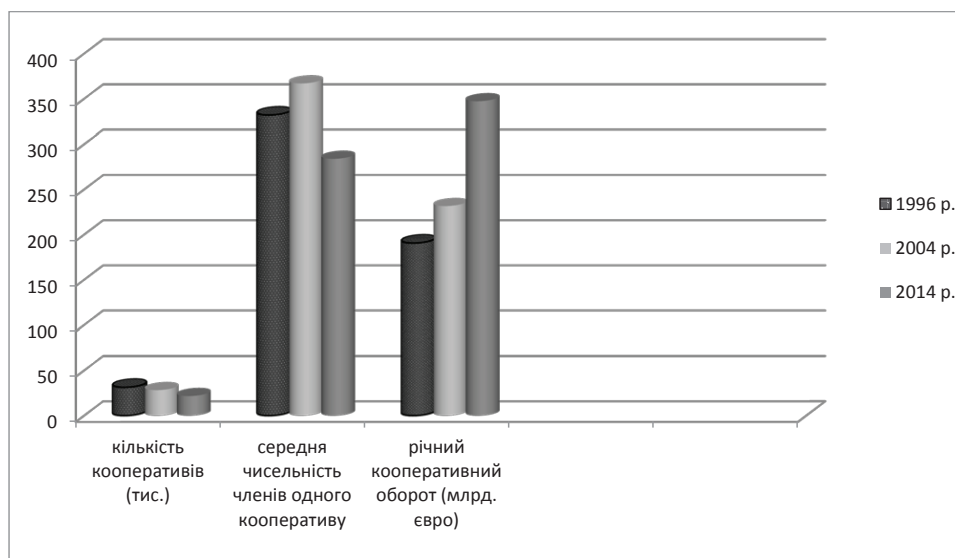


Рис. 1. Основні показники розвитку сільськогосподарських кооперативів в ЄС [3; 5]

можливістю використовувати ефект масштабу й протистояти крупним компаніям (рис. 1).

5. Нові виклики сприяли згуртуванню кооперативів не тільки на національному, а й на наднаціональному рівні. Починаючи з 18 серпня 2006 року усвідомлення необхідності створення правових умов для формування і діяльності кооперативів призвело до прийняття Постанови про Європейські кооперативи [8].

6. Відбувається поглиблення рівнів переробки, спеціалізації кооперативів, вони все більше охоплюють весь маркетинговий ланцюжок продукції від виробництва до споживача.

7. Суб'єктом кооперування в зарубіжних країнах виступає фермер (фермерське господарство). Здебільшого, фермери є учасниками декількох кооперативів.

8. Аналогічною є ситуація з кооперативами. Практично ні один сільськогосподарський кооператив не функціонує самостійно. Кожне сільськогосподарське підприємство, створене у формі кооперативу, є членом того чи іншого союзу.

9. Умови господарювання вирізняються високим технічним рівнем та високою якістю продукції.

10. У низці країн сільськогосподарська кооперація має тісний взаємозв'язок із кредитною кооперацією, що забезпечує фінансову стійкість кооперативів й знижує їх залежність від комерційних банків.

За результатами аналізу міжнародного досвіду державного регулювання розвитку кооперації в аграрному секторі можна надати наступні рекомендації:

Моніторинг ситуації щодо стану розвитку кооперації. Попри очевидну важливість цієї функції, її реалізація на рівні державних органів лишається незадовільною.

Фінансово-кредитна підтримка. З одного боку, держава має створити умови, що забезпечать надходження інвестицій у даний сектор (підтримка кредитної кооперації). З іншого, – сформувати пряму, прозору систему розподілу та використання бюджетних коштів.

Суттєвим аспектом у контексті підтримки кооперативів є надання дорадчих, консультативних послуг. Зокрема, донесення інформації про природу та переваги створення сільськогосподарських кооперативів; організація на постійній основі тренінгів, семінарів, що дозволять підвищити кваліфікаційні знання про сільськогосподарську кооперацію, зокрема механізми державної підтримки їх розвитку.

Налагодження зворотного зв'язку. Учасникам сільськогосподарських кооперативів слід забезпечити можливість брати участь у розробці відповідних програм підтримки, надавати зустрічні пропозиції, проводити консультації з їх представниками під час підготовки законодавчих документів.

Висновки і пропозиції. Значну роль у формуванні кооперативних моделей відіграє традиційність. Проте в більшості досліджуваних країн традиції підкріплено відповідними заходами державної підтримки. Навіть якщо вплив держави на кооперативний рух є мінімальним, така підтримка проявляється в значній увазі до проблем аграрного сектору в цілому: цінове втручання, компенсація витрат, сприяння розвитку ринку сільськогосподарської продукції тощо. Аналіз підходів щодо державного регулювання розвитку кооперативного руху в зарубіжних країнах дає можливість виділити два концептуальні підходи у формуванні аграрної політики у сфері розвитку процесів кооперації: 1) активне втручання держави з переважанням форм, методів й інструментів прямої підтримки держави (зокрема, прийняття спеціальних законів); 2) опосередковане втручання шляхом формування сприятливих умов для розвитку кооперативного руху (завдяки протекціоністському характеру проваджуваної політики на макроекономічному рівні).

Список використаної літератури:

1. Рунчева Н.В. Розвиток сільськогосподарського кооперативного руху в регіонах України / Н.В. Рунчева // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2013. – № 2. – С. 113–117.
2. Болгарова Н.К., Паневник Т.М. Історичний досвід та сучасні аспекти розвитку кооперації в АПК / Н.К. Болгарова, Т.М. Паневник // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 6, Т. 1. – С. 274 – 279.
3. Development of agricultural cooperative sin the EU, 2014. Europeanagri-cooperatives (Cogeca), February, 2015.
4. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація / уклад. О. Рудік. – Київ, 2011.
5. Досвід Канади та країн ЄС у сфері політики з підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Аналітичне дослідження / Міністерство аграрної політики та продовольства України. – Київ, 2011.
6. Гордієнко М.С. Зарубіжний досвід підтримки розвитку сільськогосподарської обслуго-

- вуючої кооперації в контексті регіонального економічного розвитку / М.С. Гордієнко // Вісник аграрної науки Причорномор'я. – 2013. – Вип. 3(73). – С. 97–105.
7. Воронина Н.П. Правовое регулирование сельскохозяйственной кооперации в Скандинавии / Н.П. Воронина // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф., 10 квіт. 2014 р. – Житомир : ЖНАЕУ, 2014. – С. 260–263.
8. Абрамович О.В. Кооперация в условиях глобализации мировой экономики / О.В. Абрамович [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-rej.ru/Articles/2007/Abramovich.pdf>.

Кучерявая К. Я. Концептуальные подходы к осуществлению государственного влияния на развитие кооперативного движения в аграрном секторе: опыт стран Европы

В статье проанализирован опыт стран Европы в сфере государственного регулирования развития кооперации в аграрном секторе экономики. Определены основные тенденции развития кооперации в аграрной сфере этих стран. На основе проведенного анализа определены наиболее действенные меры государственного регулирования развития процессов кооперации, соответствующие условиям украинского аграрного рынка.

Ключевые слова: кооперация, государственное регулирование, аграрная политика, аграрный сектор, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив.

Kucheriava K. Ya. Conceptual approaches to state influence on the cooperative movement development in the agricultural sector: experience of European countries

Experience of state regulation of cooperation development in agricultural sector of economy in European countries has been analyzed. The main tendencies in cooperation development in agrarian field of these countries have been identified. On the basis of the conducted research the most effective measures of state regulation of cooperation processes development have been determined with their adaptation to the conditions of the Ukrainian agrarian market.

Key words: cooperation state regulation, agricultural policy, agrarian sector, agricultural servicing cooperative.

В. В. Матвієнко

аспірант
Донецького державного університету управління

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ ЯК РЕЗУЛЬТАТ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

У статті виділено ключові особливості, характерні для залізничного транспорту, та основні проблеми, які стримують подальший розвиток залізничного транспорту в Україні. Обґрунтовано необхідність визначення стратегічних напрямів модернізації залізничного транспорту в умовах постійного старіння основних фондів та високого показника фізичного зносу рухомого складу. Запропоновано стратегічні напрями модернізації залізничного транспорту відповідно до особливостей реформування залізничної галузі в Україні.

Ключові слова: стратегічні напрями модернізації, залізничний транспорт, реформування, інфраструктура.

Постановка проблеми. Залізничний транспорт є однією з важливих, базових галузей економіки України, що забезпечує її внутрішні й зовнішні транспортно-економічні зв'язки. Залізничний транспорт забезпечує виробничі та невиробничі потреби матеріального виробництва, невиробничої сфери, населення в усіх видах перевезень. Перевагами цього виду транспорту є велика розгалуженість і низькі тарифи. Він поєднує в собі важливі техніко-економічні показники: регулярність руху й високу швидкість перевезень, велику пропускну та провізну спроможність.

На сьогодні залізниці України стоять на порозі корінних структурних перетворень, зумовлених необхідністю формування на залізничному транспорті ринкових відносин і конкурентного середовища.

Сьогодні залізниці працюють рентабельно та переважно забезпечують потреби суспільного виробництва й населення в перевезеннях. Однак стан їх виробничо-технічної бази та технологічний рівень перевезень за багатьма параметрами не відповідають зростаючим вимогам суспільства та європейським стандартам якості надання транспортних послуг, тому вже найближчим часом можуть призупинити подальший соціально-економічний розвиток країни.

З огляду на сучасні економічні тенденції в Україні, які негативно впливають на потенціал економічного зростання, а також створюють додатковий фінансовий тиск на економіку, актуальним і необхідним є визначення стратегічних

напрямів модернізації залізничного транспорту України. Успішна модернізація залізничної галузі є запорукою динамічного й демократичного розвитку країни, який має привести до скорочення відставання України від розвинених країн світу та підвищити ефективність національної транспортної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду проблем визначення стратегічних напрямів розвитку залізничної галузі та розвитку її потенціалу в сучасних економічних умовах присвячено багато праць таких дослідників, як В.М. Гурнак [1], В.М. Захарова [2], Г.П. Савіцька [1], О.В. Савчук [2], Б.Ю. Тирус [3], П.А. Швець [4], О.В. Ярмоліцька [5] та інші. Однак варто зазначити, що питання визначення стратегії організаційного складника технічної модернізації залізничної галузі в Україні потребує особливої уваги, особливо з огляду на загальні тенденції розвитку економіки.

Мета статті. Завданням публікації є визначення стратегічних напрямів модернізації залізничного транспорту України для прискорення темпів реформування, підвищення рівня інвестиційної привабливості національних залізниць та досягнення сталого розвитку транспортного комплексу країни.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні українські залізниці являють собою могутню складову частину транспортного комплексу, що використовується в середньому на 70%. Основні особливості залізничного транспорту – це його наймогутніший технічний потенціал, уні-

версальність, регулярність і відносна дешевизна. Перевагою залізничного транспорту України є поширена мережа залізниць, порівняно низька собівартість залізничного транспорту, надійність, безпека, екологічність [4].

Незважаючи на специфіку принципів функціонування та напрямів розвитку залізничної галузі залежно від сформованих національних реалій розвитку економічної й соціальної сфер, можна виділити ключові особливості, характерні для залізничного транспорту та актуальні в межах організації управління галуззю, а саме: взаємозалежність і взаємний вплив стану рухомого складу й інфраструктури; значущу роль державного фінансування у розвитку інфраструктури та регіональних пасажирських перевезень; конкуренцію між пасажиро- й вантажоперевезеннями в одній інфраструктурі; різну характеристику вантажних і пасажирських поїздів; негативні наслідки на безпеку за відмов та несправностей.

До основних проблем, які стримують подальший розвиток залізничного транспорту в Україні, можна віднести такі:

- недосконалість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність залізничного транспорту;
- невідповідність організаційної структури залізничного транспорту тенденціям розвитку ринкової економіки України;
- наявність перехресного субсидування збиткових пасажирських перевезень за рахунок вантажних;
- недостатню фінансову прозорість діяльності залізничної галузі;
- низький рівень конкуренції на ринку залізничних перевезень [6].

Гострою проблемою залізничного транспорту України є постійне старіння основних фондів [7]. Інвентарний парк пасажирських вагонів основних перевезень становить 5 291 одиницю, які експлуатуються понад встановлений норма-

тивний термін (9 – більше 28 років), що складає 61,5% інвентарного парку. Крім того, частка вагонів віком 10–20 років становить 2,8%, а віком до 10 років – лише 6% [7]. Упродовж останніх років парк пасажирських вагонів Укрзалізниці щорічно зменшувався в середньому на 200 одиниць [5].

Нині фізичний знос рухомого складу залізниць становить майже 90%, у тому числі тепловози – 95,1%, електровози – 90,7%, пасажирські вагони – 85,9%, вантажні вагони – 88,2%. При цьому рухомий склад українських залізниць не лише зношений, а й технічно, конструктивно та морально застарілий, оскільки основна частина вагонів і локомотивів побудована за технічними вимогами 1960–1970-х рр. [5]. Експлуатація застарілого рухомого складу є економічно не вигідною, призводить до значного зростання вартості ремонтних робіт, зниження якості й безпеки перевезень, тому парк рухомого складу залізниць потребує не лише оновлення, а й заміни на сучасний, більш досконалий.

Зношеність інфраструктури й рухомого складу залізничного транспорту досягла критичного стану та разом із катастрофічною нестачею інвестиційних ресурсів для їх відновлення й модернізації створюють масштабну державну проблему.

Модернізація – це оновлення об'єкта, приведення його у відповідність із новими вимогами та нормами, технічними умовами, показниками якості. Оновлення основних фондів, зокрема й парку рухомого складу, є одним із пріоритетів роботи Укрзалізниці.

Для забезпечення перевізного процесу необхідна організація ефективної взаємодії чотирьох основних сегментів (див. рис. 1).

До сфери діяльності сегмента маркетингу й комерційної роботи входять комерційні підприємства з перевезень вантажів і транспортного сервісу, вантажні вагони та контейнери. Підрозділи сегмента здійснюють прогнозування,

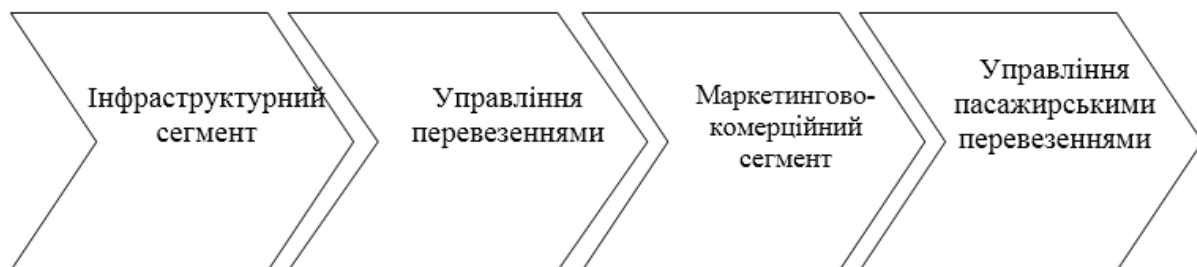


Рис. 1. Складники процесу реформування

планування (у тому числі оперативне), координацію й забезпечення перевезень, доставку та збереження вантажу, договірну роботу, розгляд претензій і розрахунки зі споживачами транспортних послуг та підрозділами інфраструктури, контроль за виконанням планів та урядових завдань [6].

До складу пасажирського сегмента включаються об'єкти, призначені для обслуговування пасажирських перевезень, у тому числі вагонний парк, експлуатаційні підрозділи пасажирських вагонних і моторвагонних депо, технічні пасажирські станції [6].

Наразі через відсутність ефективного управління залізнична галузь не може сподіватись на покращення власного становища, старі методи управління лише задовольняють сталі показники, які дають змогу забезпечувати операційну діяльність на низькому, проте сталому рівні.

Пасажирські перевезення давно не є прибутковими, залізниці доводиться покривати такі витрати «перехресним субсидюванням», тобто за рахунок прибутків від вантажних перевезень. Для підвищення прибутковості в перевезеннях залізницям України потрібно реконструювати власні джерела доходних надходжень. У перевезеннях таким ефективним методом може стати запровадження інноваційної тарифної сітки перевезень за прикладом країн Європейського Союзу:

а) для пасажирів – групові знижки на перевезення, або ж акумуляція інтересу населення на подорожі у вихідні дні;

б) для вантажних перевезень – урахування територіального розташування залізниць і приналежних до них сфер ведення економічної діяльності, надання тарифного спрощення на західному кордоні країни для швидшого проходження товарів між Україною та західними державами.

Упровадження сучасних методів тарифікації із застосуванням актуальних маркетингових інструментів може створити для Укрзалізниці бажаний позитивний ефект у підвищенні власних доходних надходжень [1].

До сфери діяльності сегмента інфраструктури входять такі суб'єкти:

– залізниці, у тому числі експлуатаційні підрозділи колійного господарства, сигналізації та зв'язку, водо-, тепло-, енергопостачання, станції (технічне оснащення, будівлі), пункти технічного огляду, відновлювального ремонту й підготовки під навантаження вагонів, вокзали, павільйони, платформи тощо;

– технологічні центри з обробки перевізних документів;

– головний і регіональні центри управління перевезеннями, інформаційно-обчислювальні та телекомунікаційні центри;

– локомотиви й експлуатаційна частина локомотивних депо [6].

Технічне та технологічне переоснащення й розвиток локомотивного господарства залізниць України є одним із пріоритетних напрямів роботи залізничної галузі. У цілому стан локомотивного парку відіграє важливу роль у перевізній спроможності залізничного транспорту України, тому зменшення рівня його зношеності є одним зі стратегічних завдань і необхідною умовою задоволення потреб економіки країни в перевезеннях [8].

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 840 затверджено Програму оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012–2016 рр. Метою цієї програми є оновлення локомотивного парку залізниць України для забезпечення безперебійного перевезення пасажирів і вантажів [9]. Її виконання здійснюється за рахунок власних та залучених коштів залізниць України, а також інших джерел в обсязі не менш як 28 674,63 млн грн [10] (див. таблицю 1).

Реалізація Програми оновлення локомотивного парку залізниць України стимулюватиме розвиток вітчизняної науково-технічної бази в результаті залучення українських науковців до спільних проектів із провідними виробниками залізничної техніки, а також стимулюватиме розвиток вітчизняної виробничо-технічної бази локомотивобудівної галузі та створення нових робочих місць під час виробництва сучасних локомотивів із використанням у їх конструкції комплектуючих вітчизняного виробництва [9].

Таблиця 1

Обсяги фінансування Програми оновлення локомотивного парку залізниць України [10]

	Усього	У тому числі за роками				
		2012	2013	2014	2015	2016
Кількість локомотивів, одиниці	509	66	104	110	114	115
Орієнтовані витрати, млн грн	28 674,63	3 069,09	5 198,5	6 144,28	6 825,62	7 437,15

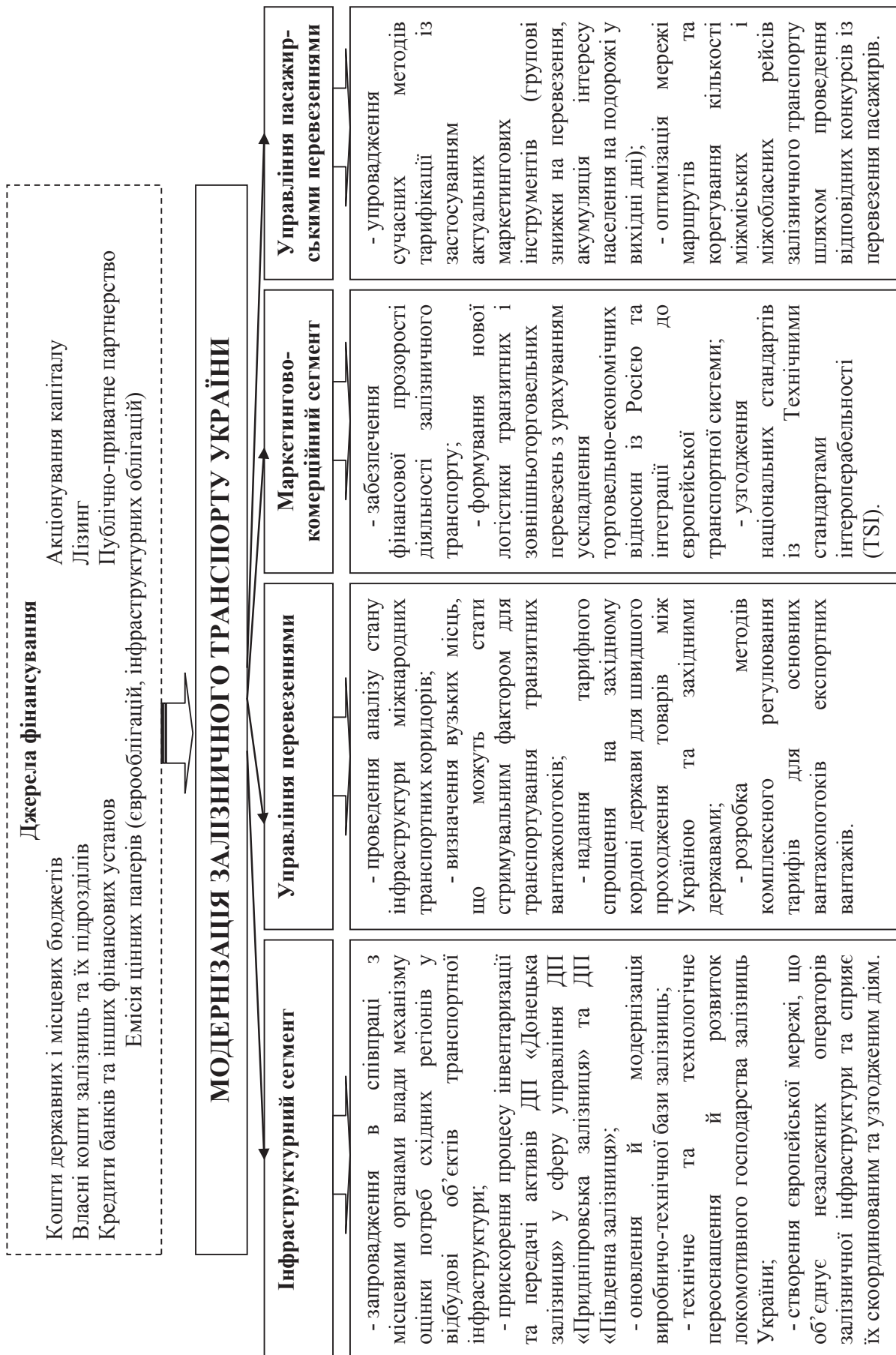


Рис. 2. Стратегічні напрями модернізації залізничного транспорту

Техніко-технологічна модернізація залізничного транспорту як результат реформування створить умови для забезпечення прозорості фінансової діяльності; формування ринку транспортних послуг та підвищення рівня конкурентоспроможності операторських і транспортно-експедиторських компаній, що здійснюють перевезення за транзитними напрямками й у межах міжнародних транспортних коридорів; вирішення питання щодо надання підтримки в закупівлі рухомого складу, будівництві об'єктів залізничного транспорту, які мають соціальне значення, та компенсації збитків, пов'язаних із пільговими перевезеннями; досягнення рівня європейських і світових стандартів, що сприятиме прискоренню темпів євроінтеграції та максимальній реалізації транзитного потенціалу держави [1; 11].

Для вирішення проблем залізничної галузі необхідно реалізувати низку кардинальних заходів, пов'язаних з удосконаленням структури й механізму управління залізничним транспортом, та забезпечити державну підтримку процесу реформування залізничного транспорту. З огляду на наведене та основні стратегічні напрями розвитку залізничного транспорту визначимо напрями модернізації залізничного транспорту відповідно до особливостей реформування залізничної галузі (див. рис. 2).

Реалізація зазначених напрямів модернізації залізничної галузі в Україні забезпечить подальший динамічний розвиток залізничного транспорту, підвищення ефективності функціонування галузі й рівень його конкурентоспроможності та, як наслідок, підвищення рівня інвестиційної привабливості національних залізниць.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження сучасного стану залізничної галузі України обґрунтовано необхідність визначення стратегічних напрямів модернізації залізничного транспорту. З огляду на особливості й переваги функціонування залізниць виділено ключові особливості, характерні для залізничного транспорту, а саме: взаємозалежність і взаємний вплив стану рухомого складу й інфраструктури; значущу роль державного фінансування в розвитку інфраструктури та регіональних пасажирських перевезень; конкуренцію між пасажирськими й вантажоперевезеннями в одній інфраструктурі; різну характеристику вантажних і пасажирських поїздів; негативні наслідки на безпеку за відмов і несправностей.

З'ясовано, що основними проблемами, які стримують подальший розвиток залізничного транспорту в Україні, є недосконалість нормативно-правових актів, невідповідність організаційної структури залізничного транспорту тенденціям розвитку ринкової економіки України, недостатня фінансова прозорість діяльності залізничної галузі та низький рівень конкуренції на ринку залізничних перевезень. Представлено процес реформування українських залізниць, який складається з ефективної взаємодії чотирьох основних сегментів: сегмента інфраструктури, сегмента маркетингу й комерційної роботи, пасажирського сегмента та сегмента управління перевезеннями.

Визначено напрями модернізації залізничного транспорту за основними сегментами відповідно до особливостей реформування залізничної галузі. Реалізація зазначених напрямів підвищить ефективність функціонування галузі, рівень її конкурентоспроможності та, як наслідок, інвестиційної привабливості національних залізниць.

Список використаної літератури:

1. Гурнак В.М. Фінансове забезпечення відтворення основних засобів підприємств залізничного транспорту / В.М. Гурнак, Г.П. Савіцька // Економіка. Менеджмент. Бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journals.dut.edu.ua/index.php/emb/article/view/473>.
2. Савчук О.В. Стратегічні напрямки розвитку потенціалу національної транспортної системи України / О.В. Савчук, О.В. Захарова // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Економіка». – 2011. – Вип. 2. – С. 42–52.
3. Тирусь Б.Ю. Стратегічні напрями модернізації економіки на державному рівні / Б.Ю. Тирусь // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – № 4. – С. 34–37.
4. Швець П.А. Проблеми та пріоритети розвитку залізничного транспорту України / П.А. Швець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ekuzt.gov.ua/node/16>.
5. Ярмоліцька О.В. Фактори впливу на інноваційно-інвестиційне відтворення основних засобів вітчизняних залізниць / О.В. Ярмоліцька // Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppeu.stu.cn.ua/index.pl?task=arcls&id=50>.
6. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4>.

