

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2017 р., № 4 (60)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

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

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

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

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

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

ISSN 1813-3401

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

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

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

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
29.12.2017 р., протокол № 4

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 25.12.2017.
Підписано до друку 28.12.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 27-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2017

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Л. А. Весельська</i> ЕВОЛЮЦІЯ ІСТОРИЧНИХ ЕТАПІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМ БІЖЕНЦІВ: ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД – НАШІ ДНІ.....	5
<i>С. В. Говорун</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РЯТУВАЛЬНИХ СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ.....	12
<i>Л. Д. Демченко</i> ВІД БЮРОКРАТИЧНОЇ ДО ПОСТБЮРОКРАТИЧНОЇ ПАРАДИГМИ: ПРИНЦИПИ ТРАНСФОРМАЦІЇ.....	19
<i>І. П. Динник</i> РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ У ПОБУДОВІ КОНСТРУКТИВНОГО ДІАЛОГУ З ДЕРЖАВОЮ.....	26
<i>Н. І. Ільчанінова</i> МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....	31
<i>М. Д. Карнаухова</i> СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК НАЙВАЖЛИВІШИЙ ЧИННИК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	37
<i>Т. О. Козачишина</i> ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ.....	44
<i>Л. В. Литвинова, Ю. В. Збираник</i> МАРКЕТИНГОВІ КОМУНІКАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	50
<i>Г. А. Мединська</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ.....	56
<i>М. Г. Орел</i> РОЗРОБЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	61
<i>Д. В. Титаренко</i> ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ДОРОСЛИХ В ЕСТОНІЇ.....	67

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Березовська</i> РОЛЬ СЕЗОННИХ МИТ У РЕГУЛЮВАННІ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ).....	72
<i>О. Г. Бондаренко</i> ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДІВ ГРУПУВАННЯ ТА РОЗРАХУНКУ ОСОБОВОГО СКЛАДУ ЩОДО СИНТЕЗУ РАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ ФОРМУВАНЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ У КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ.....	77

<i>І. Р. Будько</i> ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ.....	83
<i>І. Ю. Вернигор</i> МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ.....	88
<i>І. М. Власенко</i> СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ, ЩО ЗАЗНАЮТЬ ЗМІН У БУДІВНИЦТВІ ВНАСЛІДОК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	93
<i>Р. В. Власенко</i> КОНЦЕПЦІЯ BIG DATA В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ.....	97
<i>В. М. Горбик, О. С. Ігнатенко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	102
<i>С. С. Гринчишин</i> МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	108
<i>О. В. Делія</i> ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СТРУКТУРІ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	113
<i>О. П. Дяченко</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ.....	119
<i>М. П. Киртока</i> ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ПЕРЕДУМОВИ КОНЦЕСІЙНИХ ВІДНОСИН.....	125
<i>С. Ф. Марова, В. Р. Нерсесов</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОБ'ЄКТАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	131
<i>Ю. Л. Мохова, Н. А. Дробна</i> ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМКИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ.....	137
<i>Т. Ф. Нахкур</i> ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У БУДІВНИЦТВІ В УКРАЇНІ.....	142
<i>А. Е. Омаров</i> ІННОВАЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ В ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	146
<i>М. С. Орлів</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ.....	152
<i>І. С. Педак, О. К. Битко</i> ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....	160

<i>О. В. Петренко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ ВИРОБНИЧО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ: ПРОСТОРОВИЙ АСПЕКТ.....	165
<i>С. М. Приліпко</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МЕХАНІЗМАМИ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ДЛЯ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....	170
<i>Г. Б. Сабурова</i> КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ В ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЯХ.....	175
<i>О. О. Усаченко</i> ВИБІР МОДЕЛІ ТА ОЦІНОЧНИХ ХАРАКТЕРИСТИК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОРІЄНТИРІВ ЇЇ РОЗВИТКУ.....	183
<i>Л. І. Ющенко</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ ІННОВАЦІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	187

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Л. В. Прудіус</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	195
--	-----

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>А. В. Акімов</i> ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ ВПРОВАДЖЕННЮ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	203
<i>О. С. Кондратинський</i> МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ОЦІНЮВАННЯ ЗАЛУЧЕНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ.....	209
<i>С. О. Липовська</i> ПРЕДМЕТНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ЗДАТНОСТІ ЯК НЕМАТЕРІАЛЬНОГО РЕСУРСУ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	215
<i>О. А. Матвійчук</i> СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.....	220
<i>Л. Д. Полішкевич</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	225

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	231
<i>В. А. Лисенко</i> ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	239

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351: 314.1

Л. А. Весельська

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ ІСТОРИЧНИХ ЕТАПІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМ БІЖЕНЦІВ: ПОВОЄННИЙ ПЕРІОД – НАШІ ДНІ

У статті досліджено історичні етапи становлення правового регулювання проблем біженців. Шляхом аналізу заходів, які проводилися Організацією Об'єднаних Націй, визначено основні чинники, що стали передумовою змін у законодавстві повоєнних років. Обґрунтовано еволюцію змістовного наповнення терміну «біженці» для усіх нормативно-правових актів від повоєнних часів до наших днів.

Ключові слова: біженці, державне регулювання, Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй (ГАООН), Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Міжнародна організація у справах біженців (МОБ), Організація Об'єднаних Націй (ООН).

Постановка проблеми. В останні десятиліття у світі спостерігається своєрідний «вибух» міждержавної міграції населення, що охопив, по суті, всі види міждержавних міграцій: етнічну міграцію; трудову міграцію різних типів; міграційні потоки біженців та різні види вимушених мігрантів тощо. Така ситуація актуалізує питання стосовно забезпечення та дотримання прав і свобод мігрантів у суспільствах, що їх приймають.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для написання статті нами використано наукові доробки як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників сфери державного регулювання проблем біженців. Крім цього, досліджено зміни у заходах, що проводились ООН із метою надання притулку особам, які його потребують. Втім, деякі аспекти розв'язання проблем біженців залишились поза увагою науковців.

Мета статті полягає у дослідженні історичних етапів становлення правового регулювання проблем біженців; визначенні основних чинників, що стали передумовою змін у законодавстві повоєнних років; обґрунтуванні еволюції змісту терміну «біженці» для усіх нормативно-правових актів від повоєнних часів до наших днів.

Виклад основного матеріалу. У 1945 р., коли необхідність спільних зусиль для вирішення цієї проблеми не викликала жодних сум-

нівів, на зміну Лізі Націй прийшла Організація Об'єднаних Націй, і розпочався новий історичний етап щодо розв'язання проблем біженців. На час закінчення Другої світової війни в Європі нараховувалося, за оцінками експертів, близько 40 млн переміщених осіб. Лише на території Німеччини перебувало понад 11 млн підневільних іноземних робітників. Із країн Східної Європи було вигнано понад 13 млн етнічних німців [10, с. 15]. У 1946 р. на порядку денному першої сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй питання повернення біженців та переміщених осіб на батьківщину було одним із основних. Дана організація розглядала зазначену проблему як міжнародну, яку потрібно вирішувати спільними зусиллями. Генеральна Асамблея ухвалила рішення про те, що переміщеним особам, які виявили бажання повернутися на батьківщину, надаватиметься усіляке сприяння. Проте, було підкреслено, що особи, які мають вагомі причини не повертатися до країни свого походження, у тому числі й політичні, не примушуватимуться до цього.

У 1948 р. ООН прийняла Загальну декларацію прав людини, як основу свободи, справедливості та загального миру. Відповідно до її положень, усі люди народжуються вільними і рівними у своїх правах, незалежно від раси, ко-

льору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, а також національного і соціального походження. Особливої актуальності захист прав людини набув стосовно біженців, які стали жертвами переслідувань і були змушені залишити свої країни.

Організація Об'єднаних Націй із моменту свого створення визнала першочерговим завданням турботу про біженців та визначила, що світове співтовариство повинно взяти на себе колективну відповідальність за переслідування таких осіб. У зв'язку з цим Генеральна Асамблея ООН на 1-й сесії прийняла резолюцію, якою заклала підґрунтя діяльності ООН із підтримки біженців.

Спеціальну тимчасову установу ООН із врегулювання проблем біженців – Міжнародну організацію у справах біженців (International Refugee Organization) – було утворено у 1947 р. із трирічним мандатом. До її компетенції належали реєстрація, визначення статусу, репатріація, переселення, правовий та політичний захист біженців.

Статут МОБ став важливим етапом у формуванні норм міжнародного права щодо біженців [12, с. 44]. У преамбулі цього документу зазначалося, що «біженці та переміщені особи складають проблему, яка за обсягом і характером є міжнародною». У Статуті визначалися групи осіб, яким необхідно надавати допомогу. До категорії біженців було віднесено жертв нацистських, фашистських або квіслінговських режимів, що боролися проти Об'єднаних Націй, та іспанських республіканців; осіб, які вважалися біженцями до початку Другої світової війни з причин расового, релігійного, національного характеру або через політичні переконання; осіб єврейського походження або іноземців чи осіб без громадянства, які проживали у Німеччині та Австрії і стали жертвами переслідувань; а також безпритульних дітей, які втратили батьків у результаті війни і перебували поза межами країни свого походження. Статут МОБ запроваджував категорію «переміщених осіб», тобто висланих із країни громадянства чи звичайного проживання або вивезених для примусової невільницької праці осіб, яким ця організація також надавала допомогу.

На біженців та переміщених осіб поширювалася дія мандату МОБ у випадку, якщо вони висловлювали бажання повернутися на батьківщину і потребували у цьому допомоги, а також якщо вони називали вагомим заперечення

проти повернення до країни походження. У цьому випадку їм надавалася необхідна допомога для облаштування в іншій країні. До «вагомих заперечень» належали переслідування або побоювання переслідувань у зв'язку із расою, релігією, національністю або політичними переконаннями за умови, якщо ці переконання не суперечать принципам ООН.

Таким чином, принципова новизна установчого документа МОБ щодо встановлення критеріїв визнання статусу біженців полягає в тому, що в ньому вперше у міжнародно-правовій практиці сформульоване поняття «біженець» із використанням поняття «переслідування». І, хоча в Статуті відсутнє його пряме тлумачення, відзначимо, що дана організація у своїй повсякденній практиці виходила із факту неможливості примусового повернення біженців у свої країни. На наш погляд, дана обставина дозволила заповнити відсутність тлумачення поняття «переслідування» у тексті установчого акту [14, с. 5–9].

Не менш важливим є положення Статуту, відповідно до якого на визнання певної особи біженцем не впливає збереження або ж втрата даною особою свого громадянства в момент визнання її біженцем.

Хоча репатріація спочатку була основним завданням МОБ, поступово, зі зміною політичного клімату у світі та наростанням протистояння в Європі, пріоритетним ставав напрям переселення. До США, Австралії, Канади, Ізраїлю, деяких країн Латинської Америки було переселено понад 1 млн осіб, а репатріювалися за допомогою МОБ лише 73 тис. осіб [3, с. 7]. Це викликало вкрай негативну реакцію країн, що вважали репатріацію єдиним способом вирішення проблем біженців та переміщених осіб, а переселення розглядали виключно як канал отримання західними державами додаткової робочої сили.

Західні країни, здебільшого, підтримували практику переселення як через політичні міркування, так і у зв'язку з тим, що десятки тисяч репатріантів на Схід перших повоєнних місяців зазнали на батьківщині жорстоких репресій. Проте уряди багатьох західних країн наголошували на тому, що переселення вимагає значних коштів. Через неоднозначне ставлення до цього процесу фінансували його лише 18 із 54 країн-учасниць ООН. Щоб проблема біженців не перетворилася на тягар для міжнародного співтовариства, деякі країни, серед яких

і Сполучені Штати Америки, виступали за використання більш чіткого і конкретного, тобто звуженого визначення статусу біженців та за переорієнтування основної уваги з переселення й надання допомоги, яку зазвичай надавала країна перебування, на міжнародно-правовий захист біженців [1, с. 74].

Таким чином, на порядок денний постали вагомі причини для перегляду доцільності діяльності МОБ, хоча загалом міжнародне співтовариство погоджувалося з необхідністю існування у системі ООН спеціального органу у справах біженців. Незважаючи на певні суперечності щодо бачення функцій та повноважень такого органу, країни-учасниці ООН у грудні 1949 р. прийняли резолюцію (за – 36 голосів, проти – 5, утрималося – 11), яка передбачала утворення Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) (United Nation High Commissioner on Refugees (UNHCR) терміном на три роки з 1 січня 1951 р. як допоміжного органу Генеральної Асамблеї.

У результаті дискусій щодо функцій та повноважень органу ООН у справах біженців та з урахуванням критики, висловленої на адресу МОБ, у грудні 1950 р. Генеральною Асамблеєю було затверджено Статут УВКБ ООН [13, с. 82–84]. Цей документ разом із Конвенцією ООН щодо біженців 1951 р. є основою міжнародного права у сфері регулювання проблем біженців.

Відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї Об'єднаних Націй, водночас зі створенням УВКБ готувалася Конвенція ООН стосовно біженців. У липні 1951 р. в Женеві було скликано конференцію повноважних представників Організації Об'єднаних Націй для завершення роботи та підписання цієї Конвенції. У ній взяли участь делегації 26 країн, у тому числі більшості західноєвропейських країн, США, Канади, Австралії, міжнародних та неурядових організацій. Від країн із соціалістичним суспільним ладом прибула лише делегація Югославії [5, с. 8]. За результатами обговорення конференція прийняла рекомендації. У них пропонувалося урядам і надалі приймати біженців на своїй території, видавати та визнавати документи біженців для виїзду за кордон, сприяти єдності сімей біженців, підтримувати неурядові організації у плані надання соціальної допомоги тощо. 28 липня 1951 р. конференція одностайно прийняла Конвенцію про статус біженців і оголосила її відкритою для підписання [6, с. 15]. Треба зазначити, що основоположна 1 стаття Конвен-

ції – визначення біженця, заздалегідь була проголосована Генеральною Асамблеєю ООН ще у грудні 1950 р. Першою країною, яка ратифікувала Конвенцію, у грудні 1952 р. стала Данія. Після ратифікації документа Норвегією, Бельгією, Люксембургом, Німеччиною та Австралією Конвенція офіційно набула чинності 22 квітня 1954 р.

Початок «холодної війни» негативно позначився на процесі прийняття цього документа та приєднання до нього, від чого країни східного блоку фактично самоусунулися. Ставлення СРСР та його сателітів до Конвенції було відверто негативним, що певною мірою мало свої підстави. Повоєнна історія має багато підтверджень тому, як виїзд біженців використовувався для дискредитації урядів країн походження і, навпаки, для підвищення авторитету країн, які надавали вигнанням притулок. Достатньо також прикладів, коли деякі держави озброювали і навчали біженців, використовуючи їх для дестабілізації ситуації в їхніх рідних країнах. Іншими словами, внаслідок міжнародної напруженості біженці ставали розмінною монетою у політичній боротьбі. Така ситуація, проте, не зменшувала значення прийняття Конвенції, яку і дотепер із повним правом можна вважати найбільшим здобутком у формуванні міжнародно-правової системи захисту біженців.

Конвенція узагальнила попередні міжнародно-правові акти стосовно біженців. Вона надала міжнародно-правовим нормам універсального значення. Найголовніше полягає у тому, що Конвенція ввела до міжнародного права загальне визначення біженця (ст. 1), відповідно до якого біженцем вважається особа, яка «через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, релігії, громадянства, приналежності до певної соціальної групи чи політичних переконань перебуває поза країною своєї громадянської приналежності і не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом через такі побоювання, або, не маючи визначеного громадянства і перебуваючи поза країною свого попереднього звичайного місця проживання у результаті подібних подій, не може або не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань».

Таким чином, в основу визначення було покладено, по-перше, перебування за межами країни громадянства чи постійного проживання, по-друге, неможливість користування захистом цієї держави через переслідування або страх

переслідувань, що зумовлює потребу у міжнародному захисті. У першій статті Конвенції міститься також перелік підстав для переслідувань, хоча визначення самого поняття переслідування немає.

Значення прийняття Конвенції полягає також у тому, що вона окреслила мінімальні стандарти поведінки з біженцями, не обмежуючи права держав створювати для них сприятливіші умови. Відповідно до Конвенції, біженцям має надаватися свобода віросповідання, право давати дітям релігійне виховання, право звертатися до суду, отримувати початкову освіту, державну допомогу тощо. Щодо житла та працевлаштування, то ставлення до біженців має бути принаймні не менш сприятливим, аніж до інших іноземців

Надзвичайно важливим є затвердження Конвенцією принципу невислання (ст. 33), суть якого полягає у забороні видворення чи примусового повернення іноземця до країни, де існує реальна загроза його життю або свободі з причин, зазначених у ст. 1. Саме принцип невислання (non-refoulement) і є основоположним для всієї системи захисту біженців. У Конвенції зазначені права біженців водночас із їхніми обов'язками щодо країни притулку, які полягають у дотриманні законодавства цієї країни; містяться положення про документи біженців, у тому числі стосовно видачі проїзного документа у вигляді паспорта; їхню натуралізацію тощо. Конвенція визначає також, на кого її дія не поширюється (наприклад, на військових злочинців), а також умови, за яких дія Конвенції припиняється (нормалізація ситуації у країні походження).

До країн, що приєдналися до цієї Конвенції, ставилася вимога співпрацювати з УВКБ ООН при виконанні ним своїх функцій [4, с. 19–20].

Разом із тим, необхідно підкреслити, що Конвенція 1951 р. планувалася як документ досить вузької спрямованості. У зв'язку із поширеною на момент прийняття цього документа концепцією тимчасового існування проблеми біженців, об'єктами дії Конвенції було визначено лише тих осіб, які опинилися у становищі біженців до 1 січня 1951 р. (ст. 1). Зазначений документ дозволяв країнам, які до нього приєдналися, обмежувати свої зобов'язання географічно, наприклад, лише біженцями з Європи. Невідповідність цих обмежень реальним умовам була зрозумілою уже на момент підписання Конвенції. Тому у Заключному акті конференції, яка прийняла цей документ, висловлювалася надія,

що Конвенція слугуватиме прикладом, який виходитиме за рамки самої угоди, і що держави створять для осіб, які перебувають на їхній території як біженці, але не підпадають під положення Конвенції, режим, передбачений даною Конвенцією.

Слушність таких рекомендацій підтвердилась уже під час першої після Другої світової війни серйозної кризи, що породила значний потік біженців. У 1956 р., в результаті придушення радянськими військами революції в Угорщині, понад 180 тис. угорців утекли до Австрії, ще 20 тис. осіб – до Югославії. Західні країни надали значну допомогу втікачам, організували переселення десятків тисяч людей в інші країни. Притулок цим особам надали 35 держав, насамперед США та Канада [11, с. 12]. Однак постало питання про правомірність застосування Конвенції про статус біженців у даному випадку. УВКБ ООН застосувало гнучкий підхід щодо тлумачення обмежувальних положень, вважаючи, що причиною, яка зумовила потік біженців із Угорщини у 1956 р., були події, які відбулися до 1951 р., тобто повоєнний поділ Європи. Генеральна Асамблея ООН ухвалила цю позицію і уповноважила Верховного Комісара надавати допомогу біженцям, які не підпадали повністю під визначення, що містилося у міжнародно-правових документах, проте становище яких «викликало стурбованість міжнародної громадськості».

Наступними роками завдяки «гнучкому» підходові допомога неодноразово надавалася не лише біженцям, які відповідали конвенційному визначенню, але й значно ширшому колу осіб, які її потребували. Зокрема, у 50-ті рр. XX ст. це були китайці у Гонконзі, алжирці, які рятувалися від громадянської війни у своїй країні в Тунісі та Марокко, тобто люди, які перебували поза межами Європи. Пізніше прикладів досить широкого застосування Конвенції було багато. Наприклад, міжнародна співдружність в особі УВКБ ООН надавала допомогу жителям Ефіопії, котрі рятувалися втечею від жахливого голоду (1984 р.), хоча переслідування їм не загрожували, жителям Сараєва, які перебували в облозі та нікуди не втікали, бо не могли вибратися з міста, тобто однозначно не були біженцями (1993–1996 рр.) тощо.

Позиція УВКБ ООН у період угорської кризи позитивно вплинула на формування міжнародної системи захисту біженців. Її результатом стало підвищення авторитету та зростання по-

пулярності організації, визнання Конвенції все більшою кількістю країн світу. Певною мірою цьому сприяла також пропагандистська війна Заходу із прорадянським блоком, у якій широко використовувалася тема угорських біженців.

Як уже зазначалося, на момент утворення УВКБ ООН фахівці передбачали, що воно існуватиме лише декілька років і припинить своє існування, як тільки проблему повоєнних біженців у Європі буде остаточно вирішено. Однак, у результаті подій 1956 р., зміцніла думка, що Управління буде необхідним і надалі. Важливо відмітити, що така позиція поділялася не лише західними, але й деякими соціалістичними країнами та країнами, що розвиваються. Зусилля УВКБ ООН із надання допомоги угорським біженцям в Югославії, а також його плідні контакти з урядом у Будапешті щодо вирішення питання репатріації тих утікачів, які бажали повернутися додому, стали першими кроками у співпраці УВКБ ООН із країнами соціалістичного табору.

Виникнення у 50-х–60-х рр. ХХ ст. нових контингентів біженців у різних регіонах світу, передусім в Африці, що звільнялася від колоніалізму, і де країни, що вже здобули незалежність, залюбки приймали біженців із територій, охоплених національно-визвольними війнами, довело невиправданість застосування не лише часових, але й географічних обмежень дії Конвенції про статус біженців. На кінець 60-х рр. ХХ ст. близько двох третин коштів, що виділялися на допомогу біженцям, витрачалися саме в Африці. Очевидною стала потреба розроблення додаткового Протоколу до Конвенції, який ліквідував би обмеження її дії, перетворив би її на універсальний міжнародно-правовий документ. Такий Протокол з'явився у 1967 р. [9, с. 47] Він є незалежним документом, до якого можуть приєднуватися країни, що не підписали Конвенцію 1951 р. (США, наприклад, не приєднавшись до Конвенції, підписали Протокол 1967 р.). Основна суть Протоколу полягає у тому, що його підписанти беруть на себе зобов'язання, передбачені Конвенцією, без встановленого нею обмежувального терміну 1951 р.

Конвенція 1951 р. та Протокол 1967 р. залишають за країнами право приєднуватися до цих документів із певними зауваженнями до статей, які та чи інша країна не може або не бажає застосовувати. Проте до низки визначальних статей такі застереження не дозволяються. Серед них – основоположні статті Конвенції, що міс-

ять визначення біженця, заборону дискримінації на підставі раси, релігії або країни походження, забезпечують право на сповідання своєї релігії, право вільно звертатися до суду, гарантії щодо невислання до країни, де біженець може зазнати репресій.

Нині до Конвенції 1951 р. та Протоколу 1967 р. (або одного з цих документів) приєдналися 144 країни світу. Першою з так званих країн східного блоку це зробила ще у 1989 р. Угорщина. Пострадянські країни також приєдналися до Конвенції: Російська Федерація у 1992 р., Вірменія, Азербайджан, Таджикистан у 1993 р., Киргизстан у 1996 р., Латвія, Литва, Естонія у 1997 р., Туркменистан у 1998 р., Грузія, Казахстан у 1999 р., Білорусь, Молдова у 2001 р. і, нарешті, Україна у 2002 р.

Окрім Конвенції ООН про статус біженців та Протоколу до неї, існує низка важливих міжнародних документів, що не стосуються біженців безпосередньо, але можуть застосовуватися при вирішенні їхніх проблем. Передусім очевидним і незаперечним є прямий зв'язок міжнародного права про біженців із гуманітарним правом та документами стосовно захисту прав людини. Саме порушення основних людських прав призводять до виникнення біженців. Водночас права людей, які перетворилися на біженців, у зв'язку з їхнім становищем не захищені, а це не може залишатися поза увагою світового співтовариства, яке сповідує демократичні свободи і повагу до особистості.

У Статуті зазначено, що УВКБ ООН – це не політична установа, діяльність якої має соціальний та гуманітарний характер. Завданням Управління є забезпечення міжнародного захисту біженців під егідою Об'єднаних Націй та пошуки рішень їхніх проблем через надання допомоги урядам та неурядовим організаціям у сприянні добровільній репатріації біженців або їхньому облаштуванню у нових країнах перебування [8, с. 766].

Завданнями та функціями УВКБ ООН (відповідно до Статуту) є: сприяння укладанню та ратифікації міжнародних конвенцій з питань, що належать до його компетенції, забезпечення виконання домовленостей та підготовка пропозицій щодо їхнього удосконалення або доповнення; вживання заходів щодо поліпшення становища та зменшення чисельності біженців; підтримка у добровільній репатріації чи інтеграції біженців у країнах перебування; забезпечення приймання та облаштування біженців на

території країн притулку; збирання інформації від урядів щодо кількості біженців, їхнього становища, відповідного національного законодавства; підтримка зв'язків у рамках підмандатних питань з урядами, міжурядовими організаціями, а також приватними організаціями, сприяння координації їхніх зусиль при вирішенні проблем біженців.

У Статуті, прийнятому в 1950 р. Управлінням Верховного комісара у справах біженців (УВКБ ООН), зведені воедино основні елементи визначень, які містяться в раніше прийнятих документах з цього приводу. Статут відносить до біженців «осіб, які у результаті подій, що трапилися до 1 січня 1951 р., і в силу цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань знаходяться поза країною своєї громадянської належності і не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким захистом, або за наслідками таких побоювань...».

Висновки. Необхідно відзначити, що визначення поняття «біженець» було предметом гострих дискусій, які відбувалися на 5-й сесії Генеральної Асамблеї ООН. Саме там стояли у порядку денному та обговорювалися два варіанти розв'язання даної проблеми:

1) розробка визначень із «категорій біженців», у яких вказувалися б конкретні групи осіб, що підпадають під компетенцію УВКБ ООН;

2) розробка «універсального» визначення, у якому перераховувалися б лише характеристики осіб, які підпадають під компетенцію УВКБ ООН.

Прихильники «універсального» підходу вважали, що їх варіант визначення у більшій мірі відповідає цілям нової організації, тому що передбачає можливість виникнення нових груп біженців із аналогічними характеристиками і, отже, надання їм відповідної допомоги. Позиція опонентів такого підходу зводилася до того, що таке визначення поняття «статусу біженця» може зустріти опір з боку тих держав, які не бажають брати на себе не цілком конкретні зобов'язання, які до того ж недостатньо чітко сформульовані.

У підсумку компромісне визначення складається із двох частин: перша містить посилення на осіб, які вважалися біженцями на підставі раніше прийнятих міжнародно-правових актів, друга частина визначення стосується осіб, які мали (в результаті подій, що трапилися у Європі

після вересня 1939 р.) цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, покинули свою країну або місце свого колишнього звичайного проживання і не потребують захисту держав, громадянами яких вони є. Це визначення має риси універсальності. Тому вже в преамбулі Конвенції 1951 р. наголошується, що біженці повинні користуватися основними правами людини без будь-якої дискримінації. Те ж саме зазначається у Статуті ООН та Загальній декларації прав людини. Це – основа прав біженців. Вони мають право шукати притулку та право не бути повернутими туди, де їхнє життя та свобода можуть піддаватися будь-якій загрозі. Цей принцип заборони вислання біженців чи їх примусового повернення в країни, звідки вони прибули, зафіксовано у ст. 8 Конвенції 1951 р. та визначається нормою, яка застосовується навіть у тих випадках, коли держава не є учасницею Конвенції.