- rada.gov.ua/laws/show/1390-2009-%D0%BF.
7. Інформація про Українські залізниці / Міністерство інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zalznici.html?PrintVersion>.
 8. Оновлення локомотивного парку залізниць України в рамках Урядової Програми зменшить експлуатаційні витрати на 1,1 млрд грн / Укрзалізниця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/page-15/357502/.
 9. Про затвердження Програми оновлення локомотивного парку залізниць України на 2012–2016 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 840 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/840-2011-%D0%BF>.
 10. Кабінет Міністрів України затвердив програму оновлення парку локомотивів // Всеукраїнська транспортна газета «Магістраль» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.magistral-uz.com.ua/news/kabinet-ministriv-ukraini-zatverdiv-programu-onovlennja-parku-lokomotiviv.html>.
 11. Концепція Державної програми реформування залізничного транспорту // Всеукраїнська транспортна газета «Магістраль» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.magistral-uz.com.ua/reformuvannja/konceptija-derzhavnoi-programi-reformuvannja-zalznichnogo-transportu.html>.

Матвиенко В. В. Стратегические направления модернизации железнодорожного транспорта Украины как результат реформирования отрасли

В статье выделены ключевые особенности, характерные для железнодорожного транспорта, и основные проблемы, сдерживающие дальнейшее развитие железнодорожного транспорта в Украине. Обоснована необходимость определения стратегических направлений модернизации железнодорожного транспорта в условиях постоянного старения основных фондов и высокого показателя физического износа подвижного состава. Предложены стратегические направления модернизации железнодорожного транспорта в соответствии с особенностями реформирования железнодорожной отрасли в Украине.

Ключевые слова: стратегические направления модернизации, железнодорожный транспорт, реформирование, инфраструктура.

Matviienko V. V. Strategic directions of Ukrainian railway's modernization as a result of reform

The article allocates the key features characteristic of rail transport in general, and the main problems hindering the further development of rail transport in Ukraine. It describes the necessity of defining strategic directions of modernization of railway transportation in the conditions of the constant aging of fixed assets and the high rate of physical depreciation of rolling stock. The paper suggests strategic directions of modernization of rail transport in accordance with the characteristics of the railway industry reform in Ukraine.

Key words: strategic directions for modernization, railway transport, reform, infrastructure.

К. А. Машенков

кандидат економічних наук,
докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СИСТЕМІ СВІТОГЛЯДНИХ КООРДИНАТ ЕКОАЛАРМІЗМУ ТА ТЕХНООПТИМІЗМУ

Показано, що екофілія, екоалармізм та екологізм як світоглядні настанови виникли внаслідок пошуків виходу з екологічної кризи, що охоплює сучасну техногенну цивілізацію, побудовану на ментальному підґрунті західноєвропейських цивілізацій, зорієнтованих на підкорення природи. Розкрито, що поряд з успіхами екологізація державного управління стикається з багатьма труднощами та не завжди реалізує задекларовані цілі, що нерідко є сприятливим ґрунтом для формування радикальних екологістських настроїв. Аргументовано, що перед сучасним державним управлінням і державотворенням стоїть завдання згладити таку емоційність та доповнити актуалізацією раціоналізму, уникаючи крайнощів, що зумовлює потребу в розробці нової парадигми, яка буде побудована на техніко-екологічному раціоналізмі.

Ключові слова: екоалармізм, екофілія, технооптимізм, держава, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Виникнення феномена держави й подальше розгортання процесів державотворення стає можливим лише після досягнення достатнього рівня розвитку сільськогосподарських, виробничих, бойових та інших технологій, які, з одного боку, дають можливість масам громадян утримувати владу й державний апарат, а з іншого – уможливають для еліти управління масами шляхом використання відповідних технологій і технічних засобів примусу, переконання, сугестії, зацікавлення тощо. Тому державотворення, маючи техногенне коріння у своїй ґенезі, має технооптимістичну спрямованість, навіть на аграрній стадії цивілізаційного розвитку. Натомість за часів переходу до індустріального суспільства технооптимізм сягає свого апогею.

Вступ людства до епохи прискореного технологічного розвитку кардинально змінив співвідношення втрат суспільства від природних і технологічних катастроф. У другій половині XX століття сукупний масштаб останніх почав виразно перевищувати негативні наслідки від стихійних лих, таких як землетруси, урагани, затоплення тощо. Більше того, шкода техногенних катаклізмів демонструє тенденцію до неухильного підвищення. При цьому руйнівна сила ви-

бухів на об'єктах енергетичної промисловості, транспортних наземних та авіаційних аварій зіставляється не лише з природними стихіями, а й із війнами та збройними операціями.

Сукупний ефект як «гучних», так і «тихих» техногенних катастроф нарощується експоненціально. До того ж шкода техногенних чинників не просто сумується, а накладається одна на одну, що переростає в кумулятивну дію, створюючи дедалі небезпечніші умови життя з позиції екології людини, наближуючи людину як вид у цілому та окремі людські популяції до рокової межі. Усе це створює екоалармістські екологічні виклики, на які зважають поки що далеко не всі громадяни та державці. Більшість, образно кажучи, продовжує перебувати в полоні «співу» сирен технооптимізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Поява екологізму й екологічних рухів у сучасному їх вигляді пов'язана з розвиненими країнами Заходу та хронологічно сягає другої половини XX століття. Проте передумови становлення екологізму більшість дослідників окреслюють кінцем XIX – початком XX століття. Уже тоді бурхливий розвиток індустріальних суспільств зумовив актуалізацію кола проблем у координатах «людина – природа» та «суспільство – до-

вкілля». Уже тоді з'явилися перші паростки стурбованості громадян різким погіршенням стану довкілля, а також стрімкою втратою компонентів живої природи й природних ландшафтів. На середину XX століття екологічна проблематика увиразнилась настільки, що започаткувала своєрідну світоглядну революцію в європейській ментальності, яка до того набула форм досить розвиненого технократизму. Звідти екологічний рух прийшов і до України [1; 2; 3; 4–7].

Початково екологічний рух виник у надрах громадянського суспільства у формі екоалармізму як стурбованість громадян про безпечність довкілля та боротьба за свої екологічні права [8; 9; 10], а потім почав чинити тиск на політико-адміністративні системи держав, стимулюючи їх до вироблення й реалізації програм державної екологічної політики. Однак, як показує сучасна суспільна практика, розв'язання суперечностей між екоалармізмом громадянського суспільства та технооптимізмом державно-владної й бізнесових еліт відбувається поки що недостатньо ефективно. Про це, зокрема, свідчить поява в розвинених країнах екотажного руху, який останнім часом з'являється й на теренах України [11–14].

Мета статті. З огляду на наведене метою публікації є аналіз адекватних шляхів розв'язання суперечностей між екоалармізмом громадянського суспільства та технооптимізмом державно-управлінських еліт.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екофілія, екоалармізм та екологізм як світоглядні настанови виникли внаслідок пошуків виходу з екологічної кризи, що охоплює сучасну техногенну цивілізацію, побудовану на ментальному підґрунті західноєвропейських цивілізацій, зорієнтованих на підкорення природи. Однак, започаткувавши індустріальну хвилю цивілізаційного розвитку на світоглядних імперативах підкорення природи, її перебудови й керування нею, західноєвропейські суспільства історично-експериментальним шляхом (можливо, більш гостро, ніж східні суспільства, налаштовані на єдність із природою) переконались у великій значущості екологічних проблем. Відтак у масовій свідомості західноєвропейських суспільств розпочалась ментальна еволюція екологічної стурбованості: від охорони природи до «нової екологічної парадигми».

Засновниками, ідеологами й провідниками природоохоронного руху виступали насамперед письменники, громадські діячі, митці, до

яких приєдналися і деякі вчені-натуралісти. Вони ідеалізували природу та закликали наслідувати її в суспільному житті, а також розгорнули низку практичних дій, спрямованих на захист вірцевих куточків дикої природи та збереження природно-культурної спадщини.

Саме завдяки діяльності таких екологічних романтиків у цей період відбувається історична новація в державотворенні США й деяких інших розвинених країн – створення перших національних природних парків, заповідників, які пізніше почали наслідувати багато інших країн. Суспільним наслідком романтичного періоду до зародження й розгортання екологічних рухів стало політичне визнання важливості природоохоронної справи та законодавче обґрунтування її в низці європейських країн і США.

Новий виток розгортання екологічних рухів розпочався з долучення до них широкого кола науковців. Окрім того, кардинальні зміни індустріального формату суспільної свідомості щодо екологічних проблем відбулись у 1960-і роки на тлі техногенного загострення проблем довкілля та зростання ризиків для населення, що стали зворотною стороною медалі, «ціною» стрімкого повоєнного економічного зростання в країнах Західної Європи та Північної Америки.

На зміну майже тотальному технооптимізму й економічній ейфорії прийшла екологічна стурбованість та навіть екоалармізм. Тому на цьому етапі екологічні рухи почали виходити за межі суто природоохоронної діяльності, зосередившись на наслідках зростання військово-промислового комплексу, промислових забруднень, кислотних дощів тощо. Початок суспільної рефлексії техногенної детермінації екологічних ризиків пробудив громадську активність, яка вже стала набувати масового характеру, що виразно відрізнялось від елітарності політично нейтральних природоохоронних організацій XIX – першої половини XX століття. До цього також приєдналось критичне ставлення до панівних ідеологічних доктрин інструменталізації природи, увиразнився масовий екопротест, відбувся перехід від природоохоронної діяльності до діяльності на захист загалом довкілля, а також на порядок денний було поставлено питання про зміну антропоцентризму на біоцентризм.

Як зазначає Т.В. Гардашук, у свідомості західноєвропейських держав, США та інших розвинених країн у 1960-х роках витворилась «нова екологічна парадигма» як основа екологізму, сформована на противагу парадигмі людської

винятковості, що виправдовує людську владу над природою [3, с. 12]. У найбільш цілісному вигляді її викладено в книжці Р. Карсона «Мовчазна весна» (вийшла друком у 1965 році), яка була додатково науково обґрунтована в першому звіті Римського клубу «Межі зростання», оприлюдненому в 1968 році.

З того часу усвідомлення меж зростання слало ключовим практично для всіх різновидів ідеології екологізму. Нова екологічна парадигма є першим істотним переглядом технооптимістичної ідеології індустріального суспільства та застерігає проти віри у всемогутність науково-технічного прогресу, загострюючи увагу на необхідності врахування законів життя й розвитку природи, відмови від довільності техногенезу та врахування екологічних обмежень. Більше того, у контексті нової екологічної парадигми переглядається система усталених цінностей «людини економічної», відбувається нова розстановка пріоритетів із матеріальних на постматеріальні цінності (наприклад, охорону довкілля, гендерні й громадянські права, свободу особистого вибору, антимілітаризм тощо).

Нова екологічна парадигма репрезентувала екологізм у своїй уже добре розвиненій формі. Під поняттям «екологізм» О.Є. Андрос пропонує розуміти тип світогляду, наріжним каменем якого є не протиставлення людини й природи, а постулювання їх єдності, що поєднується з активною життєвою позицією щодо відстоювання своїх екологічних прав [2, с. 15]. Конкретних різновидів екологізму сьогодні надзвичайно багато, і між ними спостерігається досить багато відмінностей. Зокрема, існують більш чи менш помірковані форми екологізму, а також радикальні.

Із часом, на думку О.Є. Андроса, деякі з форм екологізму набувають характеру політичної ідеології та політичного руху, що має на меті комплексне розв'язання як соціальних, так і екологічних проблем сьогодення.

Дещо інакше смислові акценти розставляються у визначенні екологізму, яке надає Т.В. Гардашук, виходячи з розуміння екологізму як ідеології нових соціальних рухів, що спирається на постматеріальні цінності та віддзеркалює суспільну реакцію на екологічні виклики. На її думку, екологізм – це ідеологія, що не вписується в традиційні схеми поділу ідеологій на «ліві» та «праві», які сьогодні, незалежно від їхніх ідеологічних платформ, змушені зважати на «екологічний складник» настроїв електорату або си-

туативно вдаватися до екологістської риторики [3, с. 15].

Тому в сучасному суспільно-політичному житті розмивається чітка кореляція між традиційними ідеологіями, партійною належністю та екологізмом, формуються більш складні взаємозалежності між цими чинниками. «Ліві» й «праві» також змушені «зеленіти», що починає послаблювати контрасти між ними й партіями «зелених». При цьому, окрім партій, як уже зазначалося, існує широкий загаль «екологістських неурядових організацій». Серед останніх можна виокремити дві домінантні тенденції – поміркований і радикальний екологізм.

На сучасному Заході поміркований напрям екологістського руху є значно розвиненим. Поміркований екологізм, який також називають ліберальним інвайронменталізмом, або реформістським екологістським рухом, розвивається в загальнополітичному руслі усталеної політико-адміністративної системи суспільства, артикулюючи пріоритетність розв'язання екологічних проблем шляхом реформування політичної, правової, просвітницької сфер тощо.

Однак поряд з успіхами екологізація державного управління в західноєвропейських країнах стикається з багатьма труднощами та не завжди реалізує задекларовані цілі. Політичний досвід США, Великої Британії, Німеччини у формуванні екологічної політики свідчить про існування досить гострих суперечностей на стадії її реалізації. Такі суперечності виникають між екологічною політикою, яка зазвичай репрезентує довгострокові зобов'язання перед суспільством і потребує значних інвестицій, та обмеженістю бюджетних ресурсів і короткостроковими політичними, адміністративними й економічними інтересами.

Радикальний екологізм, на відміну від екологізму поміркованого, налаштований не лише на глибокі зміни у взаєминах людини з природою, а й на революційні суспільні зміни, пропонуючи принципово нові моделі суспільно-політичного устрою, системні переформатування процесів державотворення, виводячи сучасну екологічну кризу з кризи суспільної, а не з браку знань чи технологій.

На думку одного із соціальних екологів М. Букчина, принцип ієрархічності в суспільстві, коли одні люди й соціальні групи домінують над іншими та експлуатують їх, переноситься також на природу, коли люди й суспільство домінують над природою та, відповідно, експлуатують

ії. Тому подолати сучасну екологічну кризу за умов існування вільного ринку, зорієнтованого на прибуток і панування бюрократії й корпорації, безперспективно [9, с. 282].

Розвиток екологізму сприяв тому, що з 1970-х років традиційні (можна сказати, споконвічні) дослідження сутності справедливості набули також екологічного забарвлення через постулювання взаємозв'язку між проблематикою соціальної справедливості та екологічними проблемами. Було звернено увагу на те, що, з одного боку, екологічні проблеми зумовлюють соціальну несправедливість, а з іншого – соціальна несправедливість є причиною екологічних негараздів. Для виправлення такого становища в глобальній екологічній сфері необхідне встановлення нового світового порядку, сутність якого полягає в зменшенні диспропорцій в обсягах споживання між різними країнами та різними верствами населення, рівному доступі до природних ресурсів, а також однаковій відповідальності за шкоду довкіллю.

Здебільшого такі акції є таємними, проте також поширюються випадки відкритої самопожертви екологічними активістами власним життям заради захисту природи, що свідчить про серйозність перспектив таких рухів, оскільки практично всі рухи розпочинались у малочисельному форматі, однак згодом досить швидко набирали великих масштабів. Розвиток різноманітних форм сучасного екологістського руху у світі неухильно розширює коло прихильників, у тому числі таких, які здатні навіть до самопожертви заради захисту природи. З'являється також критичне ставлення певних груп суспільства до екологізму й екологістського руху, навіть принципова опозиція екологічній політиці та екологістському руху («антиекологізм»).

Висновки і пропозиції. Таким чином, у суспільній свідомості емоційна напруга між векторами технооптимізму й екоалармізму швидко нарощується, тому уряди держав не повинні залишати її на периферії уваги, оскільки неадекватне розв'язання таких суперечностей може викликати серйозні екотехнологічні конфлікти або навіть війни. Перед сучасним державним управлінням і державотворенням постає завдання згладити таку емоційність і доповнити актуалізацією раціоналізму, уникаючи крайнощів. Потрібна нова парадигма, яку можна назвати техніко-екологічним раціоналізмом, де технологія та екологія будуть розглядатись як протилежності не абсолютно, а

відносно, і припускати, що екологічне й технологічне потенційно можуть мати спільні риси, на пошук яких варто спрямувати наразі інтелектуальні зусилля.

Перспективи подальших наукових розвідок ми вбачаємо в обґрунтуванні можливостей синергійного поєднання еко-, техно- й соціосфер, де саме держава повинна виконувати інтеграційну функцію.

Список використаної літератури:

1. Андрос О.Є. Екологістські рухи в сучасному політичному процесі : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / О.Є. Андрос ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 19 с.
2. Андрос О.Є. Екологістські рухи в сучасному політичному процесі / О.Є. Андрос. – К. : Стилос, 2012. – 206 с.
3. Гардашук Т.В. Сучасний екологізм: теоретичні засади та практичні імплікації : автореф. дис. ... докт. філос. наук / Т.В. Гардашук ; Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди НАН України. – К., 2006. – 36 с.
4. Екологічні проблеми розбудови громадянського суспільства в сучасній Україні / за ред. В.А. Смолія. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2000. – 224 с.
5. Ковпак Л.В. Екологічні проблеми в діяльності українських громадських організацій / Л.В. Ковпак // Український історичний журнал. – 2013. – № 4. – С. 63–77.
6. Рогожа М.М. Экологическая этика в гражданском обществе: теоретико-прикладные аспекты / М.М. Рогожа // Лесной вестник. – 2015. – № 4. – С. 64–69.
7. Саєнко Ю.І. Екологічний рух в Україні: проблеми побудови екологічно орієнтованого суспільства / Ю.І. Саєнко, Л.М. Амджадін // Екологічна політика та впровадження принципів сталого розвитку в Україні: участь громадськості : матері. II Всеукр. конф. екологічної громадськості – К. : Інфотерра, 2002. – С. 113–118.
8. Бондаренко В.В. Адміністративно-правова охорона екологічних прав громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.В. Бондаренко ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2012. – 16 с.
9. Букчин М. Из книги «Экоанархизм» / М. Букчин // Антология современного анархизма и левого радикализма : в 2 ч. / сост. А.А. Цветков. – М. : Ультракультура, 2003–2003. – Т. 1 : Без государства. Анархизм. – 2003. – С. 279–299.
10. Гамалюк Б.М. Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав особи в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Б.М. Гама-

- люк ; Нац. академія держ. упр. при Президенті України. – Львів, 2014. – 20 с.
11. Скарс Р. Эковоины. Радикальное движение в защиту природы / Р. Скарс. – К. : КЭКЦ, 2002. – 144 с.
12. Формэн Д. Исповедь эковоина / Д. Формэн. – К. : КЭКЦ, 2002. – 156 с.
13. Эбби Э. Банда гаечного ключа / Э. Эбби. – К. : КЭКЦ, 2003. – 240 с.
14. Экотаж. Руководство по радикальной природоохране / сост. : Д. Формэн, Б. Хейвуд. – К. : КЭКЦ, 2002. – 168 с.

Машненко К. А. Взаимодействие государства и гражданского общества в системе мировоззренческих координат экоалармизма и технооптимизма

Показано, что экофилия, экоалармизм и экологизм как мировоззренческие установки возникли вследствие поисков выхода из экологического кризиса, охватывающего современную техногенную цивилизацию, построенную на ментальной основе западноевропейских цивилизаций, ориентированных на покорение природы. Раскрыто, что наряду с успехами экологизация государственного управления сталкивается со многими трудностями и не всегда реализует задекларированные цели, что нередко является благоприятной почвой для формирования радикальных экологистских настроений. Аргументировано, что перед современным государственным управлением и государствообразованием стоит задача сгладить такую эмоциональность и дополнить актуализацией рационализма, избегая крайностей, что обуславливает потребность в разработке новой парадигмы, которая будет построена на технико-экологическом рационализме.

Ключевые слова: экоалармизм, экофилия, технооптимизм, государство, гражданское общество.

Mashnenkov K. A. Interaction between the state and civil society in the system of ideological coordinates ecoalarmism and technooptimism

It is shown that ecofiliya, ecoalarmism and environmentalism both worldviews emerged as a result of the search out of the environmental crisis, covering the modern technological civilization, based on a mental basis of Western civilization, focused on the conquest of nature. It is disclosed that, along with the success of the greening of government is faced with many difficulties and not always implements the declared objective, which is often fertile ground for the formation of radical ecological sentiment. It argues that the contemporary public administration and state formation is the task of a smooth emotional actualization and complement of rationalism, avoiding extremes, which leads to the need to develop a new paradigm, which will be built on the technical and environmental rationalism.

Key words: ecoalarmism, ecofiliya, technooptimism, state, civil society.

УДК 351.83:331.526.2

О. Г. Мордвінов

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

М. Ю. Сердюк

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання, пов'язане з особливостями процесу впровадження медичного страхування в Україні, та виокремлено пропозиції щодо подальшого розвитку системи медичного страхування. Відповідальна роль у межах реформи фінансування системи охорони здоров'я відводиться медичному страхуванню, не менш важливим питанням фінансування системи охорони здоров'я залишається координація політики, спрямованої на розвиток єдиної стратегії впровадження системи медичного страхування в Україні.

Ключові слова: медичне страхування, бюджетне фінансування, страхові платежі, страхова медицина, медична допомога.

Постановка проблеми. В умовах щорічного погіршення економічної ситуації в країні страхування є одним із найоптимальніших шляхів покращення життя суспільства в майбутньому. Таке страхування стосується всіх сфер життя громадян, зокрема й охорони здоров'я. Як відомо, медичне страхування є страхуванням на випадок втрати здоров'я з будь-якої причини, у тому числі у зв'язку з хворобою та нещасним випадком.

Сьогодні страхова медицина виступає реальною альтернативою бюджетному фінансуванню, яке вже не спроможне забезпечити конституційне право громадян на отримання безоплатного медичного обслуговування. Страхові платежі, які сплачують фізичні та юридичні особи, мають форму податків і концентруються в страховому фонді, яким керує держава [7, с. 1]. Упровадження загальнообов'язкового медичного страхування сприятиме збільшенню фінансових надходжень у галузь охорони здоров'я, оптимізації їх використання, забезпеченню гарантування якісної медичної допомоги кожному громадянину.

Мета статті. Метою публікації є обґрунтування доцільності впровадження медичного страхування в Україні. Основним завданням є надання конкретних пропозицій щодо впровадження в практичну діяльність медичного страхування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Медичне страхування є формою захисту інтересів громадян у разі втрати ними здоров'я з будь-якої причини. Воно пов'язане з компенсацією витрат, зумовлених оплатою медичної допомоги, та інших витрат, пов'язаних із підтримкою здоров'я, а саме з відвідуванням лікарів та амбулаторним лікуванням, придбанням медикаментів, лікуванням у стаціонарі, отриманням стоматологічних послуг, проведенням профілактичних та оздоровчих заходів [9, с. 1]. Страхова медицина охоплює фінансування наукових досліджень, підготовку медичних кадрів, витрати на розвиток матеріально-технічної бази лікувальних закладів, надання медичної допомоги населенню.

Медичне страхування може проводитись в обов'язковій і добровільній формах. Вибір форми медичного страхування в кожній країні залежить від конкретних економічних та культурно-історичних умов, особливостей демографічних і соціальних показників, рівня захворюваності та інших факторів, які характеризують загальний стан здоров'я й рівень медичного обслуговування. Принцип обов'язкового медичного страхування діє, наприклад, у Франції, Канаді, Німеччині, Нідерландах. В Ізраїлі та Швейцарії переважає добровільне страхування [6, с. 84].

На сьогодні в Україні існує добровільне медичне страхування, проте воно не є поширеним. Добровільне медичне страхування виступає

одним із видів особистого страхування, яке забезпечує можливість повної чи часткової виплати коштів за надання медичних і медико-профілактичних послуг застрахованим особам у разі погіршення стану здоров'я відповідно до умов укладеного договору та правил страхування. Проте лише 4% громадян України користуються цими послугами. На думку В. Мник, це пов'язано з низькою довірою до страхових внесків на медичні послуги [5, с. 40].

На наше переконання, добровільного страхування для покращення сучасного стану охорони здоров'я в Україні недостатньо, тому є необхідність упровадження обов'язкового медичного страхування.

Обов'язкове медичне страхування вважається соціальним, адже здійснюється в інтересах суспільства; відповідно, його страхові фонди формуються за рахунок суспільства, на відміну від добровільного страхування, фонди якого формуються групою страхувальників певної страхової компанії. Обов'язкове страхування передбачає зобов'язання держави надавати право на гарантований обсяг медичних послуг незалежно від обсягів страхових внесків.

Сьогодні медичне страхування в розвинених країнах ґрунтується на таких основних моделях, як система Бісмарка, система Беверіджа та приватно-підприємницька модель охорони здоров'я.

Модель соціального страхування, заснована на системі Бісмарка, ґрунтується на фінансуванні галузі переважно за рахунок обов'язкового соціального страхування на випадок хвороби. Держава законодавчо зобов'язує роботодавців брати участь в оплаті медичної допомоги працівниками через лікарняні каси [3, с. 268].

Дуже багато проектів законів щодо медичного страхування в Україні створено на основі такої системи, однак це не підходить українським роботодавцям, оскільки вони не готові сплачувати додаткові страхові внески.

Система Беверіджа (універсалістська) – це система організації охорони здоров'я, що ґрунтується на фінансуванні з державного бюджету та характеризується суттєвим обмеженням ринкових відносин між лікарем і пацієнтом. Медична допомога гарантується державою та надається всім громадянам незалежно від соціального й майнового становища.

Система Беверіджа зберігає конкуренцію між лікарями, проте це конкуренція не за кошти громадян, а за кошти держави. Оплата праці

медичного працівника залежить від обсягу наданих медичних послуг і кваліфікації лікаря та медичних сестер.

На думку Н. Бідник, українська модель медичного страхування не може ґрунтуватись на системі Беверіджа, оскільки в державі немає коштів і можливостей розвивати медичну галузь [3, с. 269].