Список використаної літератури:

1. Granhl-Madsen A. The refugee of refugees in international law. – Londen : Sijthoff, 1972. – Vol. 1. – P. 74.
2. Holborn L. Refugees: a problem of Our Time / L. Holborn. – Vol. 1–2. – N.Y., 1975. – P. 62–63.
3. Ачирон М. «Неподвластный времени» договор под ударом / М. Ачирон // Беженцы. – 2001. – № 2. – С. 7.
4. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл ; УВКБ ООН. – Москва, Будапешт : «Юнити». – 1997. – 647 с.
5. Заключительный акт созданной Организацией Объединенных Наций конференции полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов // Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца / УВКБ ООН. – Женева, 1996. – С. 8.
6. Конвенция о статусе беженцев // Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца / УВКБ ООН. – Женева, 1996. – С. 15.
7. Потапов В. И. Беженцы и международное право / В.И. Потапов. – М. : Международные отношения, 1986. – С. 64.
8. Права человека. Сб. международных договоров. – Нью-Йорк, Женева, 1994. – Т. 1. – Ч. 2. – С. 766.
9. Протокол, касающийся статуса беженца // Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца / УВКБ ООН. – Женева, 1996. – С. 47.
10. Пятдесят лет гуманитарной деятельности: Положение беженцев в мире 2000 / УВКБ ООН. – М. : Интердиалект +, 2000. – С. 15.

11. Уилкинсон Р. Убежище бесценно, поскольку это вопрос самой жизни / Р. Уилкинсон // Беженцы. – 2000. – № 120. – С. 12.
12. Устав Международной организации по делам беженцев (1946 год) // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – Минск : «Тесей», 2000. – С. 44.
13. Устав Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев / Международная организация по миграциям // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994. – С. 82-84.
14. Чехович С.Б. Заборона вислання (non-refoulement) біженців як основоположний принцип міжнародного захисту прав людини / С.Б. Чехович // Проблеми міграції. Український аналітичний журнал. – 2000. – Т. 5, число 2(13). – С. 5-9.

Весельская Л. А. Эволюция исторических этапов регулирования проблем беженцев: послевоенный период – наши дни

В статье исследованы исторические этапы становления правового регулирования проблем беженцев. Путем анализа мер, принимаемых Организацией Объединенных Наций, определены основные факторы, которые стали причиной изменений в законодательстве послевоенных лет касательно беженцев. Обоснованно эволюцию содержательного наполнения термина «беженцы» для всех нормативно-правовых актов от послевоенных времен до наших дней.

Ключевые слова: беженцы, государственное регулирование, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ГАООН), Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация по делам беженцев (МОБ), Организация Объединенных Наций (ООН).

Veselska L. A. The evolution of the historical stages of regulation of the problems of refugees: the post-war period – today

The article explores the historical stages in the development of legal regulation of refugee problems. By analyzing the measures taken by the United Nations Organization, the major factors that have led to changes in the legislation of the postwar years concerning refugees. The evolution of the content of the term “refugees” for all normative legal acts from the post-war times to the present day is justified.

Key words: refugees, state regulation, United Nations General Assembly, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, International Organization for Refugees, United Nations.

С. В. Говорун

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РЯТУВАЛЬНИХ СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

У статті розглянуто стан державного управління процесами забезпечення оперативно-рятувальних сил цивільного захисту у системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій. На підставі статистичних даних за 2013–2016 рр. щодо чисельності оперативно-рятувальної служби, кількості пожежно-рятувальних підрозділів, виділення коштів із загального фонду Державного бюджету України на утримання цієї служби побудовано графіки залежностей та кількісно розраховані тенденції, що наразі простежуються у державному управлінні у цій сфері. Розраховано реальний стан фінансування в еквіваленті до курсу американського долара у 2013 і 2016 рр. Зроблено висновок, що державне управління забезпеченням оперативно-рятувальних сил цивільного захисту нині має стійку тенденцію до погіршення. Автор вважає, що на теперішньому етапі необхідно кардинально змінити підхід до державного управління процесами забезпечення оперативно-рятувальних сил цивільного захисту з метою запобігання руйнуванню існуючої системи реагування та ліквідації надзвичайних ситуацій взагалі та гасіння пожеж зокрема.

Ключові слова: державне управління, державний бюджет України, цивільний захист, фінансування, оперативно-рятувальні сили, пожежно-рятувальні підрозділи, газодимозахисна служба.

Постановка проблеми. На сьогодні державне управління процесами забезпечення протипожежної безпеки є архаїчним, оскільки фінансування не покриває реальних потреб та не стимулює до якісної та ефективної роботи пожежних загонів, зокрема пожежно-рятувальних підрозділів. Аналіз причин виникнення такого стану показав, що низьке забезпечення належного рівня пожежної безпеки в Україні зумовлене не тільки зношеністю пожежно-технічного озброєння, недосконалим підбором штатних одиниць, низьким фінансовим забезпеченням, але й прорахунками та недоліками в управлінні центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Державне управління процесами запобігання надзвичайним ситуаціям де-факто є неперервним та всеохоплюючим у часі, а де-юре, відповідно до діючого Законодавства України, – спорадичним, що, на нашу думку, є одним із головних непорозумінь, яке заважає приймати правильні державно-управлінські рішення і будувати ефективну систему протидії та запобігання пожежам. Тому «необхідно створити комплекс заходів, який буде здатний зруйнува-

ти механізм, що блокує можливість ефективних дій у системі національної безпеки взагалі та пожежної безпеки зокрема» [14].

Зазначене й зумовило актуальність цього дослідження, визначило мету та завдання, які полягають у вивченні реального стану чисельності оперативно-рятувальної служби, кількості пожежно-рятувальних підрозділів та їх фінансування, що дає змогу визначити напрями удосконалення державного управління пожежною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході аналізу наукової літератури ми зробили висновок, що вирішення проблеми забезпечення пожежної безпеки, її управлінські аспекти вже тривалий час є предметом досліджень багатьох українських науковців таких як: М.В. Андрієнко [4], В.В. Бєгун [5], Є.П. Буравльов [6], І.П. Кринична [13], В.О. Костенко [12], М.В. Сіцинська [23], В.В. Ковалишин [11], Р.В. Климась, Д.Я. Матвійчук [9], А.В. Михайлова, В.В. Нижник [19], О.П. Якименко [10] та ін. Проте впровадження новітніх форм та методів державного регулювання системи пожежної безпеки, зокрема управління виділенням державних коштів на

потреби оперативно-рятувальних сил цивільного захисту, їх кількісний та якісний склад, дерегулювання економіки в цій сфері у більшості вказаних авторів подається лише оглядово.

Мета статті. На основі аналізу статистичних даних функціонування та фінансування оперативно-рятувальної служби та пожежно-рятувальних підрозділів запропонувати комплекс ефективних заходів державного управління процесами забезпечення оперативно-рятувальних сил цивільного захисту України.

Виклад основного матеріалу. Функція «цивільного захисту» як запобігання надзвичайним ситуаціям, з огляду на частоту їх виникнення (у середньому 153 на рік¹), стає спорадичною та одномоментною із направленням вектору дій на конкретну надзвичайну ситуацію, у той же час функція держави, направлена на боротьбу з пожежами (у середньому 71 048 на рік) має всі ознаки системи масового обслуговування зі стаціонарним пуасонівським потоком вхідних подій [7].

Так, на 30 червня 2017 р. у системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) налічувалось 22 404 особи у складі газодимозахисної служби [1] або оперативно-рятувальних сил цивільного захисту, хоча загальна чисельність працівників ДСНС на ту ж саму дату складала 61 001 особи, із яких 43 442 – особи рядового та начальницького складу і майже половина від цієї кількості, 17 559, – державних службовців та інших працівників [16].

Саме працівники газодимозахисної служби і є тими пожежниками-рятувальниками, котрі безпосередньо здійснюють як гасіння пожеж, так і ліквідацію надзвичайних ситуацій. Парадоксальність трактування цих двох дефініцій (пожежа та надзвичайна ситуація), а також неврегульованість та існуючі прогалини у нормативно-правовому полі у цих питаннях в українському законодавстві були детально розглянуті у статті «Парадокси державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні» [8].

Треба зауважити, що наявна кількість особового складу газодимозахисної служби, виходячи із деяких особливостей функціонування служби, більш-менш рівномірно розподілена по 1 127 пожежних частинах [17] по всій території України, котрі, у свою чергу, розташовані більш

компактно у містах і розпорошені по території сільських населених пунктів областей.

Тому вся їх робота, принцип і спосіб дій направлені на ліквідацію пожеж, що виникають на території, обмеженій районом і підрайоном виїзду пожежно-рятувального підрозділу, і ліквідацію надзвичайних ситуацій, середньоарифметична кількість яких становить 0,215% від відповідної кількості пожеж. Також ці завдання можуть виконувати створені для таких цілей спеціальні формування ДСНС на особливий період – зведеними загонами із числа тих же осіб зі складу газодимозахисної служби, які виконують бойові задачі на тій же пожежно-рятувальній техніці, яка знаходиться на озброєнні у тих же пожежно-рятувальних підрозділах і використовується для виконання повсякденних функцій пожежогасіння.

Водночас пожежно-рятувальна техніка не завжди здатна ефективно виконувати відведені їй функції.

Наведені спостереження і висновки також були названі як основні причини виникнення проблеми, на розв'язання якої спрямована Стратегія реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, що була схвалена урядом України (розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. N 61-р) [22].

Так, згідно з інформацією ДСНС [18], за I півріччя 2017 р. для забезпечення діяльності цивільного захисту було виділено 21 243,7 тис. грн, тобто, при кількості особового складу газодимозахисної служби у 22 404 особи, у середньому на кожну особу у I півріччі 2017 р. припадає 948 грн 21 коп., або 158 грн 04 коп. на місяць.

За весь попередній 2016 р. на ці цілі було виділено ще менше коштів, а саме – 29 639, 7 тис. грн із розрахунку на 22 210 осіб газодимозахисної служби, що у перерахунку на одну особу складає 1 334 грн 52 коп. на рік, тобто 111 грн 21 коп. державних витрат на одну особу на один місяць діяльності.

Для порівняльного аналізу наведемо дані Державної служби статистики України.

Згідно з даними Держкомстату, середньомісячний наявний дохід у розрахунку на одну особу у 2016 р. становив 2 967 грн 50 коп. [24, с. 20], що у 26,68 разів більший, ніж сучасне державне забезпечення потреб газодимозахисної служби із розрахунку на одну особу.

У табл. 1 наведено дані щодо кількості газодимозахисників та пожежно-рятувальних під-

¹ Розраховано автором особисто на підставі щорічних даних «Аналіз масиву обліку карток пожеж (POG_STAT)» як середньоарифметичне за період 2013–2016 рр. [1]

Таблиця 1

Зведені дані, що характеризують структурно-чисельний склад та державне управління забезпеченням оперативного захисту ДСНС України у 2013–2017 рр.

Роки	Чисельність особового складу газодимозахисної служби ДСНС України, осіб	Сума коштів на утримання газодимозахисної служби ДСНС України, тис. грн	Сума коштів, виділених на утримання одного співробітника газодимозахисної служби, тис. грн	Витрати державного бюджету України із загального фонду на утримання ДСНС України, тис. грн	Кількість пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС України
2013	24 210	16 504,90	0,6817	3 451 921,00	1 131
2014	23 919	19 264,10	0,8054	3 378 130,00	1 120
2015	22 153	21 783,30	0,9833	3 827 490,90	1 133
2016	22 354	29 639,70	1,3259	4 914 565,50	1 140
I півріччя 2017	22 404	21 243,70	0,9482	3 612 939,80	1 127
Всього за 2013–2016 рр. та I півріччя 2017 р.		108 435,70		19 185 047,20	
Середнє значення відповідних показників у період 2013–2016 рр.	23 159	21 798,00		3 893 026,85	1 131

розділів, виділення коштів із загального фонду державного бюджету України на утримання ДСНС та на забезпечення діяльності сил цивільного захисту (газодимозахисної служби) у 2013–2017 рр.²

Як видно із табл. 1, загальна чисельність особового складу газодимозахисної служби ДСНС за період 2013–2016 рр. утримується без особливих коливань і водночас має стійку тенденцію до зниження від 24 210 осіб у 2013 р. до 22 354 осіб, із мінімальним показником у 22 153 у 2015 р.

У цей же час простежується дуже дивна тенденція у державному управлінні, яка при стрімкому, і, головне, стійкому зростанні кількості пожеж від показника у 61 114 пожежі у 2013 р. [2, с. 1] до 74 221 у 2016 р. [3, с. 1] на території України, спрямована на зменшення кількості особового складу газодимозахисної служби.

Таке зменшення кількості особового складу газодимозахисної служби і кількості пожежно-рятувальних підрозділів можна було б пояснити ростом ефективності процесу державного управління у цій сфері, який, насамперед, залежить від суми витрачених на нього коштів, що зазначено у стовпчику 4 «Сума коштів, виділених на утримання одного співробітника газодимозахисної служби, тис. грн» табл. 1, з якого видно, що сума виділених коштів зростає із середньарифметичного показника у 0,6817 тис. грн у 2013 р. до 1,3259 тис. грн у 2016 р.

Але, якщо ми виразимо ці дані в еквіваленті до курсу американського долара у 2013 р. (на 27.12.2013 р.), який становив 8,29 грн/долар [20]³, а у 2016 р. (на 29.12.2016 р.) він становив уже 27,19 грн/долар [21] то ми помітимо велику різницю і падіння курсу національної валюти України відносно тієї грошової одиниці, яка застосовується у міжнародних розрахунках, а також для оцінки величини державних бюджетів країн і величини інвестиції як в економіку країни в цілому, так і в окремі її галузі (ДСНС України, фінансування діяльності оперативного-рятувальних сил цивільного захисту).

Просте співвідношення цих двох показників середньозважених курсів показує, що реальна цінність гривні впала у 3,28 рази. Якщо фінансування на одного співробітника газодимозахисної служби у 2013 р. становило 82,23 американського долара, то у 2016 р. скоротилося

² Дані за 2017 рік наведено за I-е півріччя, станом на 30.06.2017 року.

³ Надано середньозважений показник курсу.

до 48,64 – тобто у 1,68 рази. Кількість пожеж зросла у 1,214 рази. І, якщо співвідношення реального фінансування оперативно-рятувальних сил цивільного захисту (газодимозахисної служби) у 2013–2016 рр., що виражене в американських доларах, має від’ємне значення (зі знаком «мінус»), а зростання кількості пожеж – позитивне (зі знаком «плюс»), то загальний добуток цих двох показників матиме від’ємне значення і буде становити «-2,04».

Реальне фінансування оперативно-рятувальних сил цивільного захисту (газодимозахисної служби), з урахуванням кількості пожеж, які виникли на території України, скоротилося у 2016 р., порівняно із 2013 р., у 2,04 рази і становило на кінець 2016 р. еквівалент 48,64 американського долара.

На рис.1, виходячи із даних, наведених у табл. 1, представлено графік середнього річного виділення коштів на забезпечення діяльності сил цивільного захисту із розрахунку на одну особу газодимозахисної служби. На ньому цілком виразно відображено динаміку виділення державою коштів на дані цілі.

Загалом, ми можемо спостерігати деяке підвищення рівня забезпечення діяльності сил

цивільного захисту, але динаміка зміни індексу споживчих цін [24, с. 8] вказує на їх стрімке зростання, котре значно випереджає динаміку зростання індексу виділення коштів, що й ілюструє графік на рис. 2.

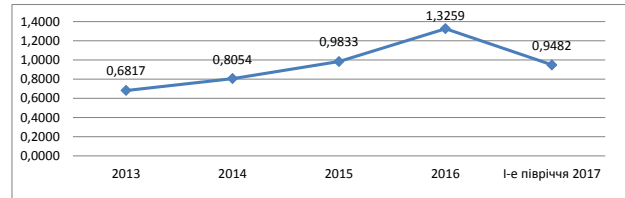


Рис. 1. Графік середнього річного виділення коштів на забезпечення діяльності сил цивільного захисту із розрахунку на одну особу газодимозахисної служби на рік (тис. грн)

На рис. 2 ми спостерігаємо стрімке зростання індексу споживчих цін у 2015 р. порівняно з 2014 р. із показником 1,433 (третій стовпчик, нижній рядок таблиці під графіком), у той же час показник індексу виділення коштів на забезпечення діяльності сил цивільного захисту склав усього 1,221 (третій стовпчик, середній рядок таблиці під графіком), що дає співвідношення 1,433 / 1,221 що дорівнює 1,174 у числовому вигляді.

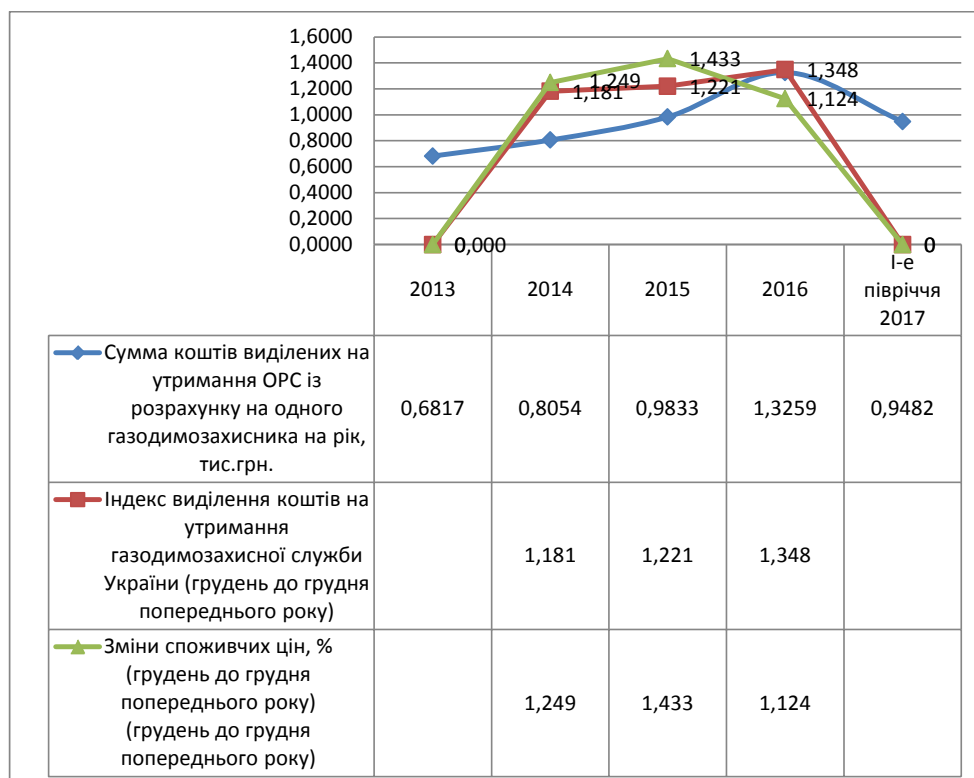


Рис. 2. Співвідношення індексів споживчих цін та індексів виділення коштів на забезпечення діяльності сил цивільного захисту, а також виділення коштів на забезпечення діяльності сил цивільного захисту із розрахунку на одну особу газодимозахисної служби на рік (тис. грн)

Тобто, в цілому зростання індексу споживчих цін в Україні випереджає зростання індексу виділення коштів на забезпечення діяльності сил цивільного захисту.

Таке занедбане становище, в якому опинилися оперативно-рятувальні сили цивільного захисту, зокрема газодимозахисна служба, яка займається гасінням пожеж та ліквідацією надзвичайних ситуацій, пов'язане, на наш погляд, із невизначеним колом суб'єктів і об'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, а також змішуванням дефініцій «цивільний захист» та «пожежна безпека».

Курс, взятий у Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [22], спрямований на передачу майнових комплексів служби на баланс органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та створення і утримання за їх рахунок нових добровольчих пожежно-рятувальних частин, призведе до ще більшого погіршення стану фінансування оперативно-рятувальних сил цивільного захисту.

Зі збільшенням загальної кількості пожеж в Україні, що має тенденцію до зростання з кожним наступним роком, таке «розпорошення» і без того жалюгідного фінансування призведе до повної втрати контролю над ефективністю реагування, гасіння та ліквідації пожеж та надзвичайних ситуацій.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного аналізу стану фінансування оперативно-рятувальних сил цивільного захисту, зокрема, газодимозахисної служби, тенденції виникнення пожеж в Україні, ми зробили висновок, що державне управління забезпеченням оперативно-рятувальних сил цивільного захисту можна оцінити як «незадовільне» та таке, що має стійку тенденцію до погіршення.

Стратегічні рішення щодо подальшого розвитку ДСНС, котрі приймаються на вищих щаблях органів державної влади, мають дезорганізуючий негативний характер та призводять до руйнування залишків колись потужної та дієздатної системи реагування, а саме: гасіння та ліквідації пожеж і надзвичайних ситуацій.

Отже, пропонуємо створити комплекс ефективних заходів державного управління процесами забезпечення оперативно-рятувальних сил цивільного захисту України, який зможе:

1) Кардинально змінити підхід до державного управління забезпеченням оперативно-рятувальних сил цивільного захисту, який дотепер здійснюється за «залишковим принципом»,

на такий, який буде засновано на чіткому розумінні реальних потреб цієї служби, ретельному підрахуванні дійсних, а не нормативних витрат, а також на принципах планування «знизу – вгору» і відповідатиме встановленим обсягам забезпечення у провідних європейських країнах.

2) Передбачити у Державному бюджеті України витрати на забезпечення діяльності оперативно-рятувальних сил цивільного захисту не менше, ніж 1% від ВВП України.

3) Скоротити кількість державних службовців та інших працівників, а також кількість осіб рядового та начальницького складу, що числяться у системі ДСНС, але не мають відношення до газодимозахисної служби.

4) Заборонити передачу майнових комплексів ДСНС на баланс ОМС.

5) Створити добровольчі (волонтерські) пожежні частини виключно за умови нового будівництва або відновлення та реінжинірингу існуючих будівель та споруд, котрими володіють або мають право на управління ОМС.

Таким чином, на нашу думку, за умови виконання всього вище переліченого комплексу заходів, можливі ефективні зрушення у сфері державного управління забезпеченням оперативно-рятувальних сил цивільного захисту та їх відповідного функціонування.

Список використаної літератури:

1. Аналіз масиву обліку карток пожеж (POG_STAT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undicz.mns.gov.ua>.
2. Аналіз масиву обліку карток пожеж за 12 місяців 2013 року (POG_STAT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://undicz.dsns.gov.ua/files/Статистика/2013/AD_12_13.pdf.
3. Аналіз масиву обліку карток пожеж за 12 місяців 2016 року (POG_STAT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://undicz.dsns.gov.ua/files/2017/2/2/AD_12_2016.pdf.
4. Андрієнко М.В. Механізми державного управління пожежною безпекою в Україні. Дис. ... док. держ. упр. : спец. 25.00.02 / М.В. Андрієнко – К. : ІДУСЦЗ, 2015. – 347 с.
5. Бегун В.В., Лифар В.О. Модернізація державного управління безпекою – необхідна умова розвитку суспільства. // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю. – К., 2013. – Т. 2. – С. 94–97.
6. Буравльов Є.П. Управління техногенною безпекою України / Є.П. Буравльов, В.В. Гетьман. – Київ : Інститут проблем національної безпеки РНБО України, 2006. – 235 с.

7. Говорун С.В. Державне управління системою забезпечення пожежної безпеки в Україні з точки зору системи масового обслуговування / С.В. Говорун // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2017. – № 7 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://easterneurope-ebm.in.ua/journal/7_2017/41.pdf.
8. Говорун С.В. Парадокси державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні / С.В. Говорун // Наукові праці. Серія : Державне управління. – Vol. 298, № 286, листопад 2017. – Вид-во ЧНУ ім. П. Могили. – С. 34–42.
9. Климась Р.В. Аналіз пожеж і причин виникнення їх в Україні в 2012 році / Р.В. Климась, Д.Я. Матвійчук // Пожежна безпека. – № 2(161). – 2013. – С. 24–26.
10. Климась Р.В. Удосконалення методичних підходів до оцінювання пожежного ризику / Р.В. Климась, В.В. Ніжник, О.О. Сізіков, О.П. Якименко, А.В. Нетребя, Н.М. Довгошеєва // Науковий вісник: цивільний захист та пожежна безпека. – 2016. – № 2. – С. 83–88. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sbcps_2016_2_15.
11. Ковалишин В.В. Вдосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки набирає обертів / В.В. Ковалишин, В.В. Бегун, Р.В. Климась, А.В. Михайлова // Пожежна безпека [Електронний ресурс]. – № 161. – 2013. – С. 20–21.
12. Костенко В.О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні / В.О. Костенко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2014. – № 2(45). – С. 158–166.
13. Кринична І.П. Потенційно-небезпечні об'єкти як головні цілі терористичних атак в Україні. Sciences of Europe. – Prague, 2016. – P. 121–125.
14. Кринична І.П., Говорун С.В. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою країни / І.П. Кринична, С.В. Говорун // Публічне урядування [Електронний ресурс]. – 2016. – № 1. – С. 146–156. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_1_14.
15. Лист ДНЧН України від 19.08.2017 року № 02-11866/172 «Про надання інформації».
16. Лист ДНЧН України від 19.08.2017 року № 02-11894/281 «Про надання інформації».
17. Лист ДНЧН України від 19.08.2017 року № 02-11895/281 «Про надання інформації».
18. Лист ДНЧН України від 21.08.2017 року № 03-11967/202 «Про надання інформації».
19. Михайлова А.В., Ніжник В.В. Щодо зарубіжного досвіду з визначення пожежного ризику / А.В. Михайлова, В.В. Ніжник // Науковий вісник УкрНДІПБ, № 1(27). – 2013. – С.100–105.
20. Мінфін. Архів валютних курсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://index.minfin.com.ua/arch/?bankua&2013-12-27>.
21. Мінфін. Архів валютних курсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://index.minfin.com.ua/arch/?bankua&2016-12-29>.
22. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 61-р від 25.01.2017 року. «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html.
23. Сіцинська М.В. Державне управління у сфері цивільного демократичного контролю над сектором безпеки і оборони України. Дис. ... док. держ. упр. : спец. 25.00.02 / М.В. Сіцинська – К., 2014. – 561с.
24. Соціально-економічний розвиток України за січень–лютий 2017 року. Держстат України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/so_ek_r_u/soekru_u/arh_soekru_17.htm.