Приватно-підприємницька модель охорони здоров'я фінансується за рахунок реалізації платних медичних послуг, а також за рахунок коштів добровільного медичного страхування. Населення, що страхується, виплачує страхувальнику премію, сума якої визначається очікуваною середньою вартістю надаваних послуг, причому схильні до більшого ризику платять більше. Пряма оплата послуг не належить до страхування. Пацієнти сплачують медичні послуги відповідно до тарифів. До переваг цієї моделі можна віднести постійне підвищення якості надання медичних послуг, що стимулюється жорсткою конкуренцією, а до недоліків – нерівний доступ до медичної допомоги різних верств населення, високі ціни на надання медичних послуг, зростання недобросовісної конкуренції між надавачами медичних послуг. В Україні також недоцільно запроваджувати таку реформу охорони здоров'я, оскільки це позначиться на бюджеті кожної людини, а також не буде гарантії належного медичного обслуговування, тому що медичні заклади ще не готові тісно співпрацювати зі страховими компаніями.

Спираючись на досвід фінансування галузі охорони здоров'я на основі соціального медичного страхування в різних країнах світу, українські експерти визначили такі можливі варіанти й особливості розвитку медичного страхування в Україні:

1) соціальне медичне страхування може бути основним або додатковим видом фінансування системи охорони здоров'я;

2) серед альтернативних видів організації фондів обов'язкового медичного страхування виокремлюють такі: єдиний фонд для всього населення країни (функціонує в Угорщині, Республіці Корея, Туреччині, Люксембурзі, Польщі, Словенії); декілька єдиних фондів, кожен із яких обслуговує все населення певного регіону країни; фонди, які обслуговують населення одного й того ж регіону, проте не конкурують між собою (Австрія, Бельгія, Франція, Японія); декілька конкуруючих фондів, які можуть бути держав-

ними або приватними установами (Німеччина, Нідерланди, Чехія, Швейцарія тощо);

3) розмір і порядок визначення внеску до фондів обов'язкового медичного страхування передбачає однакові ставки внесків для всього населення країни, частку внеску роботодавця та частку внеску працівника, обмеження внесків (за категоріями платників, регіонами тощо), а також наявність додаткових внесків, не пов'язаних з оплатою праці.

Результати досліджень провідних експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я свідчать про те, що обов'язкова форма соціального медичного страхування використовується, як правило, у тих країнах, де вагоме значення має державне фінансування та організація охорони здоров'я; кожна країна пристосовує моделі фінансування охорони здоров'я відповідно до тенденцій та особливостей свого соціально-економічного розвитку. Найбільш ефективними системами обов'язкового медичного страхування у світі визнані системи страхування у Франції та Німеччині. Соціальне (обов'язкове) медичне страхування було домінуючим механізмом фінансування й покриття фінансових ризиків медичної галузі в 2013 р. у Франції (95,13% державних витрат на охорону здоров'я), Нідерландах (92,7%), Німеччині (70,4%), Чехії (92,68%) та Словаччині (90,03%) [10, с. 1]. У середньому за всіма групами країн, де соціальне медичне страхування є провідним механізмом фінансування охорони здоров'я, ставки внесків для найнятого персоналу складають близько 13%, а в країнах, де воно є додатковим джерелом доходів, – 2–4%. У більшості країн ставки внесків поділяються між роботодавцями та працівниками. Ставка внесків залежить від таких чинників, як вартість пакету пільг і медичної допомоги, чисельність охопленого населення, рівень перерозподілу коштів безробітним та іншим вразливим верствам населення, а також наявність інших джерел фінансування.

Проте й такі страхові системи фінансування охорони здоров'я схильні до впливу фінансових, демографічних та інших соціальних ризиків. Провідні експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я звертають увагу на те, що запропонованим заходам формування соціальної страхової моделі фінансування системи охорони здоров'я України можуть бути властиві такі потенційні ризики: формування системи нових рамкових обмежень доступності різних видів медичної допомоги для окремих верств (груп)

населення; виявлення додаткових передумов складності фінансового планування в короткостроковому й середньостроковому періоді, а також довгострокового прогнозування обсягу фінансування; відсутність економічної зацікавленості медичних працівників у поліпшенні здоров'я пацієнтів; відсутність стимулів до ефективного використання фінансових ресурсів (пацієнтам можуть надаватись не потрібні їм послуги); можуть виникати високі витрати страховиків і надавачів медичних послуг на обробку даних про надані послуги.

Важливим питанням залишається узгодження політики, спрямованої на розробку єдиної стратегії щодо впровадження медичного страхування.

Конституція України визначає, що в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Дискусійним є питання, чи не суперечитиме запровадження загальнообов'язкового медичного страхування цьому положенню. Конституційний Суд України у своєму рішенні наголосив: «Конституцією України закріплено право громадян на медичне страхування, тобто йдеться про добровільний його характер, а тому стягнення обов'язкових страхових платежів (внесків) з громадян не відповідатиме конституційному припису «у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» [2, с. 1]. Однак така позиція Конституційного Суду України не виключає можливість запровадження державного медичного страхування; конституційна норма не порушуватиметься лише в тому випадку, якщо платниками обов'язкових страхових платежів (внесків) будуть суб'єкти господарювання, а не застраховані фізичні особи.

Також Конституційний Суд України зазначає, що безоплатність медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я не виключає можливість фінансування галузі за допомогою залучення додаткових коштів, а саме від проведення благодійних акцій, від міжнародних програм гуманітарної допомоги, пожертвування громадських і релігійних благодійних організацій та меценатів, надходження лікарняних кас. Орієнтовна вартість страхового полісу в законопроекті не зазначається. Не залишається без уваги думка про те, що обов'язкова участь у системі загальнообов'язкового державного медичного страхування та відсутність можливості припинення участі в ній

за власним бажанням є все-таки обмеженням конституційних прав громадян.

Проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» можна віднести до основних законодавчих актів, які створюють основу для розвитку охорони здоров'я. Його введення справлятиме значний вплив на добробут населення й громадське здоров'я, адже можливість проведення медичного страхування за рахунок коштів громадян дуже обмежена через низький рівень реальних доходів населення, затримку виплат заробітної плати, збільшення кількості непрацюючого населення.

Згідно з п. 2 ст. 2 «Поняття і мета загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування» проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» метою загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування є встановлення гарантій для захисту прав громадян на отримання безоплатної медичної допомоги на засадах соціальної рівності й доступності незалежно від віку, статі, стану здоров'я за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування [1, с. 1]. Коштів, які державний бюджет передбачає для фінансування медицини, не вистачає на ефективне медичне обслуговування. Тому зараз активно досліджується питання про введення обов'язкового медичного страхування. Згідно зі ст. 26 «Джерела формування коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування» проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» джерелами формування коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування є страхові внески, що сплачуються страхувальниками на умовах і в порядку, передбачених цим законом; кошти державного та місцевих бюджетів; кошти, що надійшли від сплати штрафів, накладених за порушення норм цього закону; благодійні й добровільні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб; прибуток, одержаний від розміщення тимчасово вільних коштів Фонду медичного страхування України, у тому числі резерву страхових коштів Фонду на депозитному рахунку; інші надходження, не заборонені законодавством [1, с. 1].

Поява ж добровільної форми медичного страхування зумовлена насамперед тим, що обсяг послуг та умови надання медичної до-

помоги за програмою обов'язкового медичного страхування обмежені. Програми добровільного медичного страхування передбачають заходи, які розширюють можливості й поліпшують умови надання профілактичної, лікувально-діагностичної та реабілітаційної допомоги населенню. До цієї роботи завдяки системі добровільного медичного страхування вдається залучати найбільш кваліфіковані медичні кадри, підвищуючи якість медичних послуг. Добровільна форма медичного страхування дає змогу громадянам, які виїжджають за кордон, укласти договори страхування на випадок захворювання, тілесних пошкоджень унаслідок нещасного випадку, а також смерті під час перебування за кордоном. Медичне страхування здійснюється через «Assistans» – організацію надання допомоги. Поліс медичного страхування «Assistans» гарантує за кордоном не лише медичну допомогу з відшкодуванням витрат на госпіталізацію та лікування, а й повернення на батьківщину хворого чи загиблого та осіб, які його супроводжують. Однією з міжнародних незалежних асистанських компаній є «CORIS», яка забезпечує різноманітний сервіс для українських громадян, які подорожують за кордоном. «CORIS» має 45 представницьких офісів – диспетчерських пунктів, розташованих у найбільш відвідуваних нашими співвітчизниками країнах. «CORIS» надає різноманітні послуги медичного, технічного, юридичного та бізнес-асистансу, цілодобово здійснює моніторинг під час регулювання страхових подій, що відбуваються з клієнтами українських страхових компаній за кордоном, а також здійснює асистанс на території України для застрахованих клієнтів іноземних страхових компаній, які подорожують Україною [4, с. 7]. Це якісно новий сервіс, за якого клієнту не просто гарантують безкоштовне лікування за рахунок страхової компанії, а й забезпечують медичне обслуговування високого класу.

Із запровадженням медичного страхування в нашій країні пов'язано надто багато сподівань, тому проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» викликає багато суперечок серед фахівців і медичної громадськості. Попри деякі його очевидні переваги й недоліки, можна сказати, що запровадження медичного страхування невиправдано затягується. Фахівці Міністерства охорони здоров'я України та експерти під час засідання експертної групи з питань удосконалення законодавства у сфері охорони здо-

ров'я в умовах реформування системи охорони здоров'я за участі представників Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, Голови профспілки медичних працівників України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства соціальної політики України та громадськості, яке відбулось 12 лютого 2015 р., дійшли згоди, що запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні на сьогодні є передчасним [8, с. 1].

Висновки і пропозиції. Таким чином, незважаючи на всі труднощі й суперечності, які виникають у процесі розвитку та впровадження системи медичного страхування в Україні, основним завданням ми вважаємо надання конкретних пропозицій щодо впровадження в практичну діяльність медичного страхування в Україні.

Для успішного подальшого розвитку медичного страхування в Україні можна запропонувати такі шляхи:

1) страхові платежі повинні сплачуватись роботодавцями та громадянами у формі податків. Обов'язкове медичне страхування має координуватись державними структурами, перебувати під жорстким контролем держави та характеризуватись безприбутковістю. Ця форма організації страхового фонду дасть змогу планувати медичну допомогу завдяки стабільному надходженню коштів до нього;

2) зміна загальної схеми фінансування охорони здоров'я має починатись з обов'язкового переходу від бюджетної системи фінансування до змішаної бюджетно-страхової системи, що фінансується за активної участі підприємств, установ, організацій різних форм власності з елементами добровільного медичного страхування населення. Медичне страхування має бути підтримане нормативно-правовою базою, удосконаленням податкової політики та державного нагляду, підвищенням фінансової надійності страховиків, страхової культури населення, а також підготовкою й перепідготовкою кадрів;

3) договір медичного страхування повинен мати обмежений термін дії, щоб застрахована особа мала можливість змінити організацію медичного страхування за незадовільних результатів її діяльності. Внески на медичне страхування пенсіонерів, інвалідів та інших категорій непрацюючих громадян, які отримують соціальну допомогу, повинні сплачуватись за рахунок бюджету. Медичне страхування безробітних має здійснюватись за рахунок Державного фон-

ду зайнятості. Після закінчення терміну надання допомоги по безробіттю страхові внески на медичне страхування безробітних повинні сплачуватись державою;

4) обов'язковим має стати повне медичне обстеження один раз на півроку для своєчасної профілактики й діагностики захворювань. Невідвідування такого обстеження або відмова від нього з будь-якої причини, крім важкого фізичного стану людини, повинна передбачати суттєве покарання у вигляді штрафних санкцій.

Список використаної літератури:

1. Проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20131024_0.html.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02/paran54#n54>.
3. Бідник Н. Медичне страхування в Україні / Н. Бідник // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку». – 2013. – № 767. – С. 263–269.
4. Камінська О. Теоретична концептуалізація асигнансу та механізму його надання / О. Камінська // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2010. – № 20. – С. 4–8.
5. Мник В. Медичне страхування за кордоном та можливості його реалізації в Україні / В. Мник // Економіка та держава. – 2006. – № 11. – С. 39–41.
6. Новосельська Л. Шляхи запровадження медичного соціального страхування в Україні / Л. Новосельська // Науковий вісник. – 2010. – № 18. – С. 82–85.
7. Зінкова І. Впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні / І. Зінкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2014/vprovadzhennya-obovyazkovohomedychnohoshtrahuvannya-v-ukrajini/>.
8. Інформація щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20150306_e.html.

9. Молода М. Стан та перспективи розвитку страхування в Україні / М. Молода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/moloda-m-stan-ta-perspektivi-rozvitku-medichnogo-strahuvannya-v-ukrayini/>.
10. Степанова О. Обов'язкове медичне страхування в Україні: перспективи та ризики / О. Степанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://xpress.sumy.ua/article/health/7713>.
-

Мордвинов А. Г., Сердюк М. Ю. Проблемы и перспективы внедрения медицинского страхования в Украине

В статье освещены вопросы, которые связаны с особенностями процесса внедрения медицинского страхования в Украине, и предложены рекомендации по дальнейшему развитию и внедрению системы медицинского страхования в Украине. Ответственная роль в рамках реформы финансирования системы здравоохранения возложена на медицинское страхование, не менее важным вопросом финансирования системы здравоохранения остается координация политики, направленной на развитие единой стратегии внедрения системы медицинского страхования в Украине.

Ключевые слова: медицинское страхование, страховые платежи, бюджетное финансирование, страховая медицина, медицинская помощь.

Mordvinov O. H., Serdiuk M. Yu. Problems and prospects of introduction of health insurance in Ukraine

The aim of the article is the consideration of the issues that are associated with the peculiarities of the process of introduction of health insurance in Ukraine and a proposal of specific recommendations for the further development and implementation of the health insurance system in Ukraine. A responsible task in the health care financing reform is assigned to the medical insurance, and no less important issue of the health care financing system is to coordinate the policies aimed at the development of the unified strategy of implementation of the health insurance system in Ukraine.

Key words: health insurance, insurance payments, government funding, insurance medicine, medical care.

Ю. Л. Мохова

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної теорії і державного управління
Донецького національного технічного університету

МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті проведено аналіз ринку пасажирських і вантажних залізничних перевезень країн Європейського Союзу. Визначено особливості функціонування європейських залізниць та ключові проблеми розвитку залізничного транспорту. Досліджено інструменти підтримки розвитку залізничної галузі з боку держави в європейських країнах. Виділено загальні принципи залізничної реформи країн Європи. Обґрунтовано необхідність удосконалення державного регулювання залізничної галузі в Україні відповідно до європейських стандартів.

Ключові слова: транспортна система, залізничний транспорт, субсидювання, реформування, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Транспорт – одна з головних галузей господарства, яка здійснює перевезення пасажирів і вантажів. Сьогодні залізничний транспорт відіграє важливу роль у функціонуванні й розвитку товарного ринку країни, у задоволенні потреби населення в перевезенні. Він є основою міжнародного географічного поділу праці, що забезпечує виробничі та невиробничі потреби господарства й населення в усіх видах перевезень.

Існуюча залізнична система в Україні неоднорідна та не дає змогу без державної гарантії залучати необхідні інвестиції в оновлення основних засобів. Рівень безпеки, показники якості й ефективності перевезень пасажирів і вантажів залізничним транспортом, енергоефективності, техногенного навантаження на довкілля не відповідають більшості міжнародних вимог.

Європейська економічна інтеграція у сфері транспорту здійснюється на принципах міжнародного економічного права, що стосуються ринку транспортних послуг як однієї з галузей міжнародної економіки, а також шляхом запровадження спільної транспортної політики, яка віддзеркалює наднаціональний характер європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами транспортної політики України в залізничній галузі займалися багато іноземних та вітчизняних дослідників, серед яких можна виділити В. Алейник [1], Н. Антощину [2], Д. Козаченко [1], А. Нежинську [3], О. Никифорова [4], С. Мямліна [1], О. Пшінько [1], І. Тревогі-

на [1]. Аналіз робіт, у яких запропоновано оптимізацію транспортної системи України, свідчить про те, що проблему, пов'язану із запровадженням в Україні досвіду Європейського Союзу (далі – ЄС), набутого ним у залізничній галузі, досліджено недостатньо, що саме зумовлює актуальність публікації.

Європейська інтеграція є одним з основних пріоритетів української державної політики. Проте транспортна система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам ЄС та характеризується суттєвим відставанням інфраструктури, обладнання й норм. Україна задекларувала готовність здійснити все можливе для модернізації своєї транспортної системи шляхом підписання й ратифікації низки відповідних міжнародних конвенцій, а також участі в міжнародних організаціях, гармонізації внутрішніх норм і стандартів щодо роботи транспорту. Зближення української держави з ЄС є не лише інструментом поглиблення економічної кооперації, а й важливим засобом підвищення подальшого розвитку України в цілому.

З огляду на особливу роль залізничного транспорту в економіці країни та добробуті населення перед державою стоїть важливе завдання щодо охорони й розвитку залізничного транспорту, підвищення його експлуатаційних можливостей і конкурентоздатності відповідно до європейських норм.

Мета статті. Головним завданням роботи є визначення особливостей функціонування залізничної галузі країн Європейського Союзу для виділення ключових напрямів удосконалення

вітчизняного залізничного транспорту та прискорення європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Світова система залізниць склалась на початку XX ст. Залізниці є в 140 країнах світу, їх протяжність становить приблизно 1,2 млн км. Найбільшу довжину мають залізниці в США (близько 240 тис. км), Канаді (90 тис. км), Росії (86 тис. км). Залізнична мережа розвинених країн відрізняється високою пропускною спроможністю.

Аналіз орієнтирів розвитку залізничного транспорту дає змогу виділити такі моделі організації залізничного ринку, як північноамериканська та європейська.

Основний принцип функціонування північноамериканської моделі полягає в домінуванні приватних інтегрованих компаній, яким належать шляхи й об'єкти інфраструктури, парк вантажних вагонів і локомотивів, мережа вантажних станцій і депо, тобто всі основні активи. Відповідно до американської моделі залізничних перевезень конкурентна боротьба здійснюється між щонайменше двома незалежними інфраструктурами, які здатні надавати якісні альтернативні послуги.

На більшу увагу заслуговує європейська модель організації залізничного ринку. Ключовою ідеєю цієї моделі виступає монопольне становище держави щодо об'єктів інфраструктури та управління рухом. При цьому монополія держави проявляється через залізничні державні холдинги. Ринок вантажних залізничних перевезень у країнах ЄС функціонує на основі конкурентної боротьби між компаніями-операторами, яким надається гарантія доступу до інфраструктури за дотримання регульованих умов.

Залізничний транспорт у Європі характеризується певними особливостями, як технічними, так і інфраструктурними. Залізничні мережі в Західній і Центральній Європі перебувають у гарному стані та досить розвинені, тоді як Східна й Південна Європа нерідко мають менший обсяг охоплення та деякі інфраструктурні проблеми.

Згідно з європейською моделлю організації ринку залізничних перевезень ціноутворення здійснюється на основі регульованих тарифів на послуги інфраструктури за ринкового ціноутворення на послуги локомотивної тяги й надання вагонів. Тарифи на доступ до інфраструктури варіюються залежно від низки факторів, оскільки залізнична інфраструктура являє собою затратний і капіталомісткий актив, при цьому будучи ключовою ланкою в безпечному

здійсненні залізничних перевезень (категорія маршруту, тип перевезення, фактор завантаженості, ваговий параметр тощо).

Ринок пасажирських залізничних перевезень у країнах ЄС функціонує, ґрунтуючись на змішаній моделі організації, що полягає в конкуренції за інтегровану франшизу. На залізницях країн Центральної та Східної Європи останнім часом спостерігається різкий спад обсягу пасажирських перевезень (див. рис. 1).

Основними причинами цього було загальне погіршення економічного й фінансового становища країн із перехідною економікою, а також непередбачуване збільшення кількості приватних автомобілів і відповідне зростання конкуренції з боку автомобільного транспорту.

Найвище зниження продуктивності перевезень між країнами ЄС спостерігалось у Латвії (-10,6%), Словенії (-9%) та Болгарії (-6,8%). Натомість пасажирообіг в Естонії, Румунії та Ірландії збільшився на 27%, 14,2% і 8,1% відповідно. У Великобританії показник у 2014 р. збільшився на 4,4% після зростання на 7,4% в 2010 р., 7,2% в 2011 р., 5,5% в 2012 р. та 1,7% в 2013 р. [5]. Найбільшим рівнем ефективності організації приміських пасажирських перевезень характеризується Німеччина.

Ще більшою мірою зменшився обсяг вантажних перевезень. Переорієнтація економіки країн Центральної та Східної Європи на ринкові відносини, структурні зміни в промисловості й зовнішній торгівлі, поєднані з обмеженнями з боку попиту та іншими побічними явищами перехідного періоду, зумовлюють зменшення обсягу вантажних перевезень на залізничному транспорті (див. рис. 2).

В Естонії зафіксували найбільше зниження показника в 2013–2014 рр. (-1,5 млрд т-км). Натомість для трьох країн характерний абсолютний приріст понад 1 мільярд тонно-кілометрів за той же період, а саме Іспанії (+1,5 млрд т-км), Австрії (+1,2 млрд т-км) та Італії (+1 млрд т-км) [5].

Незважаючи на загальне посилення тенденції, 6 із 28 держав – членів ЄС зафіксували зниження продуктивності вантажного транспорту в 2013–2014 рр. (див. рис. 3).

Найбільший приріст продуктивності залізничних вантажних перевезень зафіксовано в Греції (+31,5%), Іспанії (+15,9%) і Словенії (+8,2%). На іншому кінці шкали – найбільше зменшення в 2013–2014 рр., що спостерігається в Естонії (-31,0%), Румунії (-5,2%) тощо [5].

Частка міжнародних перевезень у різних країнах тісно пов'язується з їх географічним

положенням у Європі. Для ЄС у цілому частка міжнародних перевезень може бути оцінена на рівні близько 39% у 2014 р. та залишається стабільною протягом останніх років [5].

Аналіз іноземної практики стану й розвитку залізничного транспорту держав – членів ЄС дав змогу зробити висновок, що для країн цієї групи характерний високошвидкісний рух, розвиток якого сприяє завоюванню конкурентних переваг цього виду транспорту в багатьох сегментах пасажирських перевезень, а також дає змогу організовувати якісні інтермодальні перевезення, дотримуючись при цьому високих екологічних стандартів [6].

Залізничний транспорт у ЄС варто розглядати як ту цільову сферу, розвиток якої сприяє скороченню диспропорцій у соціально-економічному розвитку країн ЄС, що у свою чергу позитивно відображається на всій європейській економіці.

Організація залізничних перевезень у державах – членах ЄС має різноманітний характер, незважаючи на загальний вектор реформування. Так, у Греції й Люксембурзі відбулось розділення фінансової звітності між підрозділами, які відповідають за пасажирські перевезення та інфраструктуру, перебуваючи при цьому в одній компанії.

В Італії спостерігається інший варіант поділу діяльності між управлінням інфраструктурою та перевезеннями – структурний, який має на увазі створення відносно автономних підрозділів у межах холдингу.

У Португалії, Норвегії, Нідерландах, Данії, Фінляндії інфраструктурою й перевезеннями управляють різні компанії-відомства, що перебувають у державній власності.

Інструментом підтримки розвитку залізничної галузі з боку держави в європейських країнах є система домовленостей між державою та залізничною компанією щодо субсидій, їх необхідного рівня для компенсації недоотриманого доходу перевізником. Ця система повинна бути закріплена законодавчо: у Німеччині розмір щорічних субсидій із боку держави складає близько 2 євроцентів/т-км мінімум, у Великобританії – 22 євроценти/т-км максимум. Субсидування варто розглядати як механізм, за допомогою якого створюються умови для повноцінної конкурентної боротьби залізничного транспорту з іншими видами транспорту, при цьому враховуються принципи відмінності залізничного транспорту.

Одна із серйозних проблем полягає в тому, що багато європейських залізничних компаній сильно залежать від держави, яка намагається зберегти монополію на ринку. Це суперечить як європейському законодавству, так і інтересам клієнтів [3].

У ЄС нині послідовно проводиться залізнична реформа. Її метою є створення єдиної транс'європейської мережі залізниць, яка буде конкурентоспроможною порівняно з автомобільним транспортом. Незалежно від національної моделі залізничного бізнесу загальним напрямом реформ, прийнятим у більшості країн світу, стало підвищення рівня внутрішньогалузевої й міжгалузевої конкуренції. Як основні принципи реформування залізничного транспорту в ЄС виділяються здійснення контролю галузі з боку держави, децентралізація управління деякими видами діяльності, компенсація збитків від місцевих і регіональних пасажир-



Рис. 1. Динаміка пасажирообігу країн – членів ЄС у 2014 р., млн. п-км [5]

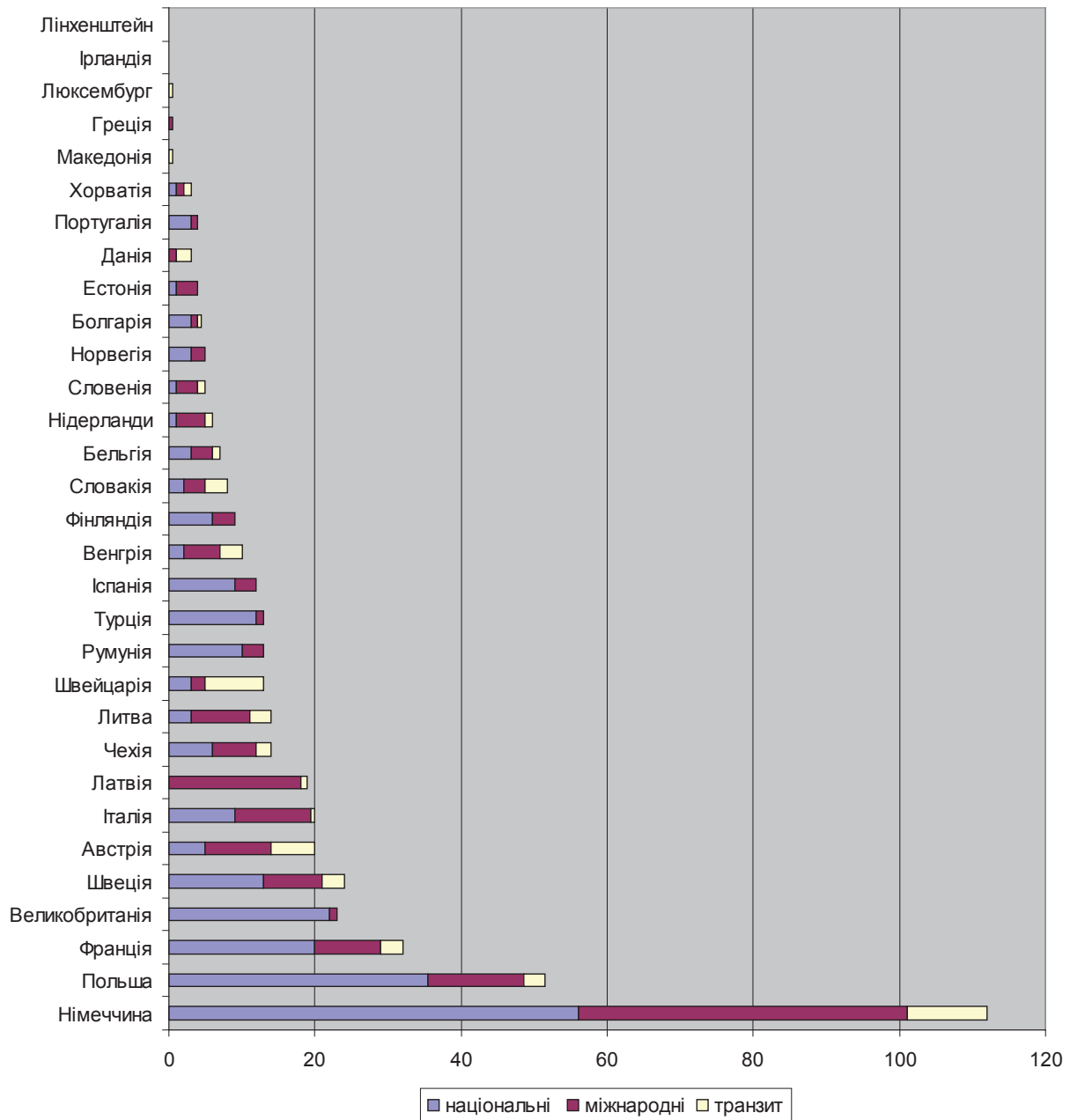


Рис. 2. Динаміка перевезень вантажів залізничним транспортом країн – членів ЄС у 2014 р., млрд т-км [5]

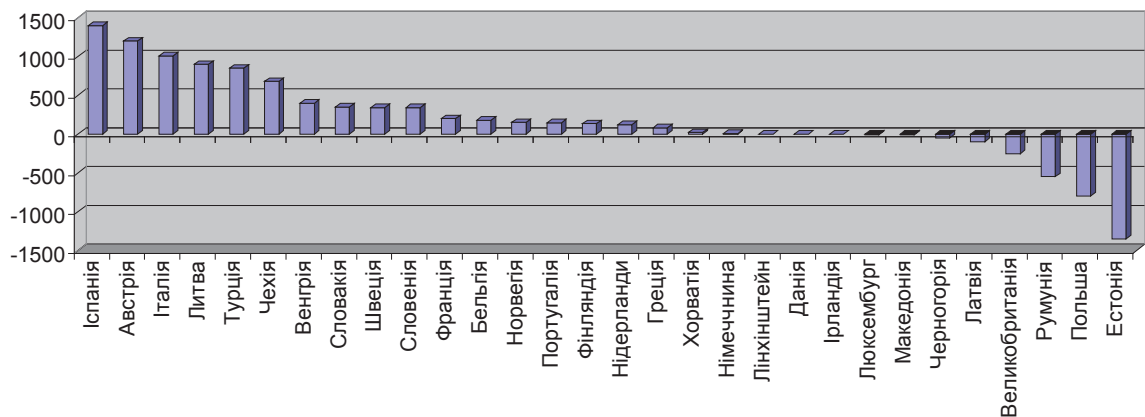


Рис. 3. Розвиток залізничного транспорту в 2013–2014 рр., млн т-км [5]

ських перевезень компаніям-перевізникам через передачу частини бюджетних коштів регіонального рівня, упровадження універсальних технічних стандартів у зв'язку з відкриттям національних ринків.

Оцінюючи можливість застосування зарубіжного досвіду реформування залізничної галузі українськими залізницями, прикладам позитивного державного управління можна протиставити рівнозначні приклади приватного управління, і навпаки. Сьогодні в Україні в умовах євроінтеграції необхідним є формування вертикально інтегрованої системи господарського управління залізничним транспортом, удосконалення процесу управління перевезеннями із застосуванням новітніх інформаційних технологій, формування системи маркетингу залізничних послуг та узгодження стандартів залізничного транспорту з вимогами ЄС.

Реалізація зазначених напрямів забезпечить збалансований розвиток інфраструктури залізничного транспорту, зростання якості послуг, підвищення конкурентоспроможності перевезень, підвищення рівня безпеки залізничного транспорту, прискорення інтеграції українського залізничного транспорту до європейської та світової транспортної системи, а також досягнення світових екологічних стандартів.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження особливостей розвитку залізничної галузі в країнах ЄС визначено, що залізничний транспорт у Європі характеризується як технічними, так і інфраструктурними особливостями.

Аналіз ринку пасажирських залізничних перевезень країн ЄС показав, що на залізницях країн Центральної та Східної Європи останнім часом спостерігається різкий спад обсягу пасажирських перевезень через загальне погіршення економічного й фінансового становища країн із перехідною економікою. Зменшення обсягу вантажних перевезень зумовлюється структурними змінами в промисловості та зовнішній торгівлі.

Визначено такі особливості функціонування європейських залізниць:

- монопольне становище держави щодо об'єктів інфраструктури й управління рухом;
- ринок вантажних залізничних перевезень функціонує на основі конкурентної боротьби між компаніями-операторами;
- ціноутворення здійснюється на основі регульованих тарифів на послуги інфраструктури за ринкового ціноутворення;

– високу пропускну спроможність і високошвидкісний рух.

Доведено, що інструментом підтримки розвитку залізничної галузі з боку держави в європейських країнах є система домовленостей між державою та залізничною компанією, а саме субсидіювання.

Виділено загальні принципи залізничної реформи країн Європи: здійснення контролю галузі з боку держави, децентралізацію управління деякими видами діяльності, компенсацію збитків від місцевих і регіональних пасажирських перевезень, упровадження універсальних технічних стандартів у зв'язку з відкриттям національних ринків.

Обґрунтовано необхідність удосконалення державного регулювання залізничної галузі в Україні відповідно до світової практики, результатом якого має стати зростання якості послуг, підвищення конкурентоспроможності перевезень та підвищення рівня безпеки залізничного транспорту.

Список використаної літератури:

1. Пшінько О. Дослідження вимог Європейського Союзу щодо опису залізничної інфраструктури / О. Пшінько, С. Мямлін, Д. Козаченко, В. Алейник, І. Тревогін // Українські залізниці. – 2015. – № 5–6. – С. 46–51.
2. Антошишина Н. Інтеграційні процеси транспортної системи України в ЄС / Н. Антошишина // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=2423>.
3. Нежинская А. Железнодорожный транспорт Европы: скорее жив... / А. Нежинская // РЖД-партнер.ру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rzd-partner.ru/interviews/interview/310518/>.
4. Никифорок О. Імплементация Директив ЕС щодо залізничного транспорту в законодавство України: позитивні та негативні наслідки виклики часу / О. Никифорок // Економіст. – 2013. – № 10. – С. 15–20.
5. Railway freight transport statistics // Eurostat Statistic Explained [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Railway_freight_transport_statistics.
6. Географія світового транспорту // Географія, країни світу, географія України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.geograf.com.ua/human/school-course/398-geografiya-svitovogo-transportu>.

Мохова Ю. Л. Механизмы функционирования железнодорожной отрасли в странах Европейского Союза

В статье проведен анализ рынка пассажирских и грузовых железнодорожных перевозок стран Европейского Союза. Определены особенности функционирования европейских железных дорог и ключевые проблемы развития железнодорожного транспорта. Исследованы инструменты поддержки развития железнодорожной отрасли со стороны государства в европейских странах. Выделены общие принципы железнодорожной реформы стран Европы. Обоснована необходимость совершенствования государственного регулирования железнодорожной отрасли в Украине в соответствии с европейскими стандартами.

Ключевые слова: транспортная система, железнодорожный транспорт, субсидирование, реформирование, евроинтеграция.

Mokhova Yu. L. Mechanism of functioning of the railway sector in the European Union

In the article the analysis of the market for passenger and freight rail transport of the European Union. The features of the functioning of European Railways and the key problems of development of railway transport. Abstract tools to support the development of the railway industry from the state in the European countries. Identify common principles for railway reform in Europe. The necessity of improving state regulation of the railway sector in Ukraine in accordance with European standards.

Key words: transport system, railways, subsidies, reform, European integration.

3. О. Сірик

кандидат технічних наук, доцент кафедри прикладної механіки
Львівської філії Дніпропетровського національного університету
залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ: ДОСВІД
ПОСТРАДЯНСЬКИХ РЕСПУБЛІК (ЛИТВА, ЛАТВІЯ, ЕСТОНІЯ)**

Проведено аналіз основних напрямів реформування системи місцевого самоврядування в країнах Балтійського регіону, що перебували в складі Радянського Союзу. Виокремлено основні сильні сторони проведених реформ та здійснено пошук шляхів запровадження цього досвіду в Україні. Визначено основні недоліки побудови адміністративно-територіального устрою в країнах Балтійського регіону.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, реформа місцевого самоврядування, представницькі органи, виконавчі органи.

Постановка проблеми. Сучасний стан реформування системи місцевого самоврядування в Україні не відповідає тому темпу демократичних перетворень, який проголошено урядом і Президентом України, та тим прагненням, які висуває суспільство, самі територіальні громади до представницьких і виконавчих органів місцевої влади. Розвиток громадянського суспільства, формування ідеологічного складника потужних підвалин становлення української нації та остаточний розрив із пострадянським минулим – усе це вимагає оновлення владних структур. Громади готові до активізації власної суспільної ролі в процесі розвитку територій та активної участі в управлінні регіонами. Безумовно важливим аспектом при цьому є створення такого правового поля, у межах якого відбуватимуться перетворення системи органів місцевого самоврядування та розробка оптимальної моделі функціонування всіх рівнів самоврядування. У цьому контексті актуалізується вивчення закордонного досвіду реформування системи органів місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою країн. Оскільки Україна понад 70 років була під гнітом тоталітарного режиму з повною деформацією не лише суспільно-політичного, а й соціально-економічного життя, то в таких умовах створення ефективних органів місцевого самоврядування вимагає вивчення досвіду країн зі схожими вихідними історичними та суспільними умовами. Мова йде, зокрема, про країни Балтії (Латвію, Литву, Естонію), які не лише ефективно позбулись радянського минулого, а й стали за досить

короткий час членами Європейського Союзу (далі – ЄС).

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика вивчення досвіду реформування органів місцевого самоврядування в країнах Балтійського регіону вивчалась у роботах таких учених, як О.М. Петришин, С.М. Серьогін, Л.Л. Прокопенко, А.Ф. Ткачук та інші.

Мета статті. Метою публікації є аналіз досвіду реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Балтії крізь призму можливостей його екстраполяції на вітчизняні реалії публічно-політичної сфери.

Виклад основного матеріалу. Досвід країн Балтії у сфері територіальної організації влади є важливим із позиції наочної демонстрації для України ролі й місця ЄС, зокрема його фінансової допомоги, на реалізацію подібних програм, а також з огляду на ефективність/неефективність тих чи інших механізмів подолання наслідків окупації території України радянським тоталітарним режимом.

Найбільш показовим є досвід *Литви*, яка провела досить швидко й потужно реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в два етапи.

Перший етап розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. Закону Литовської Республіки «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого самоврядування. Закон визначав місцеве самоврядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм

інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення й виконання рішень із внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів та 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня й були фінансово залежними від них. Ця система мала низку недоліків: по-перше, вона базувалась на попередньому адміністративно-територіальному поділі; по-друге, нечітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади; по-третє, не створювалась реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади [3].

Усе це зумовило перехід до другого етапу реформ. Було здійснено реформу адміністративно-територіального поділу країни, у результаті чого створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується й контролюється центральним урядом, та 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільські та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування (див. табл. 1). Для правового забезпечення діяльності місцевих органів влади було прийнято такі закони Литовської Республіки: «Про місцеве самоврядування» та «Про вибори рад самоврядувань» (7 червня 1994 р.), «Про управління повітом» (15 грудня 1994 р.), «Про статус члена ради місцевого органу влади» (7 лютого 1995 р.), «Про тимчасове пряме управління в міських і сільських органах влади»

(28 березня 1995 р.), «Про основні норми Асоціації місцевих органів влади Литви» (28 березня 1995 р.), «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» (19 липня 1995 р.), «Про методологію визначення бюджетних доходів місцевих органів влади» (2 липня 1997 р.), «Про адміністративний нагляд за місцевими органами влади» (14 травня 1998 р.) тощо [3].

У результаті реформ система місцевого самоврядування Литви стала досить простою й гнучкою, оскільки країна не має значної за масштабом території, характеризується досить однорідним складом і порівняно невеликою кількістю населення [2].

Найголовнішою ланкою в системі місцевого самоврядування Литви є муніципалітети, які об'єднуються в повіти, проте на рівні повіту місцеве самоврядування в компетенційному та організаційному планах суттєво поступається органам державного управління. Кожен повіт очолює начальник повіту, який призначається урядом Литовської Республіки. Його основне завдання – гарантувати дотримання на території повіту Конституції Литовської Республіки та законів. Незважаючи на те, що на рівні повіту також існує представницький орган, виконавчі функції й функції з розвитку повіту виконують переважно представництва центральних органів виконавчої влади. Фактично це аналог організації системи управління регіонами в Україні. Натомість на муніципальному рівні місцеве самоврядування здійснюється у своєму класичному вигляді через представницькі та сформовані для виконання їхніх рішень виконавчі органи, що фінансуються з місцевого бюджету.

Важливою для подальшого аналізу та можливої імплементації в практику адміністратив-

Таблиця 1
Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Литві

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період					
	1914–1960 рр.	1950–1963 рр.	1963–1985 рр.	кінець 1980-х рр.	1990–2000 рр.	після 2000 р.
область	21 повіт	4 області			10 повітів	10 повітів
район	239 волостей	87 районів	41 район	44 райони та 11 міст республіканського підпорядкування	56 са-моуправств	60 са-моуправств
громада	1 224 околиці	653 околиці	89 міст та 25 смт	22 смт та 81 місто районного підпорядкування	560 староств	546 староств
староство						сянюнії

но-територіального поділу в Україні постає реалізація в Литві так званого дивізіонального управління територіями. Воно здійснюється через так звані філії муніципальної адміністрації – сянюнії. Вони діють на певній частині території самоврядування. Їх кількість, найменування, межі території, яка обслуговується ними, і передані сянюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням встановлює рада. Главою сянюнії є староста, який є державним службовцем та призначається на посаду й звільняється з посади директором адміністрації в конкурсному порядку. Староста здійснює внутрішнє адміністрування сянюнії, адмініструє виділені їй асигнування, розробляє програми діяльності сянюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин, укладає договори, забезпечує їх здійснення тощо [3].

Подібні посади старост, проте як посадовців місцевого самоврядування, запроваджуватимуться також в Україні згідно з реформою системи місцевого самоврядування.

Звертаючись до досвіду *Латвії*, варто вказати на велику кількість самоврядних адміністративно-територіальних одиниць: 9 міст і 110 країв. Тобто рівень диверсифікації суб'єктів місцевого самоврядування навіть більший, ніж у Литві, що робить процес управління територіальним розвитком із боку громад більш доступним. Водночас головну увагу з позиції імплементації латвійського досвіду у вітчизняній реальності необхідно зосередити на іншому – на самому процесі реформування (див. табл. 2).

Адміністративно-територіальний устрій Лат-

вії є класичним із позиції унітарної держави, однак неоднозначним за структурою самоврядних одиниць. Так, цілком логічна наявність відмінностей між краями та містами республіканського підпорядкування, які за своїм статусом не однакові з краями, проте за кількістю населення можуть навіть переважати їх. Тому перед латвійським законодавцем було поставлене досить складне завдання – сформулювати й збалансувати надзвичайно розрізнену за соціально-економічним потенціалом територію країни, створивши керовані регіони та самоврядні структури для їх розвитку.

Як зауважує А.Ф. Ткачук, повноцінна європейська інтеграція Латвії великою мірою залежала від ефективності публічного управління, тому стояло питання реалізації прийнятого ще в 1998 р. Закону Латвійської Республіки «Про адміністративно-територіальну реформу», основною метою якого було створення адміністративних територій із місцевими та регіональними самоврядуваннями, які можуть економічно розвиватись і забезпечити надання якісних послуг населенню. Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії, варто умовно розділити на юридичну, фінансову та адміністративно-територіальну, проте кожна із цих реформ неможлива одна без іншої [5].

Так, юридична (юрисдикційна) реформа розпочалась ще в 1994 р., коли було ухвалено Закон Латвійської Республіки «Про місцеве самоврядування», єдиний для всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Зараз, однак, мова йде про необхідність прийняття спеціального

Таблиця 2

Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Латвії

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період			
	1950–1990 рр.	1990–2000 рр.	з 2009 р.	
область			4 історичні регіони	
район	26 районів	26 районів та 7 республіканських міст	110 країв	9 міст республіканського підпорядкування
громада	56 міст та 35 смт		494 волості	

Таблиця 3

Становлення системи адміністративно-територіального устрою в Естонії

Аналоги адміністративно-територіальних одиниць в Україні	Період		
	1950–1990 рр.	1990–2000 рр.	з 2009 р.
область			
район	15 районів	15 повітів	15 повітів
громада	33 міста та 26 смт	30 міських та понад 100 сільських волостей	30 міських та 185 сільських волостей

закону про Ригу. Адже в Ризі понад 600 тисяч населення, це місто – найбільший донор фонду вирівнювання місцевих бюджетів.

Фінансова реформа відбувалась упродовж 1995–1998 рр., коли були прийняті Закон Латвійської Республіки «Про бюджети самоуправління» та Закон Латвійської Республіки «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління».

У свою чергу адміністративно-територіальна реформа фактично проводилась протягом 1998–2009 рр.

Однак, незважаючи на розведення трьох реформ у часі та за функціональними площинами, ефект від цього був незначний, оскільки сама ініціатива громад була досить низькою. Інакше кажучи, ситуація в Латвії нагадує вітчизняну, коли стара номенклатура на місцях через своє корупційне походження не має бажання об'єднуватись з іншими суб'єктами місцевого самоврядування. Уряд і Президент Латвії, розуміючи подібні проблеми, за допомогою фінансування з ЄС вирішили їх шляхом мотивації самого населення в громаді.

Натомість держава змогла каталізувати проведення адміністративної реформи, дотуючи кожне новоутворене об'єднання волостей у краї, що відбувалось до встановленого кінцевого терміну, тобто до 2010 р., на суму в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. Кожне об'єднання, яке створювалось за проектом, отримувало 285 тисяч євро разової дотації, що використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Фактично держава надавала значні кошти в підтримку об'єднання, проте в межах затвердженої карти об'єд-

нання. Загальний обсяг дотацій склав майже 108 млн євро: у 2005–2006 рр. – 4,35 млн євро; у 2007 р. – 32,9 млн євро; у 2008 р. – 55,55 млн євро; у 2009 р. – 3,15 млн євро; у 2010 р. – 1,58 млн євро [5].

Таким чином, для України досвід Латвії цікавий із двох причин:

– відпрацьований механізм прямого фінансового стимулювання об'єднання громад, що суттєво пришвидшує сам процес реформування. Виділення коштів, причому переважно на інфраструктурні проекти, стало потужним мотиваційним фактором не для органів місцевого самоврядування, а насамперед для громад, які знайшли на рівні громадянського суспільства точки перетину інтересів і пішли шляхом добровільного об'єднання;

– широке застосування в Латвії та відповідне законодавче закріплення отримала міжмуніципальна співпраця. Відповідно до латвійського законодавства можливі дві форми кооперації: обов'язкова (коли органи самоврядування об'єднуються для виконання певних покладених на них законом функцій, не маючи власної відповідної інфраструктури) та добровільна (для реалізації завдань спільного розвитку, підготовки й упровадження проектів тощо). При цьому для отримання інвестицій і кредитів найчастіше створюються спільні підприємства у сфері водопостачання та каналізації. Крім того, латвійські муніципалітети беруть активну участь у європейських програмах та отримують фінансування зі структурних фондів ЄС [6].

Отже, Латвія демонструє дієвість мотиваційного аспекту з боку держави в процесі ре-

Таблиця 4

**Проблеми та шляхи їх вирішення в процесі реформування
адміністративно-територіального устрою в країнах Балтії**

Проблеми	Литва	Латвія	Естонія
Велика кількість одиниць місцевого самоврядування	укрупнення й ліквідація найменш спроможних		добровільне об'єднання до 2016 р.
Фінансова неспроможність місцевого самоврядування	державні дотації	державні дотації, програми міжмуніципальної співпраці	державні дотації, прямі дотації з ЄС
Диспропорційність територіального розвитку	створення нових адміністративно-територіальних одиниць шляхом перерозподілу територій		дивізіонування з максимальним дотриманням пропорції населення
Соціоетнічні та культурно-ментальні проблеми	надання змоги громадам самовизначатись у процесі об'єднання з можливими партнерами		
Підвищення рівня ефективності управління територіями	диверсифікація представницьких органів, запровадження сянюнайтій	створення ефективної системи виконавчої влади органів місцевого самоврядування	уповільнення процесу реформування
Швидкість проведення реформ	достатньо швидко через високий рівень ініціативності	фінансове стимулювання громад із боку держави	
Фінансування реформ	бюджетне фінансування, прямі дотації з ЄС		

формування адміністративно-територіального устрою й системи місцевого самоврядування через одноразове дотування громад для їх подальшого розвитку. Крім того, важливим є закріплення обов'язкового об'єднання фінансових ресурсів декількох громад для вирішення спільних інфраструктурних проблем. Подібний механізм стимулювання проведення реформи місцевого самоврядування спостерігається також в Естонії.

Загалом досвід **Естонії** в питанні реформування адміністративно-територіального устрою є показовим для України саме з позицій несистемності проведення реформ і наслідків такої несистемності.

Естонія має два рівні адміністративно-територіального устрою: базовий (міста й волості) та регіональний (фактично це колишні радянські райони, перекладаються як «уезд» чи «повіт») (див. табл. 3). Місцеве самоврядування належить до базового рівня. На проміжному рівні є державні органи управління та добровільні союзи самоуправління. Власних органів місцевого самоврядування на рівні повіту немає. Виконавчу владу повіту здійснює староста, який призначається урядом.

В Естонії багато дискусій ведеться щодо необхідності радикальної реформи місцевого самоврядування, проте радикальні кроки не здійснюються. Для впровадження реформи, яка мала б м'який, добровільний характер, у 2004 р. було прийнято Закон Естонської Республіки «Про підтримку об'єднання суб'єктів місцевого самоврядування», який був пролонгований аж до 2016 р. Цей закон передбачає надання об'єднанню волостей певних бонусів. Новоствореній волості надається дотація на об'єднання з державного бюджету з розрахунку 50 євро на одного жителя. Водночас нове самоврядне утворення отримує одноразову виплату від 150 до 400 тис. євро. Крім того, об'єднані суб'єкти місцевого самоврядування отримують перевагу під час фінансування з проектів ЄС. До цього додається ще один бонус: якщо загальна дотація від держбюджету для об'єданого суб'єкта місцевого самоврядування менша за суму тих, що об'єдналися, виплати попередніх дотацій залишаються впродовж ще 4 років [4].

Основна проблема реформування адміністративно-територіального устрою в Естонії – відсутність кінцевого бачення системи механізмів взаємодії центральної влади та місцевого самоврядування. Ця проблема тотожна для

України, проте в Естонії, на відміну від України, досі не визначились із напрямками реформування виконавчої влади на рівні повітів. Однак загалом саме протікання процесу реформування в Естонії є чи не найефективнішим із позиції використання ресурсів серед усіх країн Балтії.

Річ у тому, що в Естонії є чіткі правила фінансування адміністративно-територіального розвитку, а розмір фінансування зіставний (а можливо, і більший) з розміром фінансування в Україні. Що стосується глибини реформування місцевого самоврядування, то Естонія в цьому питанні не просунулась надто далеко. Членство Естонії в ЄС дає їй змогу більш ефективно розвивати свої регіони завдяки як європейським коштам, так і європейським методикам планування регіонального розвитку та співробітництва. Естонське законодавство у сфері територіального устрою й об'єднання волостей є досить чітким і може бути корисним для України, зокрема як приклад неможливості провести об'єднання громад на винятково добровільній основі [4].

Таким чином, ми бачимо, що існує низка спільних проблем у країнах Балтії щодо реформування адміністративно-територіального устрою (див. табл. 4), вирішення яких, проте, дещо відрізняється залежно від країни.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, варто навести певні узагальнення.

По-перше, стимулювання державою проведення реформи місцевого самоврядування через механізм надання дотацій розвитку тим адміністративно-територіальним утворенням, які сформувалися шляхом швидкого й добровільного об'єднання громад, є надзвичайно ефективним і дієвим інструментом. Єдиною проблемою для України в цьому аспекті є затратність реформи, проте це можна вирішити шляхом більш активного залучення ЄС та фінансових структур ЄС до процесу реформи в Україні.

По-друге, важливим є пошук оптимального рівня місцевого самоврядування, на якому економічно доцільно створювати самоврядні структури, тобто виконавчі структури представницьких органів місцевого самоврядування. На сьогодні таким рівнем новостворення законодавчо закріплюється громада, а також район, бюджет якого передбачає витрати на утримання виконавчих органів районної ради поряд із представництвами державних структур системи центральних органів виконавчої влади.