Говорун С. В. Государственное управление процессами обеспечения оперативно-спасательных сил гражданской защиты Украины

В статье рассмотрено состояние государственного управления обеспечением оперативно-спасательных сил гражданской защиты в системе Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям. На основании статистических данных за 2013–2016 гг. о численности оперативно-спасательной службы, количества пожарно-спасательных частей, выделение средств из общего фонда Государственного бюджета Украины на содержание этой службы построены графики зависимостей и количественно рассчитаны тенденции, которые прослеживаются в государственном управлении в этой сфере. Рассчитано реальное состояние финансирования в эквиваленте к курсу американского доллара в 2013 и 2016 гг. Сделано вывод, что государственное управление обеспечением оперативно-спасательных сил гражданской защиты в настоящее время можно оценить как «крайне неудовлетворительное», а также имеющее тенденцию к устойчивому ухудшению. Автор считает, что на нынешнем этапе крайне необходимо кардинально изменить подход к государственному управлению обеспечением оперативно-спасательных сил гражданской защиты, чтобы предотвратить окончательное разрушение существующей системы реагирования, тушения пожаров и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: финансирование, газодымозащитная служба, государственный бюджет Украины, пожарно-спасательная часть.

Govorun S. V. Public administration of the processes of ensuring the operational-rescue forces of Ukrainian's civil defenses

The article considers the condition of public administration of the provision of operational and rescue civil defense forces in the system of The State Emergency Service of Ukraine. Based on the statistics for 2013–2016 on the number of rescue operations, the number of fire and rescue units, the allocation of funds from the general fund of the State Budget of Ukraine for the maintenance of this service, dependency curves are constructed and the trends that exist in public administration in this sphere. The real state of financing is calculated in equivalent to the US dollar rate in 2013 and 2016. As a conclusion, it is statements that the public administration of the provision of operational and rescue civil defense forces can now be assessed as “extremely unsatisfactory” and tending to a sustained deterioration. The author believes that at the present stage it is extremely necessary to radically change the approach to state management of the provision of operational and rescue civil protection forces in order to prevent the final destruction of the existing system of response, firefighting and emergency response.

Key words: financing, gas-fence service, State Budget of Ukraine, Fire Department.

УДК 35.072.2

Л. Д. Демченко

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВІД БЮРОКРАТИЧНОЇ ДО ПОСТБЮРОКРАТИЧНОЇ ПАРАДИГМИ: ПРИНЦИПИ ТРАНСФОРМАЦІЇ

У статті здійснено комплексне дослідження принципів трансформації бюрократичної моделі державного управління у постбюрократичну, розроблену Б. Армаджані та М. Барзелеєм. Зокрема, аналізуються такі ключові питання: перехід від задоволення загальних інтересів до результатів, які цінують громадяни; від ефективності до якості та цінності; від адміністрування до продукування; від контролю до перемоги дотримання норм тощо. Акцентовується прикладний характер постбюрократичної парадигми.

Ключові слова: бюрократична парадигма, постбюрократична парадигма, споживач, якісні послуги, стимули, інновації, контроль, норми, принципи, ієрархія.

Постановка проблеми. Практика публічного управління демократичних країн останньої чверті XX століття ввела у повсякденний дискурс такі поняття, як «споживач», «якісні послуги», «стимули», «інновації», «розширення можливостей», «гнучкість» тощо. Бюрократична модель, через особливості внутрішньої будови, не могла конструктивно адаптувати виражені цими термінами феномени до власної структури, адже це вимагало б докорінної зміни ключових принципів, відтак, – відмови від власної суті. Модернізація, як процес удосконалення наявних бюрократичних механізмів, не могла задовольнити ані громадянське суспільство, ані публічну політику. Постало питання про трансформацію (заміну) управлінської моделі.

Академічна спільнота активно зайнялася розробкою альтернативних патернів. Було запропоновано цілу низку теорій практичного спрямування, окремі елементи яких були використані в адміністративній діяльності, насамперед, багатьох штатів Америки та країн Європейського Союзу. До найбільш релевантних можна віднести концепцію підприємницького управління Д. Озборна та Т. Геблера [5], концепцію менеджеризму К. Поллітта [6], концепцію нового державного менеджменту К. Худа [4], концепцію належного управління Ж. Бурго [2], модель електронного урядування П. Данлеві [3] та, безперечно, постбюрократичну парадигму Б. Армаджані та М. Барзелея [1].

Кожен із цих підходів пропонував власний сценарій виходу з «бюрократичної управлінської кризи», вбачаючи основний кумулятивний ефект або в імплементації цифрових технологій

у діяльність державно-управлінського апарату, або в ринкових правилах гри, або у принципах промислового менеджменту, або в інтеграції соціальних послуг тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У вітчизняній науковій літературі проблематика статті аналізується переважно у загальному контексті дослідження нового публічного менеджменту, зокрема, у роботах В. Бакуменка, В. Поліщука, Г. Ситника, В. Соловійова, В. Соловиха, А. Чемериса тощо. Зарубіжні наукові розвідки представлені роботами М. Бівера, Дж. Грінвуда, Г. Джордано, Ж. Лі, К. Поллітта, Д. Озборна, Р. Пайпера, Н. Фліна, К. Худа та ін. Проте системного аналізу принципів переходу від бюрократичної до постбюрократичної парадигми, по суті, немає.

Мета статті. Головна мета статті полягає у здійсненні комплексного дослідження принципів переходу від бюрократичної до постбюрократичної парадигми, виявленні чинників та джерел відповідної трансформації.

Виклад основного матеріалу. Постбюрократична парадигма вирізнялася власною методологією, її ціллю було перетворення державно-управлінської діяльності на продуктивну та відповідальну модель. Б. Армаджані та М. Барзей у спільній науковій праці «Долаючи бюрократію: нове бачення управління» (1992) запропонували чіткий план переходу від бюрократичної до постбюрократичної парадигми, розробивши низку тактичних кроків з відповідної трансформації.

Основними трансформаційними завданнями вважалися: перехід від задоволення загаль-

них інтересів до результатів, які цінують громадяни; від ефективності до якості та цінності; від адміністрування до продукування; від контролю до перемоги дотримання норм; від специфікації функцій, повноважень та структури до ідентифікації місії, послуг, клієнтів та прибутків; від нав'язування відповідальності до розбудови підзвітності та посилення внутрішніх зв'язків; від дотримання правил та процедур до усвідомлення та застосування норм, ідентифікації та вирішення проблем, перманентного удосконалення процесів; від керування адміністративними системами до відмежування сервісу й контролю, розширення публічних послуг, заохочення колективних дій, застосування стимулів, вимірювання та аналізу результатів, збагачення зворотної комунікації.

Розглянемо більш детально кожен із цих етапів, їхні сутнісні характеристики, потенціал та переваги.

Перехід від задоволення загальних інтересів до результатів, які цінують громадяни. Мета бюрократичних реформ полягала у служінні суспільним інтересам. На думку реформаторів, умовою реалізації даної мети був чесний та ефективний уряд. Під чесним урядом мався на увазі такий, що позбавлений партикуляризму та безперешкодного розкрадання державних коштів. Під ефективним розумівся той, що покращує міську інфраструктуру, надає освіту та сприяє громадському здоров'ю. Центральним елементом стратегії був набір, розвиток та утримання фахівців у таких сферах, як облік, інжиніринг та соціальна робота. Ця стратегія була розроблена не тільки для досягнення результату, а й для використання експертизи як способу легітимації дій неурядових працівників у сфері адміністрування. Непередбачуваним висновком державних службовців стала думка, що суспільні інтереси задовольняються щоразу, коли вони використовують власні знання або застосовують певні професійні стандарти у межах області, на яку поширюється їхня влада.

У період бюрократичних реформ, коли виник нагальний попит на боротьбу із соціальними проблемами та облік державних коштів, припущення, що рішення, яке приймається відповідно до професійних стандартів, автоматично узгоджується із суспільними потребами та вимогами, було доволі обґрунтованим. Але наприкінці XX століття ця презумпція перестала бути резонною. Уряд, на погляд громадян, часто не давав бажаних результатів, у той час як

адміністративні структури були переконані, що їхні стандарти визначають суспільні інтереси апіорі.

Щоб стимулювати обговорення щодо того, як фактично уряд пов'язаний з громадською користю, автори постбюрократичної парадигми вважають за необхідне залишити словосполучення «суспільні інтереси» підручникам з історії політики та адміністрування. Натомість Б. Арманджані та М. Барзелей пропонують використовувати дефініцію «результати, які цінують громадяни». Такий новий мовний конструкт сприяє зародженню низки ідей щодо формування державних організацій, орієнтованих на клієнта, підкреслює результати на основі внесків та процесу, і передбачає, що цінності громадян не можуть бути зведені до низки стандартизованих процедур фахівців державного управління.

Від ефективності до якості та цінності. Лідери руху наукового управління на початку XX століття розробляли та популяризували загальну теорію ефективності, її причин, природи та значення. Ця теорія виглядала істинно насамперед тому, що пояснювала промисловий прогрес, характерний для того часу, і тому, що інформація щодо роботи тогочасних підприємств була широко відомою.

Реформатори-бюрократи знали секрет успіху промислового сектору: його ефективність полягала у нарощенні кількості виробленої продукції та одночасному зменшенні її собівартості. Вони також знали рецепт досягнення такого успіху: на промислових виробництвах менеджери детально контролювали процес через ієрархічні наглядові структури. Вони знали, що системи виробництва та управління розроблялися та експлуатувалися експертами, які формували підрозділи, відповідальні за персонал, бухгалтерський облік, інспектування, інжиніринг, дизайн продукції, ефективність виробництва та замовлення тощо.

Відтак, промисловість стала не просто джерелом риторики щодо ефективності уряду, а й фундаментом реформ. Реформатори розробили певні складові частини у таких процесах, як ретельне розмежування ролей та обов'язків, централізоване вивчення бюджетних кошторисів, робоче програмування, системне звітування та аналіз методів тощо. Однак, один із ключових концептів – продукт – не був перенесений із промисловості до державного управління.

Можливо, промисловий менеджмент і не міг гарантувати, що кожен працівник буде орі-

ентованим на продукт, але він мав можливість обміркувати, яким чином інтегрувати диференційовані функції для досягнення ефективності.

На думку творців постбюрократичної парадигми, поняття ефективності також є недоцільним у державно-управлінському дискурсі, оскільки воно належить до практичних теорій управління виробництвом та обслуговування підприємств. Натомість, державні службовці та представники неурядових організацій, обговорюючи природу та цінність адміністративної діяльності, повинні використовувати такі взаємопов'язані поняття, як продукт чи послуга, якість та цінність. Постбюрократична парадигма не вдається до вирішення усіх наявних суперечок щодо вищезазначених дефініцій, проте наполягає на їхньому використанні під час формулювання та обговорення методологічних чи спеціальних аргументів, що стосуються оцінки та вдосконалення діяльності організацій державного управління.

Б. Армаджані та М. Барзелей пропонують взяти за вихідні такі постулати. Під якістю вони розуміють відповідність вимогам замовника, яким у контексті публічного адміністрування виступає громадянин. Дослідники переконані, що положення щодо скорочення витрат має бути переглянуто крізь призму впливу на ціну та цінність певної послуги. Окрім того, витрати, які вимірюються традиційними системами бухгалтерського обліку, мають регулюватися в контексті обслуговування або дотримання.

Від адміністрування до продукування. Реформатори-бюрократи мали власне уявлення про те, як окремі державні службовці можуть сприяти ефективному управлінню. На їхню думку, метою адміністрування було вирішення суспільних проблем шляхом ефективного впровадження законів. Агенції виконують свої функції, поділяючи обов'язки та призначаючи державних службовців на посади, а ті, у свою чергу, грамотно виконують власні обов'язки, застосовуючи свої знання. Такий підхід обіцяв порядок та раціональність у царині адміністрування, вдало поєднавши політичний аргумент щодо адміністративної легітимності та організаційний аргумент щодо ефективності. Окрім цього, він стверджував, що робота державних службовців слугує суспільним інтересам.

Але з позиції постбюрократичного підходу усі ці інструменти виявляються недостатніми для аргументованого пояснення собі та іншим державним службовцям кінця ХХ століття, чому

їхня робота є цінною. Продукування має стати належним замінником адмініструванню. Загалом ця ідея походить від напряму загального управління якістю (TQM). Останній надає працівникам такі методики, як аналіз технологічного потоку для ідентифікації та удосконалення виробничих процесів.

«Чому продукування є потужною ідеєю? Одна з причин полягає в тому, що працівники операційного рівня, як правило, беруть участь у прийнятті рішень, іншою є те, що беруться до уваги формалізовані методи обґрунтування – часто вперше – під час обговорення способу організації продукування» [1, с. 120].

Залучення працівників та об'єктивний аналіз пом'якшують відчуття безпорадності серед працівників у організаційних ієрархіях. Більше того, за допомогою методів аналізу процесів працівники можуть створити спільне уявлення організації без будь-яких посилань на її ієрархічну структуру чи кордони. За допомогою аналізу процесу окремі працівники можуть візуалізувати та описати для інших те, як їхня робота веде до надання вартісних послуг чи продукту замовнику. Таким чином, серед колег розвивається розуміння та вдячність за роботу кожного працівника.

Відтак, постбюрократична парадигма переконує, що концепція продукування має сприйматися як надання послуг. Такий підхід нагадує державним службовцям про складні та тісні взаємозв'язки між процесом і продуктом у наданні послуг. У той час, як виробництво товарів є окремим процесом, відділеним від дистрибуції та споживання, більшість публічних послуг виробляються, надаються та споживаються в одному синхронізованому процесі, при цьому споживачі доволі часто можуть виступати в ролі співвиробника.

В. Згурська, аналізуючи засади політики участі, наголошує на тому, що громадянин на сучасному етапі демократичного розвитку може розглядатися як виробник, «який, окрім активної участі у суспільному житті, є одночасно джерелом унікальних знань та інформації з перших рук про повсякденне життя населення. Визначення громадянина як виробника може бути розглянуто у кількох аспектах: особистого знання чи як співвиробництво у наданні послуг» [9, с. 353].