По-третє, досвід Литви демонструє можливість постійного дроблення адміністративно-територіальних одиниць задля розширення можливостей громади щодо долучення до процесу управління розвитку території. Подібними інститутами є староства, які також запроваджуватимуться в Україні, а тому досвід їх функціонування в Литві потребує більш ґрунтовного аналізу, зокрема й щодо фінансового складника їх діяльності, матеріального забезпечення та функціонального навантаження.

По-четверте, досвід усіх країн Балтійського регіону демонструє важливість нормативно-правового закріплення параметрів міжмуніципальної співпраці, яка суттєво підвищить рівень фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, а отже, дасть можливість більш ефективно виконувати завдання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, досвід країн пострадянського простору демонструє неоднорідність у підходах до запровадження реформи адміністративно-територіального устрою та реформи системи місцевого самоврядування, однак його вивчення є надзвичайно важливим, оскільки в різних країнах він ґрунтується на різних моделях територіальної організації влади.

Список використаної літератури:

1. Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві / Міністерство внутрішніх справ республіки Литва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/ЛИТВА_Раса-Даля-ЛИУТКВІСІСНЕ_25_09_14_УКР.pdf.
2. Петришин О.М. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / О.М. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3(74). – С. 265–271.
3. Серьогін С.М. Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України / С.М. Серьогін, Л.Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4(18). – С. 195–201
4. Ткачук А.Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 48 с.
5. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформи: робочі записки / А.Ф. Ткачук. – К. : Легальний статус ; К.І.С., 2015. – 54 с.
6. Філіпенко С.С. Місцеве самоврядування в Латвії (за матеріалами Латвійської Асоціації місцевого і регіонального самоврядування) / С.С. Філіпенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tergromada.blogspot.com/2015/03/blog-post_30.html.

Сирьк З. О. Административно-территориальное устройство: опыт постсоветских республик (Литва, Латвия, Эстония)

Проведен анализ основных направлений реформирования системы местного самоуправления в странах Балтийского региона, которые находились в составе Советского Союза. Выделены основные сильные стороны проводимых реформ и осуществлен поиск путей внедрения этого опыта в Украине. Определены основные недостатки построения административно-территориального устройства в странах Балтийского региона.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, местное самоуправление, реформа местного самоуправления, представительные органы, исполнительные органы.

Siryk Z. O. Administrative division: the experience of the former soviet republics (Lithuania, Latvia, Estonia)

The analysis of the basic directions of the system of local government reforming in the countries of Baltic region, which were part of the Soviet Union was made. The basic strengths of the reforms for ways to introduce this experience in Ukraine were carried out. The article reveals and analyzes of the problems and their solutions in the way of reforming the administrative division in the Baltic countries.

Key words: administrative division, local self-government, reform of local self-government representative bodies, executive bodies.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.351/354

А. С. Карпунець

аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано досвід організації й функціонування державної служби Польщі, Німеччини, США, Великобританії та Сінгапуру. Зроблено акцент на таких аспектах діяльності державної служби, як розвиток електронного урядування, забезпечення довіри до інституту державної служби з боку населення, формування антикорупційних заходів, матеріальне забезпечення державних службовців, відбір на державну службу та забезпечення кар'єрного просування, регулювання чисельності бюрократичного апарату в співвідношенні до працевлаштованого населення. Наголошується на важливості налагодження партнерських відносин між владними інститутами та суспільством, у тому числі шляхом упровадження електронного урядування. Проаналізовано систему матеріального забезпечення як значущу складову частину соціального статусу державних службовців, а також її вплив на престижність державної служби. Доведено, що чисельність бюрократичного апарату не визначає ефективність діяльності інституту державної служби, оскільки превалює налагодженість процесів функціонування (відкритість, підзвітність, низький рівень корупції, чіткі правила, регламентація тощо).

Ключові слова: державна служба, довіра, професіоналізм державних службовців, корупція, конкурсний відбір, електронне урядування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності гостро стоїть проблема пошуку ефективної моделі державної служби, оскільки діюча модель показала свою неспроможність адекватно реагувати на внутрішні й зовнішні виклики. Необхідність пошуку дієвої моделі державної служби посилюється також на тлі загострення економічної й політичної кризи. Основою для реформування державної служби України може стати досвід зарубіжних країн, таких як Польща, Німеччина (континентальна модель), Сінгапур (азіатська), США, Великобританія (англо-саксонська модель). Досвід цих країн є корисним для розуміння особливостей функціонування державної служби, механізмів взаємодії державних службовців і структур громадянського суспільства, формування чиновництва як особливої соціальної групи. Під час аналізу зарубіжного досвіду організації та функціонування державної служби ключовими стали такі критерії: розвиток е-

врядування як запорука відкритості й прозорості діяльності інституту державної служби, довіра до інституту державної служби з боку населення, корупція та шляхи її подолання, матеріальне забезпечення державних службовців, процеси відбору на державну службу й можливості кар'єрного зростання, чисельність бюрократичного апарату щодо працевлаштованого населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід організації та функціонування державної служби вивчався такими науковцями, як А.В. Оболенський, С.М. Серьогін, Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.О. Богданова, Т.Г. Кіцак, Ж.В. Таланова, В.О. Чмига, В.О. Грищенко та інші. Проте організація державної служби є динамічним процесом, який потребує перманентного дослідження.

Мета статті. Завданням публікації є узагальнення зарубіжного досвіду організації й функціонування державної служби крізь призму зазна-

чених критеріїв та визначення можливості його застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Довіра громадян до інституту державної служби є передумовою його ефективного функціонування, одним із критеріїв демократичності держави й легітимності влади, показником рівня її авторитету. Соціальна роль довіри полягає в консолідації суспільства, підвищенні ефективності громадських дій, налагодженні соціальної взаємодії, а також забезпеченні соціальної стабільності. Досвід розвинених країн Європи демонструє різні показники рівня довіри до державної служби. За даними «Edelman Trust Barometr», найвищий рівень довіри громадян до уряду має Сінгапур – 70%. Рівень довіри до уряду Німеччини становить 50%, Великобританії – 43%, США – 41%, Польщі – 30% [10]. Водночас рівень довіри прямо залежить від ефективності роботи уряду. Показники ефективності роботи уряду включають сприйняття якості державних послуг. Якість інституту державної служби та його незалежність від політичного тиску, а також якість вироблення й впровадження державної політики в зазначених країнах перебувають на високому рівні. За даними Всесвітнього Банку, станом на 2014 р. ефективність системи державного управління Сінгапуру є найвищою та складає 100%, Німеччини – 95%, Великобританії – 93%, США – 90%, Польщі – 75% [35].

У ході свого функціонування держава створює та накопичує значні масиви інформації. Саме відкритість доступу й зручність користування цією інформацією для громадян може стати інструментом для підвищення відкритості, підзвітності та залучення громадян у процеси прийняття управлінських рішень. Ера інформаційних технологій створила додаткові умови для забезпечення довіри з боку громадян і підвищення легітимності влади. Доступ до інформації в питанні здійснення державної політики є важливою умовою для забезпечення фундаментальних цінностей демократії та права на повноцінну участь у політичному процесі. Тому важливим аспектом діяльності урядів є впровадження й розвиток системи е-врядування.

Польща досягла значних результатів упровадження електронного врядування за відносно короткий термін. У 2011 р. створено Міністерство адміністрації та цифризації Польщі. Наразі створено єдину електронну платформу надання адміністративних послуг ePUAP [4], що дає змогу громадянам мати доступ до інформації щодо

діяльності урядових установ, нормативно правових актів, а також здійснювати значну кількість операцій онлайн. Зокрема, упроваджено електронні закупівлі, електронну реєстрацію бізнесу, електронну сплату податків тощо. Станом на 2016 р. Польща посідає 36 місце у світі за індексом розвитку електронного врядування [34].

У 2016 р. Німеччина посіла 15 місце у світі за індексом розвитку електронного врядування [34]. Особливістю впровадження е-врядування є формування потужної інфраструктури із застосуванням різних платформ. У контексті взаємодії «уряд – громадяни» існують такі основні напрями надання інформації й послуг: подорожі, робота та пенсійне забезпечення, транспорт, освіта й молодь, сім'я та проживання. У системі «уряд – бізнес» діє е-урядування за такими напрямками, як старт і розвиток, персонал, міжнародна торгівля, ПДВ та мито, вимоги до продукції, державні контракти й навколишнє середовище [19].

Еру електронного врядування в США було розпочато створенням сайту Президента США в 1993 р. для надання інформації щодо діяльності адміністрації. Станом на 2016 р. США посідає 12 місце у світі за індексом розвитку електронного врядування [34]. Наразі в США функціонує розгалужена система доступу до публічної інформації, основними елементами якої є такі портали, як open.gov, data.gov, usa.gov, apps.gov, regulations.gov тощо.

Згідно із щорічним дослідженням ООН у 2016 р. світовим лідером за індексом розвитку е-урядування стала Великобританія. Стратегія Великобританії полягає в забезпеченні максимальної відкритості та прозорості інформації. Майже всі документи, запропоновані урядом щодо реалізації державної політики, опубліковані на державному порталі gov.uk та є предметом громадського обговорення й консультацій. Крім того, на цьому порталі громадяни можуть поновити водійські права, паспорт, дізнатись про місцеві школи, здійснити пошук нянь для дітей та місць переробки відходів. Розвиток електронного урядування у Великобританії дав змогу не лише створити потужну інформаційну платформу, а й залучити громадськість до участі в процесі управління в онлайн-режимі та зробити публічне управління відкритим. На порталі petition.parliament.uk громадяни мають можливість створювати й подавати петиції щодо питань, які належать до компетенції парламенту чи уряду.

Згідно з дослідженням UNPACS щодо розвитку електронного врядування в 2016 р. Сінгапур посів 4 місце у світі [34]. Міністерство фінансів Сінгапуру стверджує, що наразі 93% користувачів задоволені якістю й корисністю інформації, опублікованої на урядових онлайн-порталах, та 94% респондентів задоволені якістю надання державних електронних послуг [20]. Увага Сінгапуру щодо розвитку електронного врядування зосереджена на трьох типах відносин: «уряд – громадяни» (G2C), «уряд – бізнес» (G2B), «уряд – наймані працівники» (G2E) [21]. Іншим стимулом розвитку електронного врядування є наявність у державних службовців навичок щодо користування електронними системами. У цьому напрямі діє програма «The Infocomm Education», покликана навчити державних службовців користуватись електронними програмами на експертному рівні.

Іншим фактором, який відіграє значну роль у налагодженні суспільного діалогу з владою, є корупція. Корупція є однією з найактуальніших проблем державної служби, що є перешкодою на шляху її ефективного функціонування та налагодження партнерських відносин між державою й суспільством.

Згідно з даними «Transparency International» індекс сприйняття корупції Польщі в 2015 р. становив 6,2 бала (за шкалою від 0 до 10, де 0 – дуже корумпована країна, а 10 – вільна від корупції країна) [18]. Інституціональні основи запобігання й протидії корупції в Польщі було закладено з прийняттям 17 вересня 2002 р. програми щодо боротьби з корупцією «Антикорупційна стратегія» [5, с. 126]. Важливим напрямом проведення антикорупційної політики визнано транспарентність органів державної влади та відкритий доступ громадськості до інформації. Тому запроваджено програму «Прозора Польща», що мала на меті забезпечення «доброго» управління шляхом надання повної інформації щодо функціонування органів місцевого самоврядування, нетерпимості до корупції, передбачуваності дій публічних органів влади та обліку їх діяльності [1, с. 116]. Іншим вдалим зразком боротьби з корупцією стало ефективне введення в дію Закону Польщі «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження...» від 16 листопада 2000 р. У результаті впровадження його базових положень створено державний орган

фінансової розвідки, який мав на меті припинення корупційних дій, пов'язаних із фінансовим сектором, та створення єдиного банку даних для державних інституцій, що протистоять використанню нелегальних доходів.

Німеччина в 2015 р. посіла 10 місце як держава з досить низьким рівнем корупції (8,1 бала) [18]. Основою антикорупційної стратегії Німеччини є попередження й контроль. У Німеччині детальні правила регулюють діяльність публічних адміністрацій. Різні кодекси поведінки мають на меті запобігання корупції на федеральному та місцевому рівнях.

Згідно з даними «Transparency International» щодо індексу сприйняття корупції США в 2015 р. посіли 16 місце як держава з досить низьким рівнем корупції (7,6 бала) [18]. Провідна роль щодо протидії корупції в системі державного управління США належить Міністерству юстиції, на яке покладено розробку національної стратегії протидії корупції, та його підрозділу – Федеральному бюро розслідувань. В основі протидії корупційним проявам лежить розвинена нормативно-правова база. Основними законами антикорупційного права є Закон конфлікту інтересів (передбачає обмеження на зайняття державних посад особами, які мали значний вплив у будь-якій сфері економічної діяльності), Закон про корупцію (визначає антикорупційні механізми), Закон про відкритість інформації, Закон про публічних людей (передбачає, що інформація щодо державних службовців, депутатів та інших публічних людей може розповсюджуватись без їх згоди), Закон про викривачів (передбачає захист і винагороду громадян, які надали інформацію про корупційні випадки) [2, с. 83] тощо.

Згідно з даними «Transparency International» щодо індексу сприйняття корупції Великобританія в 2015 р. посіла 10 місце як держава з низьким рівнем корупції (8,1 бала) [18]. У цій країні немає центрального органу щодо боротьби з корупцією, проте такими повноваженнями наділені структурні підрозділи різних державних органів. Це стосується також законодавчої бази. Національне законодавство, що регулює матеріальні правовідносини, є досить розгалуженим. Ті чи інші положення, які регулюють відповідальність щодо корупційних дій, містяться в різних актах. В основу антикорупційної стратегії покладено концепцію «4Р» (pursue, prevent, protect, prepare – переслідувати, попереджати, захищати, усувати). Заува-

жимо, що відсутність толерантності до корупції у Великобританії є частиною менталітету. Так, згідно з дослідженнями 92% громадян Великобританії доповіли б про корупцію, якби знали про неї [32].

Згідно із щорічним звітом організації «Transparency International» щодо індексу сприйняття корупції Сінгапур у 2015 р. посів 8 місце у світі як одна з найменш корумпованих країн (8,5 бала) [18]. В основу стратегії Сінгапуру з подолання корупції покладено класичні рекомендації антикорупційних заходів: підвищення потенційних витрат і зниження потенційної вигоди від участі в корупційній діяльності [24]. Нетерпимість Сінгапуру до корупції проявляється у встановленні суворих покарань: крім тюремного ув'язнення, до правопорушників можуть застосовуватись штрафи в розмірі суми хабара, конфіскація майна, походження якого вони не можуть належним чином підтвердити. Крім того, було введено подання державними службовцями декларацій про відсутність заборгованостей, оскільки особи, які мають заборгованості, більше схильні до корупційних вчинків.

Іншим важливим аспектом функціонування державної служби є відбір на державну службу та можливості кар'єрного просування.

Основними законодавчими актами Польщі щодо державної служби є Закон «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р. та Закон «Про Державний кадровий резерв та високі державні посади». Отримати посаду державного службовця можна двома шляхами: на основі укладення трудового договору або призначення на посаду. Відбір на державну службу має відкритий характер, є публічним і проводиться на рівних умовах. Після проходження конкурсу оголошуються прізвища як прийнятих на роботу осіб, так і кандидатів, які не пройшли відбір на державну службу. Особи, які не пройшли відбір, мають бути зараховані до кадрового резерву. Кандидати, працевлаштовані на державній службі вперше, мають пройти першу оцінку, що полягає в проходженні інтерв'ю через 21 день після підписання контракту (встановлюються терміни подання звіту про виконані завдання). Також передбачено проходження оцінки через 8 місяців із дня працевлаштування. Зокрема, робиться оцінювання ставлення до працівника, його прогресу щодо виконання роботи, часу, необхідного для виконання тих чи інших завдань, відносин із

колегами, на основі чого приймається рішення щодо продовження контракту. Така оцінка проводиться насамперед для впевненості, що лише найкращі спеціалісти залучені на державну службу [23].

Відбір фахівців на державну службу Німеччини відбувається за «поетапною» моделлю. Для того щоб обійняти посаду на державній службі, кандидат має здати два державні іспити та пройти співбесіду [6, с. 135–136]. Службовці перебувають на одному з трьох рівнів кар'єри, що визначають обсяг обов'язків, повноважень і відповідальності, а саме: 1) підготовка служба (теоретична й практична підготовка, визначення придатності та можливості подальшого просування); 2) випробувальна служба (триває від 1 до 3 років після призначення на посаду); 3) пожиттєве призначення (отримують службовці, які досягли 27 років та успішно пройшли випробувальну службу) [31]. Просування по службі передбачає проходження підготовчої служби й випробувальний термін. Після проходження підготовчої служби складається посадовий іспит. У результаті успішного складання іспиту державний службовець проходить випробувальний термін, час якого залежить від рівня посади, на яку він претендує [3, с. 129].

У США система відбору кадрів засновується на принципі заслуг, тобто відборі найбільш кваліфікованих, компетентних кадрів, або через участь у спеціальній навчальній програмі. Першим етапом відбору є подання онлайн-заяви. Автоматична система відбирає кандидатів на основі оцінки відповідності кандидатів необхідному мінімуму вимог і кваліфікації. Кандидати, які пройшли перший етап, протягом 15 днів мають пройти співбесіду, на основі чого буде прийнято рішення щодо подальшого працевлаштування на державній службі. Для подальшого кар'єрного просування державний службовець повинен мати щонайменше 1 рік досвіду на нижчій позиції, а також мати оцінку «Успішно» чи вище за результатами річної оціночної форми (Annual Evaluation Form). Крім того, існує практика тимчасового підвищення, наприклад, у зв'язку з необхідністю виконання певного проекту. Проте час такого підвищення не перевищує 5 років [15].

В основу системи відбору кадрів на державну службу Великобританії покладено принципи відкритості, справедливості, професійності [13]. Процес відбору кандидатів включає чо-

тири етапи: подання форми (переважно шляхом онлайн із зазначенням інформації щодо досвіду роботи), проходження тесту (близько 80% отримують відмову за результатом тесту), оцінку решти кандидатів (як правило, цей етап триває 2 дні, у ході чого кандидатам пропонується виконати різноманітні завдання, підготувати презентацію, взяти участь у рольових іграх і групових тренінгах) та інтерв'ю [14].

В основу державної служби Сінгапуру покладено принцип меритократії, тому значна увага у функціонування державної служби Сінгапуру приділяється створенню висококваліфікованого корпусу кадрів. Набір кандидатів на державну службу є відкритим та відбувається насамперед на основі освітньої кваліфікації. Проте міністерства можуть складати власні списки критеріїв для відбору найбільш придатних кандидатів із числа тих, хто відповідає базовим критеріям. Кандидати, які відповідають базовим та особливим критеріям, проходять співбесіду, на основі чого приймається рішення щодо подальшого їх працевлаштування [27, с. 356–357]. Основою для кар'єрної мобільності є висока продуктивність державного службовця.

Як справедливо зазначають А.В. Клименко та Н.Н. Кліщ, у світі майже немає країн, які б не вважали бюрократію своєї держави досить дорогою та не досить ефективною [7, с. 91]. Водночас рівень заробітної плати чиновників має бути конкурентним, щоб запобігати корупції. Погоджуємось із думкою В. Танзі, що низький рівень заробітної плати державних службовців неминуче призводить до корупційних проявів та із часом виховує толерантність суспільства до цього явища [30]. Уряди розвинених країн докладають зусилля для забезпечення високого соціального статусу державної служби, у тому числі шляхом фінансової захищеності.

Згідно із Законом Польщі «Про цивільну службу» заробітна плата державних службовців складається з базового посадового окладу, доплати за вислугу років, доплати за статус державного службовця, доплати за виконання завдань, ювілейної премії, компенсації за спеціальні досягнення в професійній діяльності [23]. За даними Центрального статистичного управління Польщі, середньомісячна заробітна плата державних службовців, залучених у державному управлінні, становить 1 183 євро, в органах місцевого самоврядування – 1 015 євро, у самоврядній апеляційній колегії щодо розгляду скарг проти адміністративних рішень – 1 540 євро [17].

У Німеччині сума винагороди державного службовця залежить від групи винагород (Entgeltgruppe), що відображає рівень формальної кваліфікації, та шкали окладів (Entgeltstufe), що відображає досвід роботи. У свою чергу група винагород має розгалужену класифікацію [12]. Група «А» передбачає 16 рангів: від нижчого рівня (допоміжний і технічний персонал) до вищого (вищі урядові радники). Група «В» (фіксована заробітна плата) включає 11 рангів, до яких належать державні службовці та військовослужбовці на вищих посадах. Група «W» (заробітна плата викладачів) включає 3 ранги. Група «R» – це заробітна плата суддів і державних адвокатів. Шкала окладів (Entgeltstufe), що відображає досвід роботи, включає 8 рівнів [11]. Що стосується системи преміювання, то в Німеччині існують щорічний державний платіж (Jahressonderzahlung) [12], який встановлюється на рівні 60% місячної заробітної плати, «місцева надбавка» (залежить від сімейного стану), міністерська надбавка, надбавка для заощаджень [8].

У США заробітна плата державних службовців складається з основного окладу, виплат для ліквідації диспаритету та надбавок (зокрема, таких як надбавки на придбання уніформи, на можливе знецінення долара, за роботу в небезпечних умовах, наприклад віддалених територіях, і транспортні надбавки) [9]. Основною шкалою нарахування заробітної плати державним службовцям у США є General schedule (GS). Шкалу поділено на 15 рангів (GS1–GS7 – посади нижчого рівня, GS8–GS12 – посади середнього рівня, GS13–GS15 – посади вищого рівня (топ-менеджмент, технічні спеціалісти високого рівня)), а також 10 рівнів (відображають стаж роботи) [26].

Нарахування заробітної плати державним службовцям Великобританії відбувається відповідно до групи й рангу посади. Розрізняють такі групи посад на державній службі: Administrators (допоміжний, технічний персонал), Junior Manager (найнижчий рівень управлінців, який виконує загальні наглядові функції), Middle Manager (проміжна ланка управлінців, вищий виконавчий директор), Senior Manager (заступники, асистенти директорів), Senior Civil Service, або SCS (секретар Кабінету міністрів, постійний секретар, генеральний директор, заступник директора) [25]. Водночас кожній групі відповідає певна система рангів, що визначають рівень заробітної плати того чи іншого

державного службовця. Так, групі Senior Civil Service відповідають ранги Pay Band 1, 1A, 2 та 3; групі Senior Manager – ранги 6, 7 та Senior executive officer (SEO); групі Middle Manager – ранг Higher executive officer (HEO); групі Junior Manager – ранг Executive officer (EO); групі Administrators – ранги Administrative Assistant (AA) та Administrative officer (AO) [28]. Відповідно до рангу встановлюється мінімальний і максимальний рівень заробітної плати державних службовців Великобританії.

У Сінгапурі річна заробітна плата складається з місячної заробітної плати, бонусу за продуктивність (Performance Bonus), надбавки за заслуги на основі продуктивності та потенціалу службовця (Merit Increment), річного змінного компоненту (Annual Variable Component), що може бути виплачений залежно від економічного стану й продуктивності державної служби загалом, а також інших щорічних бонусів [29]. Встановлення заробітної плати державного службовця Сінгапуру базується на таких ключових принципах, як співвідношення з рівнем заробітної плати посади в приватному секторі, щорічний перегляд рівня заробітної плати, гнучкість, прозорість і відповідність рівню кваліфікації. Заробітна плата випускника вищого навчального закладу, щойно зарахованого на державну службу, складає приблизно 1 957 євро, менеджерів та асистентів менеджера – від 1 921 до 3 865 євро, помічника директора – від 4 641 до 5 417 євро, заступника директора – від 6 510 до 7 482 євро, голови департаменту – від 9 968 до 11 331 євро [16].

На думку С.Н. Паркінсона, для бюрократії характерне екстенсивне зростання, оскільки чиновники збільшують кількість своїх підлеглих та працюють один для одного. Відповідно, у зв'язку зі збільшенням їх чисельності збільшуються також витрати на їх утримання. Надмірне розростання бюрократичного апарату негативно відображається на ефективності управління та, як наслідок, на соціально-економічному житті суспільства. Звичайно, не можна стверджувати, що ефективність діяльності державної служби прямо залежить від чисельності державних службовців. Проте оптимізація кількісного складу відповідно до потреб реалізації певного обсягу функцій і потреб суспільства щодо отримання державних послуг може значно підвищити продуктивність інституту державної служби. Кількість державних службовців щодо працюючого населення кра-

їни у Великобританії складає 18,3%, у США – 14,4%, у Німеччині – 10,6%, у Польщі – 9,7%, у Сінгапурі – 6,6% [22; 36].

Висновки і пропозиції. Отже, країнам із розвинутою демократією притаманні такі риси: розгалужена система електронного врядування, що охоплює різні рівні взаємодії держави й суспільства; ретельний відбір на державну службу, орієнтований на професіоналізм і компетентність претендентів; можливість кар'єрного просування; високий рівень заробітної плати, конкурентний із приватним сектором; плідні антикорупційні заходи, що базуються на розвиненій нормативно-правовій базі, політичній волі керівництва та відсутності толерантності до цього явища з боку громадян.

Водночас існують також суттєві відмінності між країнами, які пов'язані з моделлю державного управління. Основою континентальної моделі є кар'єрне зростання та довічний найм, а англо-саксонської – посадова система обіймання посад із контрактним наймом та відсутність гарантій кар'єрного зростання. Характерною особливістю східної моделі є орієнтація на високу ефективність державної служби, саме на основі чого здійснюється просування державних службовців по службі. На нашу думку, у кадровій політиці державної служби України необхідно орієнтуватись на східну модель із посиленням уваги до підвищення продуктивності праці державних службовців. Водночас окремі механізми й інструменти вдосконалення державної служби можуть бути «позичені» в кожній країні.

Встановлено, що чисельність бюрократичного апарату не визначає ефективність діяльності інституту державної служби. Досвід країн і розглянутих нами моделей свідчить про те, що переважне значення має налагодженість процесів функціонування державної служби, зокрема її відкритості, підзвітності, низького рівня корупції, чітких правил і регламентації тощо.

Долучення до зарубіжного досвіду щодо практики боротьби з корупцією та налагодження партнерських відносин між державними структурами й суспільством може стати основою розбудови ефективної системи державної служби та державного управління України. Імплементация позитивних практик зарубіжного досвіду з огляду на особливості менталітету, соціально-економічний та історичний розвиток сприятиме перетворенню інституту державної

служби України на обслуговуючу структуру, що діє в інтересах суспільства та задовольняє потреби населення, наслідуючи високі стандарти сервісу.

Список використаної літератури:

- Гмурковська Н.Г. Досвід програми «прозора Польща» для розвитку місцевого самоврядування і громадянської активності в Україні / Н.Г. Гмурковська // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2010. – Вип. 5. – С. 113–118.
- Дробышевский В.С. Современные типы антикоррупционных систем: региональный срез / В.С. Дробышевский, Н.П. Романова // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2012. – № 10(89). – С. 80–91.
- Євмешкіна О.Л. Особливості кар'єри державних службовців України і зарубіжних країн / О.Л. Євмешкіна // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. – 2013. – Вип. 3(55). – С. 127–130.
- Єдина електронна платформа послуг публічної адміністрації ePUAP [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://epuap.gov.pl/wps/portal>.
- Йосифович Д.І. Діяльність спеціалізованих антикорупційних органів: міжнародний досвід / Д.І. Йосифович // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Херсон : Херсонський державний університет, 2014. – Вип. 5. – Т. 2. – С. 124–127.
- Кірмач А.В. Конкурсна процедура прийняття на державну службу: європейський досвід правового регулювання / А.В. Кірмач // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 135–140.
- Клименко А.В. Можно ли сэкономить на бюрократии? / А.В. Клименко, Н.Н. Клищ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 90–109.
- Попова И.Г. Анализ организации заработной платы в бюджетном секторе в зарубежных странах и возможность использования опыта в республике Беларусь / И.Г. Попова // Економічний вісник університету. – 2013. – Вип. 21(1). – С. 129–135. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2013_21\(1\)_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2013_21(1)_22).
- Сатаров Г.А. Заработная плата и коррупция: как платят российским чиновникам (аналитический доклад) / Г.А. Сатаров, М.И. Левин, К.И. Головошинский и др. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.indem.ru/satarov/zarplcor.htm>.
- 2015 Edelman Trust Barometer [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2015-edelman-trust-barometer/>.
- Beamte Bund 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oeffentlicher-dienst.info/c/t/rechner/beamte/bund?id=beamte-bund-2015&matrix=1>.
- Ciarán L. A Comparison of Public Service Pay Rates in Germany and Ireland / L. Ciarán [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.impact.ie/wp-content/uploads/2012/11/Public-Service-in-Germany1.pdf>.
- Civil Service Commission. Recruitment Principles 2015 (April) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/05/RECRUITMENT-PRINCIPLES-FINAL.pdf>.
- Civil Service Hiring Process [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.civilserviceprep.co.uk/public/csp_hiringprocess.aspx.
- Civil Service Personnel Recruitment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1877/469.pdf>.
- Civil service salary scales in Singapore (2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.salary.sg/2015/salary-scale-civil-service-servant-singapore/>.
- Concise Statistical Yearbook of Poland 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/concise-statistical-yearbook-of-poland-2016,1,17.html>.
- Corruption Perceptions Index 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_corruptionperceptionsindex_rep.
- Government in Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Germany%20-%20February%202016%20-%202018_00%20-%20v2_00.pdf.
- E-Government in Singapore [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN90601.pdf>.
- Mahizhnan A. e-Government: The Singapore / A. Mahizhnan, N. Andiappan // Tamil Internet. – California, 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN033394.pdf>.
- Employment in general government and public corporations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2013-en/05/01/index.html?contentType=%2fns%2fStatisticalPublication%2c%2fn%2fChapter&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fgov_glance-2013-32-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f22214399&accessItemIds=&option6=imprint&v

- alue6=http%3a%2f%2foecd.metastore.ingenta.com%2fcontent%2fimprint%2foecd.
23. Extract from Act of 21 November 2008 on Civil Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/ustawa_-_wersja_english.pdf.
 24. Fritzen S. Discipline and Democratize: Patterns of Bureaucratic Accountability in Southeast Asia / S. Fritzen // The Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/SFritzen_DisciplineAndDemocratize.pdf.
 25. Grades and types of work in the Civil Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk/guidance/using-the-civil-service-jobs-website#civil-service-recruitment>.
 26. General Schedule Classification and Pay [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-systems/general-schedule/>.
 27. Neo B.S. Dynamic governance: embedding culture, capabilities and change in Singapore / B.S. Neo, G. Chen. – New Jersey : World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2007. – 508 p.
 28. Request for information: current job titles, associated job grades and salary bands [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/283334/6178-Job_title__grade_and_salary.pdf.
 29. Salary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.careers.gov.sg/build-your-career/career-toolkit/salary-and-benefits>.
 30. Tanzi V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures / V. Tanzi // IMF Working Paper. – 1998. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.
 31. The public service in Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The_public_service_in_Germany_December_Id_24273_en.pdf?__blob=publicationFile.
 32. UK Anti-Corruption Plan 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf.
 33. UK Government and Parliament Petitions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://petition.parliament.uk/petitions>.
 34. United Nations e-Government Survey 2016. E-Government in support of sustainable development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.
 35. Worldwide governance indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>.
 36. Yearbook of statistics Singapore 2016 / Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry. – Republic of Singapore, 2016 – 342 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/reference/yearbook_2016/yos2016.pdf.

Карпунец А. С. Зарубежный опыт организации и функционирования института государственной службы

В статье проанализирован опыт организации и функционирования государственной службы Польши, Германии, США, Великобритании и Сингапура. Сделан акцент на таких аспектах деятельности государственной службы, как развитие электронного управления, обеспечение доверия к институту государственной службы со стороны населения, формирование антикоррупционных мер, материальное обеспечение государственных служащих, отбор на государственную службу и обеспечение карьерного продвижения, регулирование численности бюрократического аппарата в соотношении к трудоустроенному населению. Отмечается важность налаживания партнерских отношений между властными институтами и обществом, в том числе путем внедрения электронного управления. Проанализирована система материального обеспечения как значимая составляющая социального статуса государственных служащих, а также ее влияние на престижность государственной службы. Доказано, что численность бюрократического аппарата не определяет эффективность деятельности института государственной службы, так как преобладающее значение имеет отлаженность процессов функционирования (открытость, подотчетность, низкий уровень коррупции, четкие правила, регламентация и так далее).

Ключевые слова: государственная служба, доверие, профессионализм государственных служащих, коррупция, конкурсный отбор, электронное управление.

Karpunets A. S. Foreign experience of organization and operation of the public service institute

The article analyzes the experience of the organization and functioning of the civil service in Poland, Germany, USA, Great Britain and Singapore. Emphasis is placed on these aspects of the public service as an electronic control development, providing confidence in the civil service institute of the population, the formation of anti-corruption measures, financial provision of civil servants, the selection of the public service and to ensure career development, regulation of the number of the bureaucracy in relation to the employed population. The importance of partnerships between government institutions and the public, including through the introduction of e-governance. Analyzed the system of financial security as a significant component of the social status of civil servants, as well as its impact on the prestige of the civil service. It is proved that the size of the bureaucracy does not determine the effectiveness of the institute of public service as the predominant importance well-functioning processes (transparency, accountability, low levels of corruption, clear rules, regulation and so on).

Key words: public service, trust, professionalism of civil servants, corruption, competitive selection, e-governance.

Л. В. Прудиус

кандидат наук з державного управління,
заступник директора – начальник
відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено європейські стандарти управління персоналом із метою впровадження в Україні для забезпечення якості державної служби. Виділено дві групи європейських стандартів управління персоналом: 1) стандарти TQM (Total Quality Management), стандарти серії ISO 9000, модель EFQM, модель CAF, SA 8000 «Social Accountability», «Investors in People»; 2) стандарти, які визначають інноваційні концепції, підходи та практики впровадження кадрових технологій: управління талантами та лідерством, управління знаннями (корпоративний університет, менторство, наставництво (коучинг), аутстафінг, аутсорсинг (лізинг персоналу), а також скринінг, рекрутинг, хедхантинг, методика LAB-profile).

Ключові слова: управління талантами та лідерством, управління знаннями, корпоративний університет, менторство, наставництво (коучинг), аутстафінг, аутсорсинг (лізинг персоналу), скринінг, рекрутинг, хедхантинг, методика LAB-profile.

Постановка проблеми. Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для країни з перехідною економікою [6]. Тому наша держава, ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [18], здійснює комплексні системні зміни законодавства щодо впровадження реформи державної служби з урахуванням європейських стандартів із метою підвищення її якості й ефективності. Першим значним результатом у цьому напрямі стало прийняття нового Закону України «Про державну службу» [14].

Послідовні кроки щодо реформування державної служби визначено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [17], Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [16] та Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки [6]. Формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі є одним з основних напрямів їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Європейський досвід щодо застосування інноваційних підходів і практик управління персоналом, впровадження кадрових технологій та забезпечення якості державної служби ви-

кликає значний інтерес серед вітчизняних науковців. Цій проблемі присвячено дослідження А. Василика [4], Л. Бізо, І. Ібрагімової, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів [20], О. Довгаля [7], І. Квелишвілі [10], Д. Неліпи [13] та багатьох інших учених. Однак питання щодо впровадження європейських стандартів управління персоналом для забезпечення якості державної служби залишається недостатньо вивченим та потребує подальшого аналізу.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження європейських стандартів управління персоналом із метою їх впровадження в Україні для забезпечення якості державної служби.

Виклад основного матеріалу. Курс України на європейську інтеграцію визначив, що забезпечення поліпшення якості має стати завданням загальнодержавної ваги, а основним шляхом його розв'язання – державна підтримка сучасних методів управління якістю й діловою досконалістю, розроблення та впровадження систем управління якістю, екологічного управління, інших систем управління, принципів всеохоплюючого управління якістю, визнаних у Європі та світі.

Тому державна політика України у сфері управління якістю ґрунтується на таких принципах всеохоплюючого управління якістю, як орієнтація на споживача, провідна роль керівництва

підприємств та організацій у вирішенні питань якості, залучення працівників підприємств та організацій до процесів управління якістю, процесний підхід до управління ресурсами й діяльністю підприємств та організацій, системний підхід до управління діяльністю підприємств та організацій, постійне навчання працівників, упровадження інновацій і вдосконалення виробничих процесів, прийняття рішень з урахуванням конкретних фактів, розвиток партнерських стосунків із постачальниками [15].

Важливо, що європейські стандарти управління персоналом також базуються на принципах всеохоплюючого управління якістю та спрямовані на забезпечення якості державної служби, адже управління персоналом є одним із ключових принципів управління якістю.

В «Енциклопедії державного управління» поняття «управління персоналом» визначається як цілеспрямована, скоординована діяльність керівників і фахівців щодо формування й ефективного використання трудового потенціалу, яка включає розробку концепції та стратегії кадрової політики, принципів і методів управління персоналом, формування системи управління персоналом [8, с. 473].

Що стосується поняття «якість державної служби», то, на думку Д. Неліпи, це сукупність властивостей, які визначають здатність державних службовців задовольнити встановлені й передбачувані потреби громадян. До основних чинників, які впливають на якість державної служби в Україні, учений відносить модель державної служби (кар'єрну чи посадову), чіткий розподіл посад на політичні та адміністративні, баланс захищеності й відповідальності державного службовця, гнучку систему оплати праці, професійну компетентність персоналу [13, с. 71].

Управління якістю в системі державної служби. Управління якістю в системі державної служби Т. Пахомова розглядає як вплив на процес функціонування системи державної служби з метою забезпечення необхідної якості управлінських рішень і послуг [8, с. 476].

Таким чином, функція управління персоналом повинна стати надзвичайно важливим, стратегічним інструментом трансформування системи державної служби України та перетворення її на систему, яка матиме кращі показники діяльності, краще реагуватиме на потреби дня та функціонуватиме згідно з прийнятими нормами й цінностями Європейського Союзу [1, с. 4].

Аналіз європейських стандартів управління персоналом на державній службі дає змогу виділити дві групи стандартів.

Першу групу стандартів управління персоналом утворюють міжнародні стандарти TQM (Total Quality Management – «система тотального управління якістю») [25], стандарти серії ISO 9000 [21], модель EFQM [9], модель CAF (Common Assessment Framework) [23], SA 8000 «Social Accountability» («Соціальна відповідальність») [12; 24], «Investors in People» («Інвестори в людей») [11], оскільки одним із базових принципів їх формування є принцип розвитку персоналу, залучення персоналу до процесів удосконалення й задоволеності персоналу своєю роботою, що прямо впливає на результативність організації.

Так, Total Quality Management (TQM) – це філософія загального управління якістю, що успішно стартувала багато років тому в Японії та США. Її головна ідея полягає в тому, що ефективне управління підприємством (організацією) можливе тільки за умови, якщо організація працюватиме не лише над якістю продукції, а й над якістю роботи в цілому, у тому числі роботи персоналу. Це все передбачає постійне вдосконалення трьох складників (якості продукції, якості організації процесів і рівня кваліфікації персоналу), що дає змогу досягти швидшого й ефективнішого розвитку бізнесу. Якість визначається такими категоріями, як міра реалізації вимог клієнтів, зростання фінансових показників організації та підвищення задоволеності працівників своєю роботою [25].

«*Investors in People*» (у перекладі стандарт «Інвестори в людей») – єдина у світі стандартизована технологія, спрямована на побудову ефективної моделі управління персоналом для досягнення цілей і завдань організації шляхом підвищення результативності діяльності працівників [11].

Далі варто розглянути *стандарти серії ISO*. У вересні 2015 р. Міжнародною організацією зі стандартизації ISO було прийнято нові версії стандартів ISO 9000:2015 та ISO 9001:2015. Це п'ята редакція популярного в усьому світі сімейства стандартів. Стандарт ISO 9001 являє собою одну з моделей управління діяльністю організації з метою забезпечення її результативності. Основу стандартів системи управління якістю формують сім принципів: орієнтація на замовника, лідерство, задіяність персоналу, процесний підхід, поліпшення, прийняття рі-

шень на підставі фактичних даних, керування зв'язками [21].

Стандарт SA 8000 «Соціальна відповідальність» є міжнародним стандартом, що встановлює соціальну відповідальність і зобов'язання організацій перед персоналом та всім суспільством, а також визначає умови впровадження соціальних якостей надання роботи. Разом із визначенням стандартів трудових прав працівників SA 8000 базується на принципах Конвенції Міжнародної організації праці, Загальної декларації прав людини та Конвенції ООН із прав дитини. Стандарт SA 8000, приймаючи як зразки стандарти ISO 9001, ISO 14001 та OHSAS 18001 разом із визнанням важливості умов віддачі праці, а також беручи за основу пріоритет системних умов, є стандартом поєднання системи управління й соціальної відповідальності. Для досягнення стандарту SA 8000 необхідно забезпечити відповідність стандартам ISO 9001, ISO 14001 та OHSAS 18001 [12; 24].

Європейська модель досконалості – EFQM (Excellence Model EFQM) розроблена Європейським фондом управління якістю (European Foundation for Quality Management) за сприяння Європейської Комісії. Модель досконалості оцінюється за 9 фундаментальними критеріями та 32 підкритеріями, усебічно описуючи «ідеальну» організацію. Критерії моделі об'єднані в дві групи: першу утворюють 5 критеріїв, які описують підходи в діяльності організації для досягнення результатів (лідерство, політика й стратегія, персонал, партнерство та ресурси, процеси), а другу – 4 критерії за результатами, яких досягає організація за рахунок використання вказаних підходів щодо споживачів, персоналу, суспільства, основних ділових результатів [9].

Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework, CAF) – це інструмент загального управління якістю (TQM), який виник на основі Європейської моделі досконалості (EFQM) та передбачає оцінювання й порівняння можливостей і результатів та управління для вдосконалення діяльності за двома блоками критеріїв. До першого блоку віднесено 5 критеріїв: лідерство, управління людськими ресурсами, політику й стратегію, партнерство й ресурси, процеси. До другого блоку віднесено 4 критерії: результати, що стосуються персоналу, результати, що стосуються споживачів, результати, що стосуються суспільства, основні ділові результати організації [23].

До другої групи стандартів управління персоналом можна віднести стандарти,

які визначають інноваційні концепції, підходи й інструменти впровадження кадрових технологій та найчастіше застосовуються в бізнесі: управління талантами та лідерством, управління знаннями (корпоративний університет, менторство, наставництво (коучинг), аутстафінг, аутсорсинг (лізинг персоналу), а також скринінг, рекрутинг і хедхантинг, методику LAB-profile тощо).

Сучасна спрямованість інновацій у кадровій сфері, на думку А. Василика, пов'язана з такими завданнями: 1) підвищенням продуктивності діяльності; 2) ефективним навчанням і розвитком персоналу; 3) поліпшенням робочих взаємин та створенням творчого середовища; 4) поліпшенням якості трудового життя; 5) стимулюванням креативних ідей; 6) звільненням менеджерів від рутинних функцій, кращим використанням майстерності й здібностей людей; 7) підвищенням сприйнятливості та адаптивності персоналу до нововведень; 8) залученістю та лояльністю персоналу, згуртованістю колективу; 9) забезпеченням балансу інтересів компанії й співробітника [4, с. 309].

Тому значну роль у процесі управління персоналом відіграють управління талантами та управління лідерством організації.

Зокрема, талант-менеджмент – це досить новий напрям в HR-менеджменті. Засновником талант-менеджменту вважається компанія «McKisey» [22]. Талант – це сукупність здібностей людини (притаманних їй обдарувань, умінь, знань, досвіду, інтелекту, характеру й енергії), а також здібність до навчання та зростання. Чіткого визначення управлінського таланту не існує, як не існує й універсального визначення видатного управлінця, оскільки вимоги в різних компаніях відрізняються. Кожна фірма визначає свій перелік вимог до управлінця [22].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначено, що в Стародавній Греції, Месопотамії, Сирії слово «талант» вживалось у значенні вагової та грошової одиниці. Друге значення слова «талант» – це видатні здібності людини; хист, обдаровання; здібність до чогось, уміння робити щось; людина з видатними природними здібностями. А слово «талановитий» тлумачиться таким чином: який має великі здібності, талант; який виконано з талантом; який відзначається високою майстерністю [5, с. 1428].

На нашу думку, талант-менеджмент можна визначити як складову частину управління пер-

соналом, яка спрямована на виявлення й розвиток талановитого персоналу з метою підвищення якості, результативності та ефективності діяльності організації.

Ключове значення в управлінні персоналом належить управлінню лідерством організації. Так, лідерство є сучасною концепцією управління, у тому числі управління змінами, для якої має значення не рівень посади, а ступінь впливовості діяльності особи. Лідерство – це нова якість управління людськими ресурсами. Лідерство ґрунтується на ідеалах творчості, проактивності, стратегічного мислення, довіри й поваги до людей тощо [19, с. 3–4].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» поняття «лідерство» розглядається як першість у чому-небудь [5, с. 617].

З огляду на те, що лідер – це та особа, яка веде за собою, поняття управління лідерством організації, на нашу думку, можна розглядати як важливу складову частину управління персоналом, яка спрямована на виявлення лідерів серед персоналу та розвиток їхніх лідерських здібностей шляхом мотивації, забезпечення навчання (у тому числі самоосвіти, наставництва, менторства, формування корпоративного університету) з метою корисного використання для реалізації цілей організації.

Як уже було зазначено, важлива роль у питаннях управління талантами та управління лідерством організації належить менторству, наставництву й корпоративному університету.

Менторство (mentoring) – це допоміжні та навчальні стосунки, у яких одна особа ділиться власними знаннями, досвідом та ідеями з іншою, яка у свою чергу отримує користь від обміну задля особистісного й професійного розвитку. Менторство – це, так би мовити, порада керівника. *Наставництво* (coaching) – це стимулювання розмірковування та самостійного пошуку, допомога знайти правильне рішення. Метою наставництва є відкриття інших способів/шляхів вивчення й інтерпретації світу людини, що приводить до нових дій і нових результатів [20, с. 81–82].

Що стосується *корпоративного університету*, то в основі діяльності корпоративних університетів лежать три головні принципи: а) неперервність професійної підготовки та навчання персоналу, зумовлена стрімкими темпами розвитку, модернізації техніки й технології; б) практична спрямованість професійної підготовки та навчання персоналу; в) використання

переважно активних методів навчання персоналу [3].

Результати діяльності корпоративного університету для організації сприяють удосконаленню сучасних технологій діяльності, що приведе до загального зростання ефективності; виробленню здатності швидко реагувати на зміни зовнішнього середовища та зміцнювати конкурентні позиції; формуванню єдиної корпоративної ідеології, корпоративної культури; мотивованості й лояльності співробітників, «історії» навчання щодо кожного співробітника; оперативному та прозорому контролю, статистиці; підтримці іміджу й підвищенню привабливості корпорації в очах клієнтів і партнерів [3].

Варто зазначити також про такі важливі європейські інноваційні кадрові технології, як аутсорсинг, аутстафінг (лізинг персоналу), скринінг, рекрутинг, хедхантинг, методика LAB-profile тощо.

Зокрема, поняття «*аутсорсинг*» (від англ. «Outsourcing») дослівно означає «використання чужого ресурсу». Інакше кажучи, аутсорсинг – це передача однією компанією на підставі договору певних бізнес-процесів або непрофільних функцій на обслуговування іншій компанії (аутсорсеру), яка спеціалізується у відповідній галузі. Такі дії дають можливість звільнитись від непрофільних для компанії функцій і повністю сконцентруватись на основній діяльності підприємства. У свою чергу працівники компанії-аутсорсера залишаються на своїх робочих місцях (виконують завдання дистанційно) та оформлені в штаті компанії-аутсорсера [2].

Перевагами застосування методики аутсорсингу є те, що він дає можливість органам виконавчої влади концентруватись на основних цілях діяльності, переорієнтовувати внутрішні ресурси на більш важливі цілі, використовувати ресурси приватних компаній, відсутні в органів виконавчої влади [10, с. 172].

Аутстафінг (від англ. «Outstaffing» – «позаштатний») – це переведення частини працівників зі штату однієї компанії (аутстаффера) до штату іншої організації. У такому випадку працівники працевлаштовані в одній компанії (аутстаффера), проте фактично працюють в іншій, де вони мають свої робочі місця й посадові інструкції [2].

Як зазначає О. Довгаль, у сучасній практиці зовнішнього підбору кандидатів використовують переважно такі технології, як скринінг, рекрутинг і хедхантинг. *Скринінг* – це «поверхневий під-

бір», який здійснюється за формальними ознаками (освітою, віком, статтю, досвідом роботи); вакансії низького рівня зазвичай закриваються шляхом скринінгу. *Рекрутинг* – це «поглиблений підбір», який враховує особистісні характеристики й ділові якості претендента; здійснюється рекрутинговими агентствами для підбору фахівців середньої ланки [7]. Для підбору фахівців найвищої управлінської ланки використовуються хедхантинг (від англ. «headhunting», дослівно – «мисливці за головами»).

Паралельно під час формування колективу може стати в нагоді *методика LAB-profile*, яка дає можливість будувати метапрограмні профілі працівників та/або кандидатів на вакантні посади. Цей метод ґрунтується на психологічних інструментах управління персоналом і дає можливість побудувати метапрограмний портрет особистості, за допомогою якого виявляються найважливіші характеристики стилю мислення співробітника, що дає можливість спрогнозувати, як успішно він впорається з тим чи іншим видом діяльності, якими ресурсами він володіє [7; 4, с. 312].

Висновки і пропозиції. Таким чином, реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо реформування державної служби й узгодження її з європейськими стандартами вимагає впровадження нових підходів для формування інноваційної системи управління персоналом. Крім того, з впровадженням нового Закону України «Про державну службу», яким передбачаються норми щодо визначення державними органами переліку посад працівників, які виконують функції з обслуговування, стає можливим застосування також аутсорсингу та аустафінгу. Однак це питання вимагає подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Акер Л. Оцінка системи управління персоналом в органах виконавчої влади України: звіт, підготовлений на замовлення Світового банку за підтримки Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України / Л. Акер. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. – 31 с.
2. Аутсорсинг і аустафінг – в чому різниця? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravogarrant.com.ua/uk/outsorcing-autstaffing-riznycja/>.
3. Баніт О. Корпоративне навчання як інноваційна технологія у системі внутрішньофірмової підготовки персоналу / О. Баніт // Педагогічні інновації: ідеї, реалії, перспективи. – 2014. – № 1(12). – С. 94–98.
4. Василик А. Сучасні виклики та інноваційні практики управління персоналом / А. Василик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/5175/1/306-314.pdf>.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками, доповненнями та CD) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1728 с.
6. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
7. Довгаль О. Інноваційне управління персоналом / О. Довгаль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4227>.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 6 : Державна служба. – 2011. – 524 с.
9. Европейская модель совершенства – EFQM Excellence Model [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.certicom.kiev.ua/EFQM%20Model.html>.
10. Квеліашвілі І. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України / І. Квеліашвілі // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4(27). – С. 171–178.
11. Міжнародний стандарт. Investors in People [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.investorsinpeople.com/iip-standard>.
12. Міжнародний стандарт. Соціальна відповідальність (SA8000) : міжнародний документ від 1 жовтня 2007 р. № SA8000:2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0015697-07>.
13. Неліпа Д. Основні чинники забезпечення якості державної служби / Д. Неліпа // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2015. – № 1(11). – С. 69–75.
14. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
15. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/447-2002-%D1%80>.

16. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
18. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.
19. Профілі компетенцій лідерства на державній службі в Україні / Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/attachments/article/14>.
20. Розвиток лідерства / [Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів] ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
21. Системи управління якістю за ISO 9001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.certsystems.kiev.ua/uk/iso-9001/sistemi-upravlinnya-yakistyu-za-iso-9001.html>.
22. Продіус О. Талант-менеджмент як невід'ємна складова успіху організації / О. Продіус, А. Журавель, М. Сітор // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 1(6). – С. 172–177.
23. CAF – Common Assessment Framework [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>.
24. SA 8000 (Social Accountability 8000) «Стандарты социальной ответственности» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://etr-spektr.com.ua/sa-8000-social-accountability-8000-standarty-socialnoj-otvets.html>.
25. TQM – Total Quality Management – философия всеобщего управления качеством [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.progressive-management.com.ua/glossary-management/57-tqm-total-quality-management>.