Від контролю до перемоги дотримання норм. За бюрократичної парадигми контроль вважався одним із найважливіших джерел

ефективного управління. Значимість контролю підтверджувалася аргументами і практиками його збільшення. Відповідні практики включали системи обліку, «бюджетні зависання», реорганізації, вимоги до звітності, численні заходи для зменшення дискрецій більшості державних службовців. Контроль визнавався суттєвим через декілька причин. По-перше, він мав сприяти реалізації мети об'єднаної виконавчої влади, по-друге, допомогти очистити адміністративні рішення від партикулярних впливів, по-третє, слугувати фундаментом для ефективної роботи великомасштабних організацій, і по-четверте, запевняти громаду у тому, що адміністрація знаходиться в надійних руках керівника.

«Під впливом ідей раціонально-правової бюрократії та промислової практики творці бюрократичної парадигми дотримувалися цілей порядку, раціональності, безособової адміністрації, ефективності та політичної підзвітності шляхом запровадження централізовано контрольованих систем правил. Увага до правил, прихильність до централізації та акцент на примусовому виконанні викликали тривожні наслідки...» [1, с. 121].

Бюрократична парадигма заохочувала контрольну діяльність до розробки все більш щільних мереж правил у відповідь на зміни обставин або виникнення нових проблем. Але з часом ці системи правил стали надзвичайно складними для розуміння, адміністрування та оновлення.

Бюрократична парадигма закликала наглядові органи централізувати відповідальність та повноваження щодо прийняття управлінських рішень персоналом у державних агентствах. Централізовані операції персоналу, як правило, були позбавлені оперативності в обробці вхідних запитів, оскільки його влада в бюджетному процесі була незначною, або ж через відданість ідеї заощадження коштів платників податків. У результаті централізовані рішення не враховували всієї складності та мінливості ситуацій, які виникали перед лінійними агентствами.

Наголос на примусовому виконанні неогрунтовано встановлював змагальні відносини між контрольною діяльністю та компіляторами. Такі відносини заважали зусиллям добровільного дотримання норм.

На думку творців постбюрократичної парадигми, попередня управлінська ідеологія, виходячи з вищезазначених настанов, наприкінці XX століття створила низку перешкод для новаторського мислення, націленого на результат,

що буде цінуватися громадянами. Бюрократичний підхід не міг поєднатися з такими прогресивними ідеями, як делегування, децентралізація, оптимізація, регулювання заохочення та добровільне дотримання.

Натомість, постбюрократичне бачення відрізняється самобутнім розумінням питання контролю. Для нього жорсткі правила мають бути замінені новими засобами – принципами формування норм, яких мають дотримуватися державні агентства; повинні бути визнаними складність та невизначеність ситуацій вибору, з якими стикаються компілятори; а також акцентована роль, яку відіграють нагороди та позитивні робочі відносини як мотиваційні чинники прийняття правильних рішень державними службовцями. Посадовці відчують наділення владою апіорі, коли почуваються особисто відповідальними за дотримання норм, а також у результаті психологічних інвестицій у завдання пошуку оптимального шляху їх дотримання. Не менш важливим для прийняття гарних рішень постає прийняття особистої відповідальності за результати у процесі надання якісних послуг.

Варто наголосити, що на особисту відповідальність суттєво впливає специфіка організації робочого процесу. На думку дослідників, працівники найімовірніше готові нести особисту відповідальність у тому випадку, коли отримують чітке керівництво щодо цілей та бажаних результатів, коучинг, матеріальні ресурси, зворотній зв'язок та визнання.

Як зазначає Джозеф Раз, готовність взяти на себе особисту відповідальність за дотримання норм також залежить від ряду інших факторів, зокрема, ступеня дотримання норм робочим співтовариством, зобов'язань, що їх беруть на себе інші співробітники, прагнення державних організацій віднайти шляхи оптимізації процесу дотримання норм, здатності застосувати норми до тих, хто ними не «живе» [7, с. 1–19].

Постбюрократична парадигма визнає, що деякі люди не можуть адекватно реагувати на зусилля, спрямовані на дотримання норм. Саме тому правозастосування залишається невід'ємною частиною. Ці чинники дедалі більше визнаються різними державними організаціями, зокрема, податковими службами, що покладають власну успішність на готовність та здатність людей та організацій привести свою діяльність відповідно до норм.

Поза межами функцій, повноважень та структури. Бюрократична парадигма сприй-

має державну установу, насамперед, у контексті відведених їй функцій, делегованих повноважень та формальної структури. По суті, функції у такому випадку постають, як абстрактні категорії робіт, що мають бути виконані в межах більшого організаційного механізму, влада означає право приймати рішення та вимагати підпорядкування підлеглих з питань, що стосуються надання повноважень, а формальна структура передбачає систему субординацій.

Критика такого підходу виходить з того, що орієнтація на функції перетворює державні організації радше на технічні інструменти, аніж на установи, члени яких прагнуть досягнення цілей. Акцент на владі нівелює значущість інших методів соціального розрахунку та контролю, зокрема, переконання та обмін. Фокусування на структурі ставить «карету» (організаційні засоби) перед «конем» (організаційними метою та стратегією).

У постбюрократичній перспективі центральним завданням державних структур є спрямування людських енергій на обмірковування та здійснення суспільно корисної роботи. Державні службовці потребують нових категорій, а саме: місія, послуги, клієнти та результати. Адже саме їх конструктивне поєднання може допомогти державним службовцям сформулювати власні цілі й адаптувати свою роботу відповідно до останніх. У такому ключі місія – це заява про особливий внесок, який робить державна організація для суспільного блага, послуги – це продукти роботи державного агентства, клієнти (фізичні особи чи колективні органи) – ті, кому підзвітні державні службовці в контексті відносин клієнт-виконавець, а результати – це точно визначений перелік справ, який державна організація планує здійснити.

Від впровадження відповідальності до розбудови підзвітності. Бюрократична парадигма вбачає провідною роллю адміністраторів використання їхніх повноважень для забезпечення відповідальності своїх підлеглих. Подібний формалізм нехтує значенням емоційної складової частини у формуванні мотивації та поведінки державних службовців.

З погляду постбюрократичної парадигми, найбільш ефективним засобом залучення державних акторів до відповідальності є поступове наростання в них почуття відповідальності. Цей шлях до відповідальності є привабливим, насамперед тому, що державні службовці (як і інші функціонери) хочуть бути відповідальними.

Адже саме через відповідальність формується їхня соціальна значущість.

Значущість має два важливі аспекти. Перший включає зовнішній вплив, який є причинним джерелом зовнішніх ефектів. Другий – пов'язаний із підрахунками. Ці два аспекти у власний спосіб спрямовані на людину, вона визнається гідною уваги, а, з погляду психології, це саме те, чого прагне кожен індивід у соціумі. Державні службовці, як і працівники будь-якої іншої царини, відчують відповідальність, коли переконані у тому, що передбачені результати роботи є логічними та значущими для інших людей, отримують інформацію про результати та мають можливість приписувати останні власним зусиллям, ініціативам та рішенням. Саме тому постбюрократична парадигма цінує формування робочої атмосфери, в якій державні службовці відчують відповідальність за досягнення бажаних результатів. Подолання ієрархічної підзвітності є можливим шляхом прищеплення клієнт-орієнтованих трудових відносин.

З позиції постбюрократичного підходу, взаємозв'язок між сторонами, які беруть участь у таких робочих відносинах, має бути двостороннім. Так, наприклад, постачальники державних послуг повинні бути підзвітними клієнтам (громадянам) щодо якості та вартості, а ті, у свою чергу, мають бути відкритими перед постачальниками щодо з'ясування потреб та надання фідбеків.

«Державні управлінці повинні звернути увагу на всі компоненти добре функціонуючих відносин: послідовне усвідомлення цілі та характеру відносин; докладне уявлення про те, які поведінка та результати будуть, на думку сторін, задовільними; прозорість відгуків про те, наскільки ефективно сторони виконують свою роботу, і як вони можуть її вдосконалити; відповідальність за відгуки; відновлення ділових відносин з урахуванням змінюваних обставин та сукупного досвіду» [1, с. 127].

Від виправдання витрат до забезпечення цінностями. Відповідно до бюрократичної парадигми, бюджетування передбачає слідування щорічним планам витрат. Відповідно, перед адміністраторами ставиться завдання розробити кошторис потреб їхньої організації. На практиці часто ставалося так, що державні службовці знаходили належні аргументи, щоб витрати на наступний рік були вищими за поточний. До таких аргументів, зазвичай, відносилися: очікуване збільшення вартості ведення бізнесу;

орієнтовна вартість розширення рівня діяльності організації. Отримавши відповідні розрахунки, працівники центрального бюджетного відділу приймали рішення щодо того, чи виправдані відповідні вимоги стосовно ресурсів [8, с. 65].

Одночасно наголошувалося на необхідності зменшити «марнування» коштів платників податків. Натомість, представники постбюрократичного підходу заявляють, що останнім не так важлива економія державних витрат, скільки якість та цінність отриманих державних послуг, відповідно, контроль витрат шляхом обговорень та їхньої мінімізації постає помилковим актом. Якісний ріст державних послуг, відповідно до постбюрократичного підходу, можливий навіть на регулярній основі, за умови, якщо агентства відстежуватимуть зміни вимог споживачів та підвищуватимуть продуктивність завдяки кращому управлінню виробничими процесами. Звідси конструктивна рекомендація: не витрачати обмежений час на виправдання витрат, а мотивувати державних управлінців до їх зваженого використання, залежно від актуальних у певний період пріоритетів та завдань.

За межами правил та процедур. Відповідно до бюрократичної парадигми, встановлені правила та прописані процедури постають необхідним елементом вироблення курсу дій державного агентства. Переконливі аргументи прибічники бюрократичної школи державного управління знаходять у вже згадуваній концепції ефективності та контролю.

Натомість постбюрократичний підхід демонструє доволі скептичне ставлення як до правил, так і до процедур. Аргументи, що базуються на дотриманні правил, повинні бути оскаржені і реформовані під кутом зору досягнення найкращого результату з урахуванням складності та невизначеності більшості практичних ситуацій, а також необхідності оптимізації застосування норм. Домінуючою метафорою роботи державного агентства має стати вирішення проблеми, а не дотримання бюрократичних процедур.

За межами діючих адміністративних систем. Централізована служба була інституційним втіленням бюрократичної парадигми. Специфіка її культури породила низку обмежень у діяльності лінійних агентств. «Якщо прийшов час подолати бюрократію, централізоване управління має стати частиною цього процесу» [1, с. 130].

Із цією метою централізоване управління потребує трансформації організаційної страте-

гії. Так само, як і лінійні агентства, центральне відомство має будувати власну діяльність, спираючись на такі концепти, як місія, послуги, замовник, якість, цінність, продукція, прихильність до норм, підвищення конкурентоспроможності та зміцнення робочих відносин. Таким чином, мають бути: сепаровані один від іншого процеси надання послуг та контролю, зрощена підтримка норм, розширено вибір клієнта, заохочені колективні дії, створені стимули, вимірювані та проаналізовані результати, збагачені комунікація на всіх рівнях трудових відносин. Відповідні прикладні зрушення повинні перманентно збагачуватися шляхом деліберативної діяльності та додаткових інновацій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Резюмуючи результати аналітичної роботи, викладені у цій статті, варто акцентувати наступні позиції. У західних демократіях бюрократична модель державного управління, будучи своєчасною та дієвою наприкінці XIX – у першій половині XX століть, фактично втратила актуальність наприкінці XX сторіччя через неможливість адаптувати інноваційні прийоми та техніки, які б дозволили зробити систему державного управління гнучкою, оперативною та результативною. Адекватною альтернативою виявилася постбюрократична парадигма Б. Арманджани та М. Барзелея, яка не лише теоретично обґрунтувала необхідність трансформації, але й розробила чіткий план переходу на нові принципи організації публічного адміністрування за рахунок впровадження у прикладний дискурс таких категорій, як «клієнт», «стимули», «норми», «результат», «відповідальність», «цінність» тощо.

Для вітчизняної наукової полеміки постбюрократична парадигма є доволі новим теоретичним конструктом, відтак, потребує подальшого системного вивчення, насамперед, у ключі пошуків її імперативів, евристичного потенціалу та прикладної значущості у контексті реформування української системи державного управління.

Список використаної літератури:

1. Barzelay M., Armajani B. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. – Los Angeles : University of California Press, 1992. – 237 p.
2. Bourgault J. Implications de la bonne gouvernance // Governance : Concepts and Applications, Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies. – 1999.

3. Dunleavy P. From Old Public Administration to New Public Management / P. Dunleavy, C. Hood // Public Money & Management. – 1994. – № 4. – P. 9–16.
4. Hood C.A Public Management for All Seasons? // Public Administration. – Volume 69, № 1. – 1991.
5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – New York : Plume, 1993. – 405 p.
6. Pollitt C. Managerialism Revisited // Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms. – Montreal: McGill-Queens University Press, 1998. – P. 45–77.
7. Raz J. Introduction, Authority. – New York: New York University Press, 1990. – P. 1–19.
8. Schick A. An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory // New Directions in Budget Theory. – Albany : State University of New York Press, 1988. – P. 65.
9. Згурська В. Громадянин як співвиробник публічних послуг у політиці участі / В.Л. Згурська // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 63. – С. 350–355.

Демченко Л. Д. От бюрократической к постбюрократической парадигме: принципы трансформации

В статье осуществлено комплексное исследование принципов трансформации бюрократической модели государственного управления в постбюрократическую, разработанную Б. Армаджани и М. Барзелеем. В частности, анализируются такие ключевые задачи: переход от удовлетворения общих интересов к результатам, которые ценят граждане; от эффективности к качеству и ценности; от администрирования к продуцированию; от контроля к победе соблюдения норм и т. д. Акцентируется прикладной характер постбюрократической парадигмы.