Прудіус Л. В. Европейские стандарты управления персоналом как условие обеспечения качества государственной службы

В статье исследованы европейские стандарты управления персоналом с целью внедрения в Украине для обеспечения качества государственной службы. Выделены две группы европейских стандартов управления персоналом: 1) стандарты TQM (Total Quality Management), стандарты серии ISO 9000, модель EFQM, модель CAF, SA 8000 «Social Accountability», «Investors in People»; 2) стандарты, которые определяют инновационные концепции, подходы и практики внедрения кадровых технологий: управление талантами и лидерством, управление знаниями (корпоративный университет, менторство, наставничество (коучинг), аутстаффинг, аутсорсинг (лизинг персонала), а также скрининг, рекрутинг, хедхантинг, методика LAB-profile).

Ключевые слова: *управление талантами и лидерством, управление знаниями, корпоративный университет, менторство, наставничество (коучинг), аутстаффинг, аутсорсинг (лизинг персонала), скрининг, рекрутинг, хедхантинг, методика LAB-profile.*

Prudyus L. V. European standards of human resource management as a condition for quality civil service

In the article European standards of human resources management were researched with the aim to implement quality civil service in Ukraine. Two groups of human resources management European standards pointed out: 1) standards TQM (Total Quality Management), ISO 9000 Standards, Model EFQM, Model CAF, SA 8000 “Social Accountability”, “Investors in People”; 2) standards that define innovative concepts, approaches and practices of human resources technology implementation: namely talent management and leadership, knowledge management (corporate university, mentoring, mentoring (coaching), out staffing, outsourcing, staff leasing, screening, recruiting, headhunting and LAB-profile methods).

Key words: *namely talent management and leadership, knowledge management, corporate university, mentoring, mentoring (coaching), out staffing, outsourcing (staff leasing), screening, recruiting, headhunting, LAB-profile methods.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:316

І. В. Козюра

доктор наук із державного управління, професор кафедри менеджменту
ВНЗ Укркооспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

ВПЛИВ ЛІДЕРСТВА НА РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті здійснено узагальнення досвіду Канади щодо проведення заходів, спрямованих на реформування системи місцевого самоврядування шляхом оптимізації адміністративно-територіального устрою. З'ясовано фундаментальні принципи підготовки та проведення реформи адміністративно-територіального устрою, які полягають у використанні в діяльності органів місцевого самоврядування позитивного і випереджаючого лідерства, прозорості, відкритості, завчасного інформування про зміни та застосування практики широких консультацій. Запропоновано шляхи адаптації зарубіжного досвіду організації діяльності з реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування, лідерство, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Розв'язання багатьох проблем подальшого становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні нерозривно пов'язане з проведенням адміністративно-територіальної реформи і формуванням нового управління, заснованого на лідерстві [6, с. 155]. Така політика передбачає систему заходів центральних і місцевих органів влади, покликану забезпечити ефективне управління соціально-економічними процесами на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. З урахуванням особливостей здійснення адміністративно-територіальної реформи має відбуватися й зміна підходів до місцевого самоврядування України. Під час розробки й уточнення концепцій і стратегій реформування системи місцевого самоврядування України важливо постійно і творчо використовувати кращий світовий досвід, враховувати різні варіанти вирішення проблемних питань регіонального й місцевого управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що в науковій літературі досліджується досить широкий комплекс питань, що стосуються підготовки та проведення адміністративно-територіальної реформи для створення і підтримання життєздатних громад, досягнення фундаменталь-

ної мети місцевого врядування – забезпечення громадян високою якістю життя й обслуговування, сприяння соціально-економічному, культурному та екологічному розвитку територій. Особливий інтерес у контексті даного дослідження становлять наукові розробки вітчизняних учених Т.А. Кравченко, В.В. Мамонової, І.М. Грищенко, в яких питання реформування адміністративно-територіального устрою пов'язуються з необхідністю формування та розвитку лідерства.

Проте, попри всю значущість реформування адміністративно-територіального устрою України, цей напрям вимагає подальших досліджень. На сьогодні вітчизняними вченими опубліковано недостатньо наукових праць, що досліджують цю проблематику, майже відсутні праці з дослідження зарубіжного досвіду організації заходів із підготовки та реалізації реформування адміністративно-територіального устрою.

Метою статті є дослідження досвіду Канади в частині організації та проведення заходів із реформування адміністративно-територіального устрою з використанням лідерства.

У статті вирішувалися такі завдання:

– здійснити аналіз організаційних заходів, направлених на забезпечення процесу реформування адміністративно-територіального устрою Канади;

– запропонувати шляхи адаптації досвіду Канади щодо проведення заходів із підготовки до реформування адміністративно-територіального устрою та використання лідерства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останні роки Україна все більше уваги приділяє вивченню досвіду зарубіжних країн щодо формування дієвої та ефективної системи місцевого самоврядування. Однією з таких країн є Канада, в якій у серпні 1998 р. урядом канадської провінції Саскачеван була створена спеціальна комісія з вивчення питань оновлення муніципального законодавства (далі – спеціальна комісія), до завдань якої входило: розглянути сильні і слабкі сторони широкого комплексу питань, розробити відповідні рекомендації щодо здійснення реформування системи місцевого самоврядування.

Відповідно до основного закону країни – Акту про Британську Північну Америку 1867 р. і Акту про конституцію 1982 р. – органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (територіальним на Півночі) органам влади, які встановлюють і змінюють межі територіальних одиниць, розробляють основи політики, в рамках якої діють муніципалітети [1, с. 46].

Необхідність огляду діяльності й вдосконалення муніципальної системи диктується тим, що для неї стає все важчим задовольняти сучасні і потенційні потреби територіальних громад та економіки. Значний вплив не лише на органи місцевого самоврядування, а й на жителів громад, підприємства й організації провінції справляють демографічні й економічні тенденції, а саме: зменшення, міграція і зростаюча урбанізація населення, зміна його вікового складу; перехід від переважно сільськогосподарського до більш диверсифікованого типу економіки, коливання цін на сільськогосподарську продукцію і промислові товари, зміни в характері комерційної діяльності і транспортування, зростаюча регіоналізація місцевих економік і управління. У той час як муніципальна система структурована й організована переважно на місцевому базовому рівні (за принципом «одна територіальна громада – один муніципалітет»), комерційний, некомерційний, соціально-культурний сектори і навіть немуніципальні управлінські структури організуються і функціонують в основному на регіональній основі.

Незважаючи на позитивні управлінські і фінансові практики більшості місцевих органів влади, їх колективні зусилля виявилися неадек-

ватними для забезпечення і виконання трьох суттєвих завдань: належного загального управління (ефективна, відповідальна, автономна, авторитетна і підзвітна влада), надання муніципальних послуг і сприяння соціально-економічному розвитку територіальних одиниць.

У провінції Саскачеван склалася одна з найбільш фрагментованих муніципальних систем у Канаді, неоднорідна за типами, розмірами, функціями, юрисдикціями і фінансовими можливостями муніципалітетів, основи якої були закладені ще першим провінційним законодавчим актом про місцеве врядування в 1908 році.

За сторічну історію в провінції виникло 836 інкорпорованих муніципалітетів, а також 170 неінкорпорованих «квазімуніципалітетів» (організованих малих селищ і північних поселень), тобто загалом більше 1 тис. муніципальних одиниць, які можна згрупувати за трьома типами: міські, сільські і північні муніципалітети. Серед провінцій Канади більше муніципалітетів лише у Квебеку, а за середньою кількістю населення на муніципалітет Саскачеван має найнижчий показник (1225), у той час як для інших провінцій він становить 5-8 тис. осіб (Квебек, Манітоба, Нью-Брансуїк, Альберта) чи 17-25 тис. (Нова Шотландія, Британська Колумбія, Онтаріо) [1, с. 104].

Крім того, кожний тип муніципалітету має відмінні критерії для отримання свого статусу (табл. 1).

Серед викладених у попередньому звіті спеціальної комісії [5, с. 3] в 1999 р. напрямів оновлення найбільше дискусій викликало питання змін у муніципальній територіальній структурі провінції, а саме рекомендація про здійснення так званої «великої консолідації» муніципалітетів, що передбачало скорочення їх кількості з тисячі до менш ніж 125. Вжиття такого заходу зробило б кількість муніципалітетів і середню кількість жителів на муніципалітет порівняними з більшістю інших канадських провінцій (5-26 тис. осіб). Європейський досвід теж показав, що оптимальним розміром територіальної громади є адміністративна одиниця з населенням від 5 до 100 тис. осіб [2, с. 80].

Оптимізація адміністративно-територіальної структури мала на меті вирішення низки питань:

– мінімізувати проблеми фрагментації, різноманітності, несумісності, диспропорційності, нерівності і зростання витрат серед муніципалітетів;

– зменшити поточні витрати й витрати внаслідок невикористаних сприятливих можливостей для жителів і платників податків, органів влади, бізнесу та інших організацій;

– посилити правоспроможність органів самоврядування та максимізувати можливості управління, надання послуг, планування і розвитку територій.

Відповідно, муніципалітети мають керуватися у своїй діяльності новим набором принципів і критеріїв інкорпорації, що містять баланс між кількістю муніципальних і регіональних соціально-економічних утворень та баланс між їх географічними розмірами. Первинним критерієм для організації будь-якого муніципалітету повинно бути його життєздатність і сталість як соціальної, економічної і політичної одиниці протягом значного періоду [1, с. 204].

Пропонувалося встановити один чи два типи муніципалітетів: 1) «муніципальні райони» або 2) «метрополійні муніципальні райони» й «регіональні муніципальні райони». Вони мали складатися із суміжних інтегрованих більш сильних міських і оточуючих їх сільських муніципалітетів. Перевага надавалася одноярусній структурі (такими прикладами є системи в Новій Шотландії, Онтаріо чи система округів США), де існувала б єдина «муніципальна влада» для всього району і один чи більше консультативних (дорадчих) комітетів для кожного населеного пункту. «Без районних чи регіональних муніципаль-

них органів влади муніципалітети стануть все більш проблемними, недоречними чи маргіналізованими утвореннями в результаті регіоналізації, що має місце навколо них» [5, с. 45].

Варто відзначити, що спеціальною комісією із самого початку своєї діяльності заохочувалися всі напрями громадської участі, надавалися можливості для проведення дискусій, роз'яснювалася важливість цієї ініціативи, окреслювалися ключові питання і проблеми відносно предмету обговорення, тобто використовувалося лідерство у всіх його проявах для формування активності, ініціативності, відповідальності громадян у частині залучення їх до прийняття рішень із формування нового муніципального законодавства. Усього через зустрічі з організаціями і асоціаціями муніципального й немуніципального секторів, зібрання і робочі семінари для представників організацій і громадськості планувалося здійснити 4 раунди консультацій [2, с. 82].

На 11 громадських форумах, проведених спеціальною комісією восени 1999 р., їх учасники (переважно практики – посадові і виборні особи місцевого самоврядування) висловили свої погляди і думки про те, якою має бути ідеальна муніципальна система, якими є сучасні проблеми, а також варіанти, напрямки і підходи до реформування.

Спільним було бачення ідеальної муніципальної системи XXI ст. Згідно з ним муніципальним органам влади слід бути:

Таблиця 1

Форми і критерії інкорпорації населених пунктів

Тип муніципалітету	Тип населеного пункту	Кількість, од.	Мінімум насел., чол.	Житлові будівлі, од.	Інші критерії інкорпорації
Міські	Міста (cities)	12	5000	-	Рішення ради / клопотання
	Містечка (towns)	145	500	-	Рішення ради / клопотання
	Селища (villages)	316	100	50	Рішення ради для курортного селища або петиція за 30 підписами у випадку організованих малих поселень
	Курортні селища (resort villages)	42	100	50	30 підписів ймовірних виборців
Сільські	Сільські муніципалітети	297	-	-	Міністерський наказ
	Малі поселення				Мінімум 30 підписів осіб, що представляють 2/3 виборців
	організовані (organized hamlets)	159	10	5	
	неорганізовані	400	10	5	
Північні	Містечка	2	500	-	Петиція до ради 15 виборців
	Селища	13	100	50	Петиція до ради 15 виборців
	Малі селища	9	50	25	Петиція до ради 10 виборців
	Поселення	11	30	-	Для збереження статусу змушені обирати місцевий дорадчий комітет
	Усього	836			

по-перше, цілеспрямованими – мати чітку і суттєву мету своєї діяльності;

по-друге, міцними управлінськими утвореннями, наділеними значним статусом, владними повноваженнями й автономією;

по-третє, спроможними – сильними управлінськими утвореннями зі значними організаційними можливостями, особливо стосовно фінансових і людських ресурсів, необхідних для виконання їх функцій і досягнення поставленої мети;

по-четверте, кооперативними – мати бажання і засоби співпрацювати у вирішенні питань один з одним й іншими органами управління;

по-п'яте, демократичними, доступними і підзвітними перед громадянами і платниками податків;

по-шосте, ефективними і продуктивними у виконанні функцій і досягненні встановленої мети [1, с. 94].

Питання консолідації (укрупнення) муніципалітетів знайшло як своїх противників, так і прибічників (табл. 2).

Ідея про значне скорочення кількості муніципалітетів зустріла сильну протидію під час громадських слухань попереднього звіту спеціальної комісії протягом березня-квітня 2000 р. (у 15 населених пунктах провінції було проведено 17 зібрань, які відвідало 7 тис. чол., крім того, комісією було розглянуто понад 400 письмових звернень) [1, с. 233]. Меншість презентантів взагалі не бачили ніякої необхідності

в будь-якого роду об'єднання тисячі саскачеванських муніципалітетів, підкреслювали переваги діючої системи, які полягали, насамперед, у тому, що місцеві органи влади знаходяться найближче до людей і можуть найефективніше надавати муніципальні послуги; забезпечувати ухвалення рішень, сформованих на підставі їх власних потреб, а не за встановленими зверху стандартами [1, с. 234]. Інші муніципалітети, визнаючи необхідність змін, не погоджувалися ні з їх рекомендованим обсягом, ні зі способом їх імплементації.

Зосередившись на питаннях процесу, учасники дещо менше уваги приділили іншим важливим аспектам, таким як запровадження посади муніципального омбудсмана, вдосконалення методів надання певних послуг чи функцій та ким вони повинні забезпечуватися – місцевими чи центральними органами влади. Деякі сільські муніципалітети вказали, що вони не хотіли б безпосередньо займатися адмініструванням охорони здоров'я, освіти чи соціального забезпечення, ще більше заважало відігравати більшу роль в економічному розвитку територій.

Проти запропонованого, на їх думку, «примусового об'єднання» активно виступили Асоціація сільських муніципалітетів Саскачевану й опозиційна коаліційному уряду провінції Саскачеванська партія. На спеціально проведеному референдумі 98% жителів 145 з 297 сільських муніципалітетів проголосували проти примусових укрупнень муніципалітетів [5, с. 56]. Асоціа-

Таблиця 2

Аргументи з питань консолідації (укрупнення) муніципалітетів [1, с. 187]

«Проти»	«За»
Громади втраять свою ідентичність. Менші одиниці поглинаються більшими. Втрачатиметься представництво і місцевий вплив на процес ухвалення рішень. Результатом стане потенційне зменшення рівня надання послуг або очікування його зростання. Укрупнення (злиття) не заощадить ніяких коштів. Потенційні фінансові й екологічні зобов'язання деяких муніципалітетів також будуть консолідовані. Різні громади і платники податків мають різні управлінські потреби й інтереси. «Мале – привабливіше і краще» – більш ефективно, дієве, підзвітне і автономне. Об'єднання внаслідок консолідації (регіоналізації) шкільних і медичних округів збільшення повноважень, демократичного контролю і поліпшення обслуговування не відчутно на практиці.	Характер територіальних громад змінюється і розширюється. Нежиттєздатність і відсутність сталості багатьох муніципалітетів. Недостатня міжмуніципальна кооперація існуючих муніципалітетів. Дублювання служб. Існуюча система породжує конфлікт між міськими і сільськими муніципалітетами та призводить до занепаду сільських територій. Більші одиниці матимуть більше населення, ресурсів і доходну базу. Багато муніципальних функцій і послуг можуть надаватися ефективніше на більших територіях. Малі муніципалітети призводять до місцевого фаворитизму, корупції і виникнення конфлікту інтересів. Значне заощадження коштів на адміністративні витрати і спільне обслуговування. Полегшення стимулювання економічного розвитку Консолідація вже успішно працює в інших юрисдикціях і забезпечила заощадження коштів, поліпшення обслуговування.

ція міських муніципалітетів Саскачевану зайняла більш помірну позицію. Певного прогресу на шляху розгляду проблемних питань муніципальної реформи у визначенні сфері, де може спрацювати оновлення законодавства, було досягнуто під час проведення засідань провінційного «круглого столу» з питань муніципальної реформи, в якому взяли участь представники від провінційного уряду й обох асоціацій. Уряд погодився розробити план дій з усунення законодавчих, фінансових й інших перешкод до добровільної муніципальної реструктуризації в тісній співпраці з органами місцевого самоврядування [5, с. 71].

Водночас Департаментом муніципальних справ, культури і житлової політики Саскачевану було підготовлено аналіз витрат-вигод муніципальної консолідації з метою оцінки фінансової користі від реалізації варіанту злиття муніципалітетів, запропонованого у звіті науково-дослідницької групи професора Дж. Стейблера «Функціональні економічні території в Саскачевані – основа муніципальної реструктуризації». Згідно з ним планувалося укрупнити всі муніципалітети в 17 (як інший варіант 11) регіональних муніципальних районів, що мало викликати зростання економічної активності у всій провінції. Муніципальні платники податків за підрахунками у випадку переходу до моделі 17 регіонів змогли б заощаджувати 28,9 млн. доларів щорічно [2, с. 80]. Викладені у звіті положення і показники стали предметом критики з боку асоціацій муніципалітетів і партійної опозиції та пройшли відповідні перевірки.

Прогнозовані позитивні фінансові, економічні чи політичні вигоди від структурних перетворень мають підкріплюватися бажанням і готовністю самих територіальних громад до таких змін. Не варто забувати про провідну роль лідерів територіальних громад – посадових і виборних осіб місцевого самоврядування у формуванні та розвитку ефективного місцевого самоврядування [4, с. 57].

У заключному звіті спеціальної комісії з питань оновлення муніципального законодавства [5, с. 81], на відміну від попереднього, в якому проголошено потребу в «значній консолідації» муніципальних одиниць (від «сучасної 1000» до «менш ніж 125»), вже не вказується оптимальна кількість муніципалітетів (розробка проєктів муніципальної реструктуризації не входила в мандат спеціальної групи). Наголос зроблено на визначення «структури проблемних питань,

варіантів і потенційних напрямків», «будівельних блоків» муніципального оновлення.

Вивчення досвіду, а точніше кажучи, спроб оптимізації розміру територіальних громад у Саскачевані дозволяє зробити певні узагальнення і висновки.

1. Нинішня адміністративно-територіальна структура вимагає змін у напрямі укрупнення територіальних утворень до рівня, важливого для створення і підтримування життєздатних громад, досягнення фундаментальної мети місцевого врядування – забезпечення громадян високою якістю життя й обслуговування, сприяння соціально-економічному, культурному та екологічному розвитку територій. Невдачі адміністративно-територіальної реформи, муніципального оновлення можуть мати катастрофічні наслідки не лише для окремих громад, а й для регіону і країни в цілому.

2. Під час запровадження нових форм муніципального управління слід дотримуватися балансу між вигодами, забезпечуваними відносно великими одиницями (наприклад, економічний ефект від зростання масштабу в адміністрації і послугах, критична маса необхідних для розвитку людей і ресурсів тощо) і перевагами, забезпечуваними відносно малими одиницями (як доступна і відповідальна місцева влада).

3. Необхідними умовами реформування є:

- наявність повного і детального плану дій;
- оновлення повинно стати пріоритетом для кожного: центральних і місцевих органів влади, широкої громадськості;

- зосередження на суспільному інтересі, що має бути головним. На перешкоді реформуванню не повинні стояти особисті, організаційні, місницькі і партійні інтереси;

- ефективне керівництво з боку виборних і призначуваних посадових осіб місцевих і центральних органів влади, членів комерційних і неприбуткових організацій, профспілок й інших впливових осіб місцевих громад, а також з боку жителів і платників податків кожної територіальної громади;

- сміливі ініціативи і сміливі компроміси з боку учасників надзвичайно важливі для досягнення того типу оновлення, якого потребують багато громад;

- розуміння економічного, соціального і міждержавного контексту муніципального управління в його історичній перспективі;

- комплексний і системний характер реформування в муніципальному і державному

секторах, особливо важливий для тих елементів системи державного управління, що мають прямий і значний вплив на місцеве самоврядування;

– відповідна урядова стратегія і програми, важливі й обов'язкові для стимулювання і сприяння різних типів розвитку територій;

– прийнятний баланс між місцевими і регіональними органами управління.

4. Реформування також вимагає відповідних підходів, що ґрунтуються на відповідних принципах. Так, для досягнення оптимального і своєчасного структурного оновлення рекомендовано застосовувати «спрямований консультативний підхід», який полягає в спрямовуючій ролі центрального уряду в поєднанні з організованими ним консультаціями, та переговорний підхід між центральними та муніципальними органами влади з інших ключових елементів муніципальної системи. Сприяти переговорному процесу покликана організація «круглих столів» як авторитетного форуму для ведення переговорів й укладення центральними і місцевими органами влади угод у питаннях взаємного інтересу [1, с. 58–61]. Для виконання поставлених завдань повинен застосовуватися підхід, найбільш прийнятний для конкретних умов.

Загалом здійснення реорганізації муніципальної системи має керуватися п'ятьма фундаментальними принципами:

1) позитивне і випереджаюче лідерство з боку провінційної і місцевої влади;

2) прозорість. Процес має вестися в такий спосіб, щоб кожен розумів суть запропонованих чи прийнятих ініціатив, діючих осіб і систему ухвалення рішень;

3) відкритість. Кожному бажаючому надається можливість висловити письмово або усно свої погляди на запропоновані зміни;

4) завчасне інформування про будь-яку значну ініціативу перетворень;

5) широкі консультації стосовно будь-якої важливої ініціативи з питань оновлення.

5. Беручи до уваги важливі взаємозв'язки між різними головними частинами чи елементами муніципальної системи, недоцільно мати справу лише з кількома з них, а не всіма. Наприклад, важко розглядати характер і обсяг оновлення стосовно функцій муніципальних влад без розгляду характеру й обсягу змін відносно статусу, повноважень і фінансів муніципалітетів.

Форми муніципального управління традиційно пов'язані зі сприйняттям поняття «громади», що включає як географічну територію, так і спільний зв'язок і інтереси її членів-резидентів. З точки зору реалізації на практиці зміна територіальної організації країни і введення нових принципів територіального поділу – акція, що спирається на політичне рішення (і тут має бути наявною спільна політична воля) – може мати одномоментний характер. Але створення самоврядних спільнот у межах одиниць нового територіального поділу являє собою процес, тривалість окремих етапів якого завчасно важко передбачити.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Уроки вдосконалення адміністративно-територіальної структури муніципального управління в Канаді мають значення і для України, що знаходиться в процесі пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Внесення змін до Конституції України в частині, що стосується системи адміністративно-територіального устрою України, удосконалення законодавства щодо формування територіальної основи місцевого самоврядування, ухвалення законодавчих актів про адміністративно-територіальний устрій України та про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою має стати пріоритетними напрямками зміцнення організаційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Козюра І.В. Місцеве самоврядування: канадський досвід для України / І.В. Козюра. – Полтава : ТОВ «АСМІ», 2013. – 368 с.
2. Козюра І.В. Підходи і принципи взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи / І.В. Козюра // Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квіт. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 178 с. – С. 79–82.
3. Кравченко Т.А. Сучасні підходи до удосконалення змісту підготовки лідерів державного управління / Т.А. Кравченко // Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи: матеріали Всеукраїнського круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.В.Пашко, А.К. Гука. – Х. : Фактор, 2015. – 88 с. – С. 18–20.
4. Мамонова В.В. Формування лідерів громад: роль науки та освіти з публічного управління /

- В.В. Мамонова // Інвестиції: практика та досвід: наук.-пр. журнал. – К. : Вид-во ТОВ «ДКС Центр», 2016. – № 6. – С. 56–60.
5. Interim Report: Municipal Government for Saskatchewan in the 21st Century / Task Force on Municipal Legislative Renewal. – Regina, 2000 – 75 p.
6. Gryshchenko, I. «The impact on the formation of personal needs leadership», Scientific BULLETIN of National Mining University, Scientific and technical journal, vol. 4 (154), 2016 (Juli). Section «Economy and management», pp. 154,160.
-

Козюра И. В. Влияние лидерства на реформирование административно-территориального устройства: уроки для Украины

В статье осуществлено обобщение опыта Канады по проведению мероприятий, направленных на реформирование системы местного самоуправления путем реформирования административно-территориального устройства. Выявлены фундаментальные принципы подготовки и проведения реформы административно-территориального устройства, которые заключаются в использовании в деятельности органов местного самоуправления положительного и опережающего лидерства, прозрачности, открытости, заблаговременного информирования об изменениях и применении практики широких консультаций. Предложены пути адаптации зарубежного опыта организации деятельности по реформированию административно-территориального устройства в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, лидерство, административно-территориальное устройство.

Kozyura I. V. Impact of leadership at reformation administrative divisions: lessons for Ukraine

The article the generalization of experience of Canada on measures to reform the local government system by optimizing the administrative-territorial structure. Found out the fundamental principles of training and reform of administrative and territorial structure, which are in use in local government activities and positive ahead of leadership, transparency, openness, advance notice of changes and application of broad consultations. The ways of adapting foreign experience to reform the organization of administrative-territorial reform in Ukraine.

Key words: local government, leadership, administrative divisions.