Ключевые слова: бюрократическая парадигма, постбюрократическая парадигма, потребитель, качественные услуги, стимулы, инновации, контроль, нормы, принципы, иерархия.

Demchenko L. D. From Bureaucratic to Post-bureaucratic Paradigm: Principles of Transformation

The article deals with the complex study of the transformation principles of the bureaucratic model of state administration into post-bureaucratic one, developed by B. Armajani and M. Barzelay. The following key tasks are analyzed: the transition from satisfaction of general interests to results that citizens appreciate; from efficiency to quality and value; from administration to production; from control to winning compliance; etc. The applied nature of the post-bureaucratic paradigm is emphasized.

Key words: bureaucratic paradigm, post-bureaucratic paradigm, consumer, qualitative services, incentives, innovations, control, norms, principles, hierarchy.

І. П. Динник

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

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ У ПОБУДОВІ КОНСТРУКТИВНОГО ДІАЛОГУ З ДЕРЖАВОЮ

У статті здійснено аналіз теорії та практики побудови конструктивного діалогу громадського сектору з державою, подано характеристику походження громадського сектору, що склалася історично, охарактеризовано поняття та ознаки неурядових організацій та їх статус у контексті взаємодії із державою, розкрито вплив та роль громадського сектору на прийняття державно-управлінських рішень у період системних змін у сучасній Україні.

Ключові слова: громадські організації, органи державної влади, громадянське суспільство, «громадський сектор», вдосконалення суспільства та держави, громадянська активність, соціальний діалог.

Постановка проблеми. Важливу роль у побудові конструктивного діалогу між суспільством та державою відіграють громадські об'єднання та рухи (непідприємницькі організації в Україні), що є важливою складовою частиною для забезпечення конструктивного діалогу між державою та суспільством. Громадянське суспільство є одним із потужних ресурсів України, чий впливовість підтверджують звіти міжнародних організацій та саме суспільство. Однак останнім часом дедалі більше наростає конфлікт між громадянським суспільством та органами державної влади, які вважають цей ресурс дуже гучним і проблемним.

Актуальною проблемою сучасного суспільства є побудова конструктивного діалогу між державою та організаціями третього сектору; вивчення її має ґрунтуватися на структурно-функціональному аналізі теорії та практики. Система влади в Україні залишається поки ще досить закритою для громадян, однак громадські організації, асоціації та групи громадян відіграють важливу роль у здійсненні системних реформ та трансформації Української держави. Відомі експерти відзначають внесок організацій третього сектору у формування сучасного громадянського суспільства в Україні, у становлення демократії, захист прав і свобод громадян та побудову правової держави, для якої на перше місце виходить життя людини та її права. Громадські організації, як невід'ємний структурний елемент громадянського суспільства, тісно пов'язані із сучасною системою суспільства.

Актуальність даного питання вплинула на вибір теми нашого дослідження, спрямованого на пошук методології оцінки ефективності громадського сектору у побудові конструктивного діалогу між суспільством та державою у сучасній Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців побутують різні погляди стосовно досліджуваної теми. М. Чернишевський вважав, що «державна не може не мати прямого впливу на економічну діяльність. Усі ті дії, яких вимагає здоровий розум та справедливість, усі вони становлять не тільки право, а й прями́й обов'язок держави» [1, с. 145–147]. На думку А. Моїсєєвої, сьогодні Українська держава взяла на себе домінуючу роль у побудові громадянського суспільства, оскільки було прийнято низку законів, постанов, указів, що створюють ґрунт для використання таких форм вияву громадянської активності, як обговорення пропозицій, зауважень щодо законопроектів, участь у виборах, в об'єднаннях громадян, у місцевому самоврядуванні, громадянські ініціативи, акти громадянської непокорі [6, с. 164].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз теорії та практики побудови конструктивного діалогу між державою та організаціями третього сектору. Досягнення даної мети допоможе вирішити такі дослідницькі завдання, як: дати характеристику походження громадського сектору, що склалася історично; охарактеризувати поняття та ознаки неурядових організацій та їх статус у контексті взаємодії із державою, проаналізувати вплив та роль громадського сектору

на прийняття державно-управлінських рішень у період системних змін у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Громадські організації – їх називають «неурядові» (далі – НУО) – є формою самоорганізації громадян. Цілі зазначених організацій мають великий спектр значень і залежать від засновників. Це може бути як об'єднання за інтересами, хобі чи спортивними вподобаннями (саме такі НУО були поширені в СРСР), так і організації, завданням яких є вплив на економічну політику окремих суб'єктів (як профспілки), регіону чи держави в цілому (наприклад, спілки підприємців). Найголовніше, що вирізняє неурядові організації, – це неприбутковість, на відміну від бізнесу, і непідпорядкованість державній бюрократії [3].

Історія НУО в країнах «розвинутої демократії» бере свій початок від ремісничих спілок та купецьких союзів у середньовічній Європі, що усвідомлювали спільність своїх інтересів у контактах із урядами, а також необхідність координації дій при веденні економічної діяльності. Такі спілки, крім діяльності, спрямованої на досягнення цілей її членів, займалися також і меценатством.

Із початком розвитку демократичних процесів у посткомуністичних суспільствах на їх терени прийшли міжнародні фонди-донори, місією яких є поширення ідей демократії в світі.

Міжнародні фонди-донори побудували систему фінансування «третього сектору» в Україні і запровадили принципи оцінки діяльності за виконанням громадських проектів. Фактично завдяки їм в Україні діє більшість неурядових організацій, діяльність яких торкається найрізноманітніших сфер життя – від регіональної політики до допомоги громадянам.

За ці роки в Україні сформувалося співтовариство громадських організацій і їх діяльність вже має вплив на суспільні події [9].

У першу чергу необхідно з'ясувати, які існують сфери діяльності невідприємницьких організацій в Україні.

У сьогоднішньому державно-організованому суспільстві виділяють такі сфери його діяльності:

а) *адміністративно-самоврядна*, яку можна поділити умовно на дві незалежні одна від одної частини – *адміністративну* (державно-владну) та *самоврядну* (владну). До першої належать органи державної влади та місцевого самоврядування. До другої – адміністративний апарат, основу якого складають професійні публічні службовці та посадові особи місцевого само-

врядування, а також різні недержавні за своїм формально-юридичним статусом інституції, які контролюються державою [9, с. 4–7]. Це, наприклад, різні дослідницькі фонди та інформаційні центри.

б) *економічна сфера* суспільної діяльності представлена системою підприємств, що займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку.

в) *громадсько-політична (децентралізована), або «третій сектор»*, складається з організацій, утворених за власною ініціативою засновників, незалежно від волі органів влади чи посадових осіб, для сприяння самореалізації громадських ініціатив, для реалізації духовних, культурних, політичних та інших інтересів організованих груп населення. «Третій сектор» називають ще сектором сприяння самореалізації громадських ініціатив [2, с. 4–7], який включає політичні партії, інші громадські об'єднання, різноманітні благодійні фонди, незалежні некомерціалізовані дослідницькі центри та засоби масової інформації і т.д.

У ліберальному суспільстві поширення набули громадські об'єднання різних ідеологізованих спільнот, професійних, вікових, статевих, регіональних, етнічних, мовних та інших соціальних груп, спільнот, що об'єднуються на базі аматорських або певних ситуативних інтересів.

Необхідно зауважити, що організації «третього сектору» здійснюють свою діяльність на таких загальних конституційних принципах:

– принцип свободи об'єднання. Конституція України надає право своїм громадянам на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36);

– принцип добровільності. Організація засновується на основі доброї волі осіб чи особи, що виступає засновником. Вступ до організації будь-кого з учасників здійснюється на основі непримушеної його волі;

– принцип непідпорядкування владі. Організації «третього сектору» не засновані владою і не перебувають в її управлінні чи під її контролем;

– принцип самоврядування. Керівництво організацією здійснюється її учасниками відповідно до статутних документів;

– принцип рівноправності. Усі члени організації мають рівні права;

– принцип законності. Діяльність організації здійснюється в межах, визначених законодавством і установчими документами;

– принцип вільного вибору напрямків своєї діяльності;

– принцип департизації. Відповідно до ст. 37 Конституції України, не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, а також на державних підприємствах та інших державних установах і організаціях.

Існують п'ять соціально-політичних і три економічних причини, що спонукають до створення в демократичних державах різних аналітичних центрів, які працюють в інтересах суспільства в цілому та повинні взаємодіяти з державою для реалізації своєї місії.

1) *Плюралізм і терпимість народу*. Це означає, з одного боку, наявність серед народу досить стійких груп людей, що мають спільні інтереси, які можна вирішити або захистити спільними зусиллями, а з іншого боку, – це терпимість суспільства до думок таких груп людей і можливість дати цим людям право на реалізацію своїх інтересів.

2) *Невідповідність ринкових механізмів потребам суспільства*. Ця причина проявляється в тому, що недостатність соціального чи іншого забезпечення з боку державних органів і підприємств спонукає до створення різних благодійних організацій, фондів або установ. Наразі це питання є дуже актуальним, оскільки через агресію Російської Федерації на Сході України страждають невинні люди, які залишаються без засобів до існування, і допомога благодійних фондів для них – єдина можливість вижити.

3) *Історичні традиції*. Ця причина є досить важливою, але її роль в різних країнах суттєво відрізняється. Якщо брати Україну, то тут у сільських поселеннях побутувала традиція зведення будинків для односельців, коли всі разом будували житло для однієї людини чи для всієї громади, але не за гроші, а лише за частування. Серед українських заможних людей XVIII – поч. XX ст. була досить поширена благодійність. На жаль, за радянських часів ці традиції були порушені. Тому сьогодні український «третій сектор» страждає від відсутності традицій благодійності та колективізму, які були присутні в українському суспільстві сто років тому і тільки зараз починають відроджуватися.

4) *Право на свободу слова, зібрань та демонстрацій*. Дане право закріплене в більшості

демократичних держав. Тому саме ці фундаментальні права є реальними причинами створення організацій.

Закон України «Про громадські об'єднання» (ст. 1) дає чітке визначення поняття громадського об'єднання, а саме: громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є неприбутковим товариством, основною метою якого не є одержання прибутку [5].

Далі необхідно зазначити головні ознаки неприбуткових організацій:

1) Недержавний характер організації. Це означає, що держава в особі органів державної влади не є засновником такої організації і не здійснює адміністративного управління.

2) Самоуправління. Керівництво організацією здійснюється її учасниками відповідно до її статутних документів.

3) Добровільність. Організація створюється на основі доброї волі осіб чи особи, що виступає засновником.

4) Некомерційність. Організації не створюються з метою вести підприємницьку, комерційну діяльність. Це не означає, що організація взагалі не має права займатися комерційною діяльністю, але вона не може бути її основою.

5) Неприбутковість. Метою створення організації не може бути одержання прибутку, що розподіляється між її членами, засновниками.

6) Корисність організації. Дані організації повинні приносити користь суспільству, опікуватися проблемами, які є важливими для суспільства.

В умовах формування та розвитку громадянського суспільства профспілки виходять за межі суто економічних інтересів найманих

працівників і діють поза ринком праці, прагнучи поліпшити життя громадян [4, с. 169]. Підтвердити цю думку може дослідження В.Ф. Цвиха, який, проаналізувавши історію виникнення та еволюцію профспілкового руху і громадянського суспільства, стверджує, що з моменту свого виникнення у капіталістичному індустріальному суспільстві профспілки як організації найманих працівників, які переслідувалися владою і були частиною економічного суспільства та ринкових відносин, у процесі свого розвитку сформувалися як інститут громадянського суспільства [7, с. 14–15].

У відносинах профспілок і держави «класичною» є та модель відносин, яка склалася в країнах Заходу: за загальним правилом, чим вужчий «елітарний» характер мали профспілкові організації, об'єднуючи лише найкваліфікованіших для свого часу працівників, тим більш вільними, добровільними і незалежними від держави вони були [2, с. 117–119].

До другої групи громадських організацій за значенням для розбудови в Україні правової держави і громадянського суспільства належать культурно-релігійні, просвітницькі, етнічні та екологічні організації.

Із вищенаведеного аналізу побудови взаємовідносин держави з громадськими об'єднаннями різних видів можна зробити висновок, що взаємовідносини і форми взаємодії держави та громадських організацій залежать від виду конкретної організації та її значення для розвитку та вдосконалення суспільства і держави. Взаємовідносини громадських організацій та органів державної влади можна забезпечити і регулювати через три види правового регулювання: правове, корпоративне і договірне. Подальші дослідження з даної теми повинні стати науковим підґрунтям для вдосконалення нормативно-правової бази щодо створення та діяльності в майбутньому різних видів громадських організацій.

А. Моїсеєва виокремлює такі причини, що знижують прояви громадянської активності українського населення:

- створення громадських комітетів відбувається під тиском, невчасно, з перенесенням термінів проведення;
- результати громадських слухань мають рекомендаційний характер. Дуже мало з них втілюються на практиці, і все це виглядає досить декларативно;
- соціальний моніторинг має декларативний характер і не дає змоги громадськості від-

стежувати впровадження державних рішень на місцевому рівні;

- не створені дієві механізми впровадження пропозиції громадськості щодо поліпшення процесу ухвалення рішень;

- громадські організації є більш закритими до населення і не розповсюджують інформацію про свою діяльність серед громадян. Громадянська активність збільшує прозорість процесу прийняття рішень, підвищує відповідальність посадових осіб перед виборцями та сприяє підвищенню ефективності діяльності органів державної влади [6, с. 166].