О. Б. Мочков

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України,
депутат Верховної Ради України VII скликання

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

У статті розглядаються організаційні засади участі місцевих громад у вирішенні проблем місцевого розвитку в Україні. Проведено аналіз організаційно-правового забезпечення форм прямої демократії: виборів, референдуму, зборів громадян, подання громадських ініціатив тощо. Запропоновано вдосконалити організаційні засади, які регулюють участь громадян у вирішенні проблем розвитку місцевих громад.

Ключові слова: *місцевий розвиток, місцеве самоврядування, місцевий референдум, опитування громадян, збори громадян за місцем проживання, місцеві вибори, громадські ініціативи, територіальна громада, депутат.*

Постановка проблеми. Вироблення державної та місцевої політики за участю всіх зацікавлених груп – один із неодмінних складників розвитку правової держави, дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини й громадянина. Адже Конституція України трактує, що єдиним джерелом влади в Україні є український народ – громадяни України всіх національностей, які проживають на її території, мешканці сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад. Кожна людина має право знати, що робить чи має намір зробити центральна й місцева влада. Громадяни можуть і повинні впливати на процес створення та реалізації законів, якість роботи державного апарату, формування й реалізацію місцевої політики (кадрової, економічної, культурно-освітньої та соціальної). Тому питання організаційних засад участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку сьогодні, маючи 25-літній досвід розвитку української державності, є особливо важливим, оскільки визначає фундаментальні основи побудови в Україні громадянського суспільства, що є винятковою рисою кожного демократичного режиму. Секрет успішності урядів і місцевих влад демократичних країн полягає саме в принципово іншому способі ухвалення політичних (та інших) рішень, що має назву «публічна політика» [15], тобто політика (у тому числі місцева), яка формується за максимальної участі громадян, громад і громадських організацій

(далі – ГО). Для цього в Україні на рівні як держави, так і кожної з громад (сільських, міських, об'єднаних) мають бути створені максимально прості, доступні та сприятливі організаційні засади як спосіб, метод і механізм громадської участі.

Мета статті. Тому завданням дослідження є аналіз організаційних засад участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку, що створені нормативно-правовою базою України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організаційних засад участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку розглядається науковцями в контексті розвитку безпосередньої демократії як особливої її форми, що передбачає прийняття владних рішень безпосередньо самим народом в особі населення територіальних громад, різних колективів, територіальних і галузевих соціальних спільнот тощо. Цей аспект розвитку державності викликає інтерес великого загалу дослідників. Серед них фахівці права й державного управління, політологи, практики, задіяні в органах публічної влади, парламентарі та депутати місцевих рад. Особливо цікавлять науковців питання організаційного вдосконалення форм прямої демократії. У когорті дослідників проблем розвитку безпосередньої демократії виділяються І. Абрам'юк, Р. Балабан, П. Ворона, Ю. Ганущак, В. Гошовська, Т. Гоббс, Р. Даль, Ю. Делія, Ю. Ключковський, А. Колодій, В. Мартиненко, В. Мельниченко,

В. Погорілко, А. Ткачук, Е. Фромм та інші українські й зарубіжні вчені.

Зокрема, у їхніх напрацюваннях ефективність діяльності органів місцевого самоврядування пов'язується з розширенням участі громадян в управлінні місцевими справами через різні форми безпосередньої участі [1; 18; 19]. Активно досліджувались проблеми здійснення народного волевиявлення на місцевому рівні через місцеві вибори й референдуми, опитування мешканців територіальних громад, громадські ініціативи та збори громадян за місцем їх проживання. Організаційно-правовій регламентації прямої демократії (окрім виборів і референдумів) особливу увагу приділили Ю. Ганущак, М. Гументик, М. Лациба, А. Ткачук, В. Прошко [11; 13; 14; 19] та інші науковці. Однак зазвичай автори під час аналізу мали на меті оцінити нормативно-правове забезпечення виборів і референдумів, а нині варто оцінити організаційні засади участі територіальних громад у вирішенні проблем місцевого розвитку (через створення належних організаційних умов для залучення громад та громадян до вирішення місцевих справ і формування місцевої політики).

Виклад основного матеріалу. Дослідження організаційного забезпечення безпосередньої (прямої) демократії на місцевому рівні в Україні варто розпочати з визначення дефініцій «організаційні засади участі територіальних громад», «форми безпосередньої демократії».

Отже, організаційні засади участі територіальних громад у різних формах прямої демократії, на нашу думку, – це насамперед правила, методи, способи та механізми, що виникли історично, у процесі розвитку державності, а потім були закріплені нормативно-правовими чи іншими підзаконними актами, забезпечують реалізацію права громадян (або їх об'єднань) на участь в управлінні (або на управління) місцевими справами територіальних громад, фактично забезпечуючи народовладдя на місцевому рівні. Серед основних форм прямої (безпосередньої) демократії виокремлюють насамперед місцеві вибори та референдуми, а серед інших форм називають загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, індивідуальні й колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські слухання тощо. Варто проаналізувати організаційне забезпечення наведених форм прямої демократії, які на місцевому рівні спроможні забезпечити

активну участь громад і громадян у формуванні ефективної місцевої політики та у вирішенні місцевих справ.

Організаційні засади проведення місцевих виборів закладено у виборчому законі. Останні місцеві вибори в Україні проводились за новим виборчим законом [9]. Відповідно до нього вибори до районних, районних у містах, міських та обласних рад проводились за відкритими партійними списками, де місце кандидата в списку визначалося кількістю набраних голосів виборців. А до територіальних громад сіл і селищ вибори проводились традиційно за одномандатними округами за мажоритарною системою. На думку багатьох дослідників, є пряма залежність у розвитку демократичних процесів від механізмів та процедури проведення як місцевих, так і парламентських виборів, а саме з'ясування питання про те, наскільки виборче законодавство дає змогу виборцям розібратись у великому розмаїтті політичних партій і кандидатів. Чим простіші виборча система й процедури підрахунку результату волевиявлення, тим легше та доступніше виборцю продемонструвати свою довіру кандидатам і політичні симпатії. Проте й вони можуть бути викривлені за умов недосконалої виборчої процедури [2, с. 254–256]. Сам процес проведення місцевих виборів і референдуму, на нашу думку, включає 3–4 основні етапи: формування органів проведення виборів (референдуму), висунення кандидатів (затвердження тематики референдуму – питання, що виносяться на обговорення громади), підрахунок голосів та оприлюднення результатів виборів (референдуму). Однак у випадку референдуму варто виокремити ще один етап – створення ініціативної групи з його проведення.

Відповідальність за проведення місцевих виборів законодавцем покладено на виборчі комісії (Центральну, територіальні, дільничні), вони разом із місцевою владою (яка створює необхідні умови для їх діяльності) створюють належні умови для волевиявлення на місцевому рівні. Проте ці комісії формуються за першочергової участі партій, які мають парламентські фракції, що вже на рівні сіл, селищ, міст створює нерівні умови для учасників «місцевих виборчих перегонів». Інші партії, які не є парламентськими, не мають рівних умов. Окрім цього, висунення кандидатів у депутати також є правом насамперед політичних партій (на рівні районних, районних у містах, міських та обласних рад висувають монополярно), окрім сільських і селищних рад

та голів територіальних громад, де є виборчий інститут самовисування. На нашу думку, на місцевому рівні часто ГО сильніші за первинні осередки політичних партій, які існують формально, тобто лише для участі у виборах, чого не скажеш про ГО. Тому на рівні територіальних громад, а можливо, і загалом на всіх рівнях місцевого самоврядування, варто допустити до участі в процесі «виборчих перегонів» ГО, що зареєстровані в установленому порядку. Такий досвід у країнах Східної Європи є та діє (наприклад, у Польщі).

Сучасний Закон України «Про місцеві вибори» не передбачає наявності у політичних партій та їх кандидатів передвиборчих програм [8]. Також це не передбачено для кандидатів-самовисуванців за мажоритарними округами. На нашу думку, відсутність такого елемента виборчого процесу позбавляє мешканців територіальних громад можливості більш об'єктивно підійти до усвідомленого вибору кандидата на посаду в органи місцевого самоврядування. В умовах відсутності передвиборчих програм виборець-громадянин часто діє на інтуїтивно-емоційному рівні, враховуючи маркетингову привабливість кандидата, яку часто йому доносять засоби масової інформації, чию роботу здатні проплатити «небідні кандидати» або ті, що мають підтримку діючої влади (яскравий приклад адміністративного ресурсу) [2, с. 254–256]. У програмах місцеві партійні осередки конкретизують пріоритети загальнопартійної передвиборчої програми, визначають основні напрями розвитку області, міста, району, сільської громади, способи вирішення проблем громади та засоби, ресурси й терміни вирішення окреслених завдань [15, с. 55]. Фактично і в місцевих осередках політичних партій, і в окремих мажоритарних кандидатів-самовисуванців передвиборчі програми є їх «маркетинговою обгорткою» на місцевих виборах, проте вони водночас дають можливість громадам та окремим громадянам зіставити їх діяльність уже як депутатів (чи голів громад) з їх обіцянками цим громадам, а також зробити відповідні аналіз та оцінку [3].

В економічній теорії демократії, висунутій Е. Даунзом, зазначається, що на виборах виборці обирають партії приблизно так само, як покупець обирає товар чи послугу, тобто під дією моменту чисто особистої зацікавленості; відповідно, партія, яка перемогла на виборах, має право заявити, що її політика найповніше відповідає інтересам найбільшої групи вибор-

ців. Не варто, однак, забувати, що виборці, «купуючи» політику, куди гірше покупців обізнані щодо «якості товару», до того ж перебувають під впливом таких «ірраціональних» чинників, як звичка, соціальне оточення, імідж партій та особистість лідерів. Крім того, виборчий успіх партій, продовжуючи аналогію, залежить не стільки від якості виставленого на продаж «товару», скільки від способу «продажу», а саме ефективності рекламної підтримки, агітації, пропаганди тощо. Тому результати виборів найчастіше відображають не стільки інтереси основної маси виборців, скільки розходження у фінансових можливостях партій [4].

Ще складніша проблема полягає в тому, що жоден виборчий механізм не відбиває все різноманіття уподобань виборців. Американський економіст К. Ерроу представив цю проблему в термінах своєї «теореми неможливості». У роботі «Соціальний вибір та індивідуальні цінності» він звернув увагу на проблему «переходу переваг» (як він її сформулював), яка виникає, якщо виборцям дати можливість висловитись на користь декількох кандидатів і варіантів політики, а не одного. Виявляється, що недолік однозначного вибору полягає не лише в тому, що це досить грубий засіб (вибір за принципом «усе або нічого»), а й у тому, що в багатьох випадках жоден окремий кандидат або варіант політики не набирають більшості [5]. Тому організаційні засади проведення місцевих виборів варто вдосконалювати з метою більшого залучення громадського сектора, самих громадян до їх проведення та запровадження організаційних механізмів більш усвідомленого й диверсифікованого електорального вибору.

Далі варто навести українські реалії місцевого референдуму. Місцеве самоврядування постає як право та реальна здатність локальних спільнот вирішувати безпосередньо або через обрані ними органи питання місцевого значення. В. Погорілко та В. Федоренко справедливо вказували, що місцеві референдуми – це безпосереднє волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень із питань місцевого значення шляхом безпосереднього голосування членів цих громад [16, с. 162]. Альтернативність локальних референдумів порівняно з місцевими радами постає як важливий фактор забезпечення реальності відповідальності цих рад перед територіальною громадою. Можливість вирішення окремих питань місцевого значення референдумом є важливим фактором

забезпечення дієвості інших форм громадської активності. Однак досить спірним є проведення на місцевому рівні консультативних референдумів, як це передбачено статутами окремих обласних центрів (наприклад, Донецька, Чернігова). Фактично в разі призначення такого референдуму представницький орган перекладає на громаду відповідальність за вирішення питань, покладених на нього. Проведення локальних референдумів має бути, по-перше, правом територіальної громади, яке вона може реалізувати досить самостійно, безвідносно бажання обраних нею органів і посадових осіб; по-друге, засобом участі громади у вирішенні питань місцевого значення, особливо тих, які не можуть або не хочуть вирішувати обрані нею самоврядні інституції.

За даними Міністерства юстиції України, з 1991 р. по 2009 р. в Україні було проведено 150 місцевих референдумів: 50 із питань адміністративно-територіального устрою; 34 з питань зміни назви населеного пункту; 31 з інституційних питань, у тому числі дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 із питань благоустрою населених пунктів; 12 із земельних питань; 10 з інших питань. У Європі практика місцевих референдумів є не дуже поширеною. Наприклад, у Нідерландах чи Великій Британії вони практично не використовуються. З 1990 р. по 2010 р. у Німеччині проведено 269, а в Росії – лише 100 місцевих плебісцитів.

Прийняття 6 листопада 2012 р. Закону України «Про Всеукраїнський референдум» супроводжувалось втратою чинності закону, який регулював порядок проведення місцевих референдумів, і внесенням до законодавства положень, конституційність яких є небезспірною [17]. Саме через форми безпосередньої демократії – вибори та референдуми – громадяни беруть результативну участь у публічному врядуванні. Розвиненість та оптимальне співвідношення цих форм є необхідною передумовою й чинником демократичного врядування. Відсутність в Україні донині закону про місцеві референдуми ставить під сумнів можливість реального впливу на місцевий розвиток територіальних громад шляхом місцевого плебісциту, що проводиться з метою забезпечення народовладдя та безпосередньої участі громадян у місцевих справах в Україні, є способом прийняття громадянами України шляхом голосування рішень із важливих питань місцевого значення.

Предметом місцевого референдуму (з практики раніше чинного законодавства) можуть бути прийняття, зміна чи скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО), а також прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів. На місцеві референдуми могли виноситись питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних АТО, а також питання дострокового припинення повноважень місцевої ради та її голови. Виключно місцевими референдумами у відповідних АТО вирішувалось питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних АТО, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах; питання про реорганізацію чи ліквідацію комунальних установ громади тощо.

На місцеві референдуми не виносились питання про скасування законних рішень вищих органів державної влади й самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих і розпорядчих органів.

Зацікавленість мешканців громад в участі в місцевому референдумі не досить велика, а запровадження 50-відсоткового кворуму (у поданих законопроектах) може взагалі унеможливити проведення референдумів, тому цю планку варто знизити. Наприклад, у 2007 р. в місцевому референдумі в Івано-Франківській області взяли участь лише 29% виборців, а в Білій Церкві – 25% [20].

Проведення референдумів із питань, що не належать до відання органів місцевого й регіонального самоврядування АТО в Україні, не допускались, а результати таких референдумів визнавались такими, що не мають юридичної сили. Порядок підготовки та проведення місцевих референдумів регулюється законодавчими актами та Конституцією України, де вказано, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни країни, які на день їх проведення досягли 18 років; не мають

права голосу ті громадяни, яких визнано судом недієздатними [10]. Однак сьогодні у зв'язку з відсутністю законодавчої бази проведення місцевих референдумів в Україні організаційні та правові засади їх проведення відсутні, а їх проведення є неможливим. Цей факт вказує на проблемність сучасного прямого впливу територіальних громад на місцевий розвиток.

Інші форми прямого волевиявлення мешканців територіальних громад: **загальні збори громадян** за місцем їхнього проживання, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування й анкетування з питань місцевого врядування, громадські експертизи, громадські ініціативи та слухання тощо – є абсолютно доступними для кожного громадянина, проте в сучасній практиці місцевого самоврядування вони використовуються загалом досить рідко, що свідчить про невисоку зрілість територіальних громад, їх представників в органах місцевого самоврядування та громадян. Проте багато окремих громад досить активно використовують прямі форми демократії, що вже стало для них правилом місцевого життя.

Загальні збори громадян за місцем проживання є найбільш поширеною формою прямої демократії в невеликих поселеннях і мікрорайонах міст, а нині також в організаціях співвласників багатоквартирних будинків. Збори громадян – це інструмент місцевої демократії, який передбачає певні організаційні механізми проведення, адже на зборах можуть ухвалюватися рішення, обиратися представники або формуватися органи самоорганізації. Рішення зборів, якщо вони стосуються компетенції органів місцевого самоврядування, мають бути обов'язково враховані ними. Організаційні засади їх проведення виписуються в статутах територіальних громад або в окремих положеннях, що приймаються місцевими радами. На збори можуть виноситися важливі питання розвитку громади (у тому числі програма соціально-економічного розвитку), створення комунальної установи, план забудови населеного пункту, звіти голови громади й депутатів місцевої ради тощо. У зборах часто беруть участь делеговані громадяни від певної кількості мешканців, інакше зібрати кворум важко через незацікавленість, байдужість чи низьку громадянську активність або політичну зрілість мешканців [1, с. 18]. Ініціатором скликання зборів може бути чинна влада або члени громади (безпосередньо та через ГО, осередки політичних партій

тощо). Перелік суб'єктів права ініціювати скликання зборів залежить від структури громади, розвиненості політичних і громадянських інститутів, її статуту або положення про скликання зборів, де можна закласти такі норми, які будуть підвищувати значимість окремих інститутів (наприклад, відсутність потреби збирати підписи на підтримку ініціативи в разі ініціювання скликання зборів ГО, яка зареєстрована чи активно працює в громаді). Такий підхід може сприяти розвитку відповідних елементів громадянського суспільства [1, с. 18].

Громадські слухання – це обговорення важливих для громади питань, які мають різні альтернативні рішення, нотування й систематизація різних думок та прийняття органами місцевого самоврядування більш вмотивованого й прийнятного для громади рішення. Громадські слухання як форма прямої участі членів територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. Такі слухання місцева влада зобов'язана проводити не рідше ніж раз на рік, а пропозиції, які вносять за результатами громадських слухань, «підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування». Ефективність такої форми спілкування із членами територіальної громади є досить низькою – часто вони є формальним способом узаконити регулятивні рішення місцевої влади в Україні.

Опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, які час від часу проводить місцева влада, щоб виявити рівень довіри до неї або думку громади з того чи іншого питання, малоефективні з позиції громадського впливу. При цьому громадськість не виступає генератором ідей, а проведення таких заходів дає змогу лише виміряти градус сприйняття рішень, напрацьованих владою.

Громадські експертизи, що, як правило, проводяться через громадські ради при органах місцевої влади, – це також своєрідне опитування, проте вже в іншій формі участі громадян, що є важливим інструментом впливу на місцевий розвиток. Такі громадські ради часто є досить підготовленими, активними та професійними.

Іноді запроваджується проведення **громадських експертних клубів**. Це неопублічне засідання представників ГО, журналістів, науковців, активних громадян із метою обговорення й аналізу певної проблеми, а також розробки пропозицій щодо її розв'язання. Така форма за-

лучення громадськості до ухвалення рішень на місцевому рівні є іноді більш ефективною, ніж громадські слухання, оскільки більш фахова та «не підготовлена владою».

Місцеві ініціативи – право громади самостійно, оминаючи депутатів місцевої ради, внести на її розгляд проекти рішень, які мають бути розглянуті та за якими обов'язково має бути прийняте рішення (позитивне чи негативне, проте ухвалене). Механізм місцевої ініціативи – один із найбільш дієвих механізмів впливу громадян на місцеву раду. Його суть полягає в тому, що ініціативна група фактично самостійно готує проект рішення ради з певного питання та подає його у визначеному порядку на розгляд органу місцевої влади [19]. Таким чином, територіальна громада через механізм місцевої ініціативи може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого для громади питання, практично незалежно від бажання голови й депутатів ради.

Місцева ініціатива є найбільш потужним інструментом місцевої демократії, однак використовувати його потрібно досить виважено. Адже на виборах громада фактично делегує свої повноваження власному представницькому органу – місцевій раді, обирає керівника виконавчого органу – сільського (селищного, міського) голову. Підміняти місцевою ініціативою законно обрані органи місцевого самоврядування навряд чи є гарною практикою, проте в разі, коли місцева влада не дослуховується до громади, застосування цього інструмента є цілком виправданим і доречним [1]. Право місцевої ініціативи встановлено ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7].

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встанов-

леному представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива може подаватись у вигляді **особистих чи групових звернень громадян** до органу влади, що також чітко регламентується законодавством України, і місцева влада має їх обов'язково розглянути та в чітко визначений законом строк надати відповідь, а їх розгляд передбачає також участь у ньому авторів звернення. У таких зверненнях висловлюються також побажання щодо більш ефективної роботи місцевої влади та надання нею послуг.

Останнім часом в Україні набирає поширення така форма прямої демократії, як **міні-референдуми** у форматі «*town hall meeting*», що є на сьогодні однією з найпрогресивніших форм вироблення спільних рішень влади й громадськості на місцевому рівні, які успішно використовуються в США та деяких інших країнах. Це неформальні публічні дискусії, де будь-хто з територіальної громади може висловити свою думку щодо обговорюваної проблеми та почути відповідь від депутатів і чиновників. Якщо кількість учасників зборів занадто велика, вони можуть розбиватись на менші групи, саме всередині яких відбуваються дискусії. Як правило, ключові позиції обговорення виводять на інтерактивний екран, а учасники голосують за оптимальний сценарій розв'язання проблеми. В Україні такі *town hall meetings* уже проходили в Луцьку та Донецьку. У Луцьку, наприклад, обговорювали питання можливості й необхідності розширення мережі дошкільних навчальних закладів міста, а також дискутували про можливість усунути з посади в порядку проведення місцевого референдуму міського голову та депутатів місцевих рад. А в Донецьку говорили про використання містянами велосипедного транспорту та поліпшення роботи управління державної реєстрації міськради [12].

Висновки і пропозиції. Таким чином, усі форми прямої демократії в Україні мають недосконалі організаційні засади та недостатньо використовуються в роботі органів місцевого самоврядування. Ще в 1997 р. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» було закріплено право членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих питань і визначено механізми такої участі: загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Проте законодавець, вводячи в закон визначення цих інструментів місцевої демокра-

тії, цілком свідомо відніс деталі їх реалізації до відання місцевих рад, адже в кожній конкретній громаді можливі свої особливості реалізації наданих законом прав.

Варто наголосити, що місцеві громади вкотре стали заручниками політики органів центральної влади, коли декларується їх право прямої демократії, а на практиці ці норми залишаються «мертвими», як і «забране право» проводити місцеві референдуми. Складається враження, що центральна влада остерігається посилення активності територіальних громад, втрати через це свого певного «диктату», тому й механізми та організаційні засади місцевої прямої демократії недостатньо відпрацьовано та не внормовано. Адже можна стверджувати, що безпосередньо реалізувати визначені законом права на місцеві збори, громадські слухання та місцеві ініціативи на підставі закону практично неможливо, оскільки порядок їх реалізації має бути визначений місцевими нормативними актами (статутом громади та/або окремими положеннями), а місцеві ради не завжди «вмотивовані» їх приймати. Однак без активної участі громад, громадян в управлінні місцевими справами говорити про ефективність управління місцевим розвитком не можна.

Подальші дослідження із цієї теми варто зосередити на розробці та найшвидшому впровадженні механізмів та організаційних засад прямих форм місцевої демократії.

Список використаної літератури:

1. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / І. Абрам'юк, А. Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – 64 с.
2. Ворона П. Місцеві вибори 2015 року на Полтавщині: реалії волевиявлення / П. Ворона // Публічне управління XXI століття: форсайтінг успіху : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 21 квітня 2016 р.). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. – С. 254–256.
3. Ворона П. Партійні передвиборчі програми як маркетинговий метод популяризації політичних партій / П. Ворона // Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України / за заг. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 257–265.
4. Даунз Е. Міські проблеми і перспективи / Е. Даунз. – Іванстон, 1970. – 150 с.
5. Ерроу К. Соціальний вибір та індивідуальні цінності / К. Ерроу. – Нью-Йорк, 1986. – 202 с.
6. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
9. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Лациба М. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лациба, В. Бондаренко. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 108 с.
12. Лучик А. Поверніть місцевий референдум! / А. Лучик // Українська правда. – 2012. – 7 грудня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/12/7/6978962/>.
13. Ткачук А. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання (36 типових місцевих нормативних актів) / А. Ткачук, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. – К. : Ін-т громад. суспільства, 2001. – 44 с.
14. Місцеве самоврядування у громаді : [практ. посібник для депутатів місц. рад та активістів громад] / за ред. А. Ткачука. – К. : Інститут громадянського суспільства ; ІКЦ «Леста», 2004. – 304 с. ; Форми та методи залучення громадськості : [навч. посібник] / за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.
15. Партійна політика: вплив недержавних громадських організацій на формування та впровадження. – К. : МЦПД, 2007. – 128 с.
16. Погорілко В. Референдуми в Україні: історія та сучасність : [монографія] / В. Погорілко, В. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
17. Про Всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 92. – Ст. 3729.
18. Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання : зб. матер. П'ятої всеукр. наук.-практ. конф. з питань самоорганізації населення (м. Вінниця, 25–26 травня 2010 р.) / за ред.

- О. Орловського, А. Крупника, Я. Мішиної. – О. : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. – 288 с.
19. Ткачук А. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Ю. Ганущак та ін. – К. : Ін-т громадян. суспільства ; ІКЦ «Леста», 2006. – 304 с.
20. Сищук О. Закон про місцевий референдум: доопрацювати (не)можливо / О. Сищук // Віче. – 2013. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3603/>.
-

Мочков А. Б. Организационные основы участия территориальных общин в решении проблем местного развития

В статье рассматриваются организационные основы участия местных общин в решении проблем местного развития в Украине. Проведен анализ организационно-правового обеспечения форм прямой демократии: выборов, референдума, собраний граждан, подачи гражданских инициатив и так далее. Предложено усовершенствовать организационные основы, которые регулируют участие граждан в решении проблем развития местных общин.

Ключевые слова: *местное развитие, местное самоуправление, местный референдум, опросы граждан, собрание граждан по месту жительства, местные выборы, гражданские инициативы, территориальная община, депутат.*

Mochkov O. B. Organizational framework for the participation of local communities in solving problems of local development

In the article the organizational bases of participation of local communities in solving local development problems in Ukraine. The analysis of organizational and legal support of the forms of direct democracy: elections, a referendum, citizens' meetings, filing civil initiatives and so on. An improved organizational principles that govern the participation of citizens in solving the problems of local communities.

Key words: *local development, local government, local referendums, citizens' polls, meeting citizens residence, local elections, civic initiatives, territorial community, deputy.*