Головною перевагою співпраці з державою для громадських організацій є доступ до ресурсів та вплив на поступове реформування цієї держави. Також, з іншого боку, держава отримує багато користі від співпраці з громадськими організаціями – перш за все в інтелектуальній сфері. Окрім того, в певних випадках громадські організації можуть діяти успішніше та ефективніше, ніж державні інституції. Залучення державними структурами громадських організацій дозволить їм зробити свою діяльність більш відкритою та прозорою [8]. Але, щоб співпраця була ефективною, необхідною умовою є паритетність партнерів. На жаль, на сьогодні не кожна громадська організація може стати паритетним партнером для державних структур, оскільки більшість із них спроможна бути лише прохачами. Проте на сучасному етапі взаємовідносин держави та суспільства громадські організації посилюють свої позиції у співпраці з державою. Наразі громадським організаціям необхідно підвищувати рівень співпраці між собою, тоді співпраця з державою також буде більш ефективною. До того ж, існує дуже багато відмінностей між публічним та урядовим секторами. Серед рис громадського сектору виділяють такі, як: незалежність окремих організацій, неієрархічна структура, різноманітні джерела фінансування, гнучкість застосовуваних методів. Для державного сектору характерні: ієрархічна структура, одне постійне джерело фінансування, нееластичність застосовуваних методів, обмежені можливості впровадження змін. Звичайно, бар'єри співпраці у більшості випадків є психологічними, і тут головну роль відіграє людський фактор, а не правовий. Тому необхідно докладати максимум зусиль для подолання перешкод на шляху налагодження співпраці.

Висновки та пропозиції. Отже, у сучасному суспільстві кожна інституція повинна нести відповідальність за порядок і справедливість

у державі. І саме у сфері взаємовідносин громадських організацій та органів державної влади виникло поняття соціального, конструктивного діалогу. Для громадських організацій соціальний діалог означає налагодження конструктивної взаємодії між державними структурами, комерційними установами та громадськими організаціями для вирішення соціально важливих проблем. Кожний сектор відповідає за вирішення існуючих соціальних проблем, однак самостійно вирішити всі проблеми кожен окремий сектор не здатен, тому в основі побудови конструктивного соціального діалогу між державою та громадським сектором мають бути взаєморозуміння, повага, відкритість, толерантність один до одного, які базуються на принципах солідарності та розподілі функціональних обов'язків та відповідальності за вирішення суспільно значущих проблем.

Список використаної літератури:

1. Верник О.І. Межі державної влади / Верник О.І., Куфтирєв П.В., Машков А.Д. та ін.; за заг. ред. В.П. Самохвалова. – К., 2001. – С. 145–147.
2. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России / А.Г. Володин и др. – М.: Эдиториал УРСС, 1998. – С. 117–119.
3. «Грантоїди» чи цеглинки громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dt.ua/SOCIETY/grantoyidi_chi_tseglinki_gromadyanskogo_suspilstva.htm.
4. Кравчук В.М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : [монографія] / В.М. Кравчук. – Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф», 2011. – 260 с.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
6. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. П.Ф. Вознюк, О.А. Корнієвський, В.М. Яблонський. – К.: НІСД, 2013. – 504 с.
7. Цвих В.Ф. Профспілки і громадянське суспільство: особливості парадигми відносин : автореф. дис. ... док. політ. наук : спец.: 23.00.02 : «Політичні інститути та процеси» / В.Ф. Цвих. – Київ, 2004. – С. 14–15.
8. Як будувати конструктивний діалог з владою: поради ГУРТА [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/articles/31309/?order=comments>.
9. Якушик В.М. Роль і місце неприбуткового сектора в суспільстві // Нова громада. – 1997. – № 5. – С. 4–7.

Дынник И. П. Роль общественного сектора в построении конструктивного диалога с государством

В статье осуществлен анализ теории и практики построения конструктивного диалога общественного сектора с государством, дана характеристика происхождения общественного сектора, сложившаяся исторически, охарактеризованы понятия и признаки неправительственных организаций и их статус в контексте взаимодействия с государством, раскрыто влияние и роль общественного сектора на принятие государственно-управленческих решений в период системных изменений в современной Украине.

Ключевые слова: общественные организации, органы государственной власти, гражданское общество, «общественный сектор», совершенствование общества и государства, гражданская активность, социальный диалог.

Dynnyk I. P. The role of the public sector in constructing a constructive dialogue with the state

The article analyzes the theory and practice of constructing a constructive dialogue of the public sector with the state, describes the historical origin of the public sector, describes the notions and characteristics of NGOs in the context of interaction with the state, reveals the influence and role of the public sector on the adoption of the state-managerial decisions during the period of systemic changes in modern Ukraine.

Key words: public organizations, state authorities, civil society, “public sector”, improvement of society and state, civic activity, social dialogue.

УДК 342.951

Н. І. Ільчанінова

аспірант кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено визначенню методологічного аспекту дослідження механізму надання адміністративних послуг, його перетворенню в умовах реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Встановлено сутність базових категорій. Розглянуто характерні особливості процесу децентралізації та класифікацію послуг, що надаються населенню. Виходячи з аналізу даної проблематики, запропоновано авторське визначення механізму надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, децентралізація, деконцентрація, передача повноважень, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна реформа полягає у перегляді функцій та повноважень органів публічного управління, визначенні сфер їх безпосередньої відповідальності, фінансовому перерозподілі, спонуканні до вирішення проблемних питань на якомога нижчому рівні та автономізації територій у прийнятті та реалізації управлінських рішень. Децентралізація в Україні має створити сприятливі умови для стабілізації в соціально-економічній сфері та налагодження співпраці влади із суспільством. Наразі для оптимізації процесу децентралізації адміністративних послуг важливим є уточнення понятійно-категоріального апарату та встановлення характерних особливостей дослідження механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання методології є одним із основоположних у визначенні характерних особливостей механізму надання адміністративних послуг. Окрім енциклопедичних видань за авторством В.Д. Бакуменка, Ю.В. Ковбасюка, В.Я. Малиновського, А.М. Михненка, Ю.П. Сурміна, даному питанню присвячено праці Т.О. Булковського, О.М. Буханевича, Т.І. Гладкої, Д.Ю. Записного, І.В. Космідайла, А.Б. Лиса, В.В. Мамонової, В.П. Тимошука. Водночас методологічні аспекти потребують докладнішого вивчення, оскільки більшість досліджень присвячуються практичній складовій частині.

Мета дослідження. Метою даної статті є уточнення методологічної бази дослідження механізму надання адміністративних послуг, а також надання пропозицій щодо визначення са-

мої категорії «механізм надання адміністративних послуг».

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до тлумачення категорії «децентралізація», то, відповідно до «Енциклопедичного словника з державного управління», вона передбачає передачу функцій та повноважень від центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень. Серед отримувачів зазначаються як органи виконавчої влади, так і самоврядні органи. Поряд із цим міститься ще визначення «децентралізація державної влади», яке тлумачиться як «самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей під час збереження єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування» [4, с. 166]. Цікавим є зауваження, що в реальності це означає передачу окремих функцій не тільки самоврядним органам, але й державним органам на місцевому рівні.

Згідно з «Енциклопедією державного управління», під децентралізацією розуміється спосіб організації влади, за якого право приймати рішення регіонального та місцевого значення передається органам, які не входять до структури органів виконавчої влади. Також наводиться класифікація, згідно з якою децентралізація може бути політичною, адміністративною та фінансовою. Під політичною розуміється передача регіональним органам управління політичної влади із певними функціями та забезпечення їх необхідними ресурсами. Вбачається певний сенс у тому, що зазначені органи несуть політич-

ну відповідальність перед громадою, яка бере безпосередню участь у їх формуванні. За умов адміністративної децентралізації управлінські функції від центральних органів передаються місцевим органам. За цього типу фіксується поділ на деконцентрацію та безпосередню децентралізацію. Останній тип – фінансова децентралізація. Під нею розуміється поділ як функцій, так і фінансів, за використання яких несеться відповідальність. Певна фіскальна свобода місцевих органів надає автономію більшою мірою, оскільки від фінансового забезпечення залежить фактичне виконання переданих функцій. Тобто, мало передати на місця права приймати владні рішення, для ефективного функціонування повинні бути ще й можливості їх реалізовувати [5, с. 167].

Отже, хоча в ідеалі під децентралізацією може розумітись майже повна передача функцій та повноважень, у сучасних реаліях можлива лише передача обмеженого кола питань.

Цікаву думку висловлює кандидат наук з державного управління Т.І. Гладка у своєму дослідженні, розподіляючи децентралізацію на такі типи: демократичний та адміністративний. Під демократичною децентралізацією розуміється такий тип, за якого будується розвинена система самоврядних органів, котрі можуть вирішувати проблеми самостійно замість органів виконавчої влади. Під адміністративною децентралізацією – такий тип, за якого місцеві державні органи отримують великий об'єм компетенцій, що дозволяє ефективно працювати майже незалежно від центральних органів [3]. Другий тип фактично є деконцентрацією, під якою в «Енциклопедії державного управління» розуміється передача владних повноважень органам виконавчої влади нижнього рівня, завдяки якій забезпечується баланс у відносинах між центром та периферією шляхом поділу сфер впливу [5, с. 125].

В обох випадках реалізація може відбуватися доволі повільно, причинами чого називаються:

- 1) надмірна централізація, яка обумовлена унітарністю держави;
- 2) брак реальних повноважень, закріплених за самоврядними органами в діючому законодавстві;
- 3) замалий рівень громадської активності до демократизації суспільних відносин.

Визнаним є той факт, що децентралізація лежить в основі демократичних перетворень, розширює самоврядні повноваження зі збере-

женням державної єдності, спонукає громаду власними силами забезпечувати свої права та інтереси, обмежує сферу державного впливу на суспільні відносини завдяки підвищенню ролі саморегуляції, дозволяє значно скоротити витрати державних коштів на утримання великого управлінського апарату. Поряд зі значною кількістю вагомих переваг, децентралізація може також призвести до появи певних загроз стабільності в державі. Відповідно до цього, децентралізація повинна базуватись не на поділі державної влади, а на поділі повноважень між центром та територіями, а її метою повинне бути посилення держави, підвищення ефективності функціонування системи публічного управління в розбудові громадянського суспільства, створенні належних умов для забезпечення прав та інтересів громадян [3].

Проведення децентралізації адміністративних послуг має наступні позитивні характеристики:

1) забезпечення більш якісного процесу надання адміністративних послуг завдяки наближеності надавача послуг до споживачів та можливості впливати на чиновників у разі незадоволення потреб у повному обсязі.

2) економічна доцільність утримання єдиного органу, що дозволяє об'єднати у собі роботу багатьох службовців, та забезпечення продуктивності праці [1, с. 42].

Процес передачі повноважень із надання адміністративних послуг може призводити до певних ризиків – зловживання владою, корупційних проявів тощо. Для мінімізації цих ризиків держава залишає за собою наступні важелі впливу:

1) створення відповідної нормативно-правової бази загальнодержавного рівня, введення в уживання загальних стандартів;

2) прерогатива держави на утримання реєстрів із відповідною гарантією доступу та можливістю використання інформації;

3) повноваження з видачі допуску представникам місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг у певних сферах;

4) контроль за прийняттям рішень самоврядними органами, а також оскарження у разі необхідності [1, с. 43].

Адміністративні послуги можуть надаватися державними та недержавними суб'єктами. До недержавних суб'єктів надання адміністративних послуг слід віднести органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та інші суб'єкти господарювання, що на-

ділені повноваженнями надавати певні адміністративні послуги. Відповідно, адміністративні послуги слід розділяти на державні послуги та послуги, відмінні від державних. У загальному ж сенсі всі вони можуть бути віднесені до публічних. При цьому слід відзначити існування серед пересічних громадян помилкової думки, що будь-яка послуга, яка надається органами влади, є адміністративною.

Якщо звернутись до структурування послуг, що надаються населенню, то систематизуючи сучасні дослідження, можна запропонувати таку схему (рис. 1).

Згідно з «Енциклопедичним словником з державного управління», державні послуги визначаються як послуги, що надаються державними органами громадянам з метою задоволення їх потреб. Також зазначається, що державні послуги можуть надаватися недержавними організаціями через використання владних повноважень. Загалом у цьому виданні послуги населенню поділяються на державні та такі, що «можуть називатися муніципальними послугами», однак відсутність цієї категорії у національному законодавстві не дозволяє застосовувати її в науковій літературі стосовно українських реалій. Окремо в «Енциклопедичному словнику» виділяються соціальні послуги, основною ознакою яких є пов'язаність із соціальною сферою без уточнення, якими органами вони мають надаватися [4, с. 549].

Якщо звернутися до «Словника термінів і понять з державного управління», зустрічаємо доволі стисле визначення загальної категорії «публічні послуги» – «послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами» [7, с. 163]. Що стосується саме категорії «адміністративна послуга», то під нею розуміється «результат публічно-владної діяльності адміністративного органу», яка спрямована на забезпечення умов для реалізації законних прав та інтересів заявника [7, с. 9].

У фундаментальному виданні «Енциклопедії державного управління», що містить напрацювання багатьох видатних українських вчених у галузі державного управління, зустрічаємо трохи інший варіант терміну «суб'єкт надання публічної послуги» – уповноважений суб'єкт. Тлумачиться він у такому вигляді: орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, державні установи, підприємства та організації, які, виконуючи встановлені законом повноваження, надають адміністративні послуги [5, с. 18–19].

Разом із категорією «адміністративна послуга» варто визначитись із тим, що є механізмом надання адміністративних послуг. Така словесна конструкція часто зустрічається у науковій літературі, однак бракує їй чіткого тлумачення.

Заступник керуючого справами, начальник управління організаційно-інформаційної ро-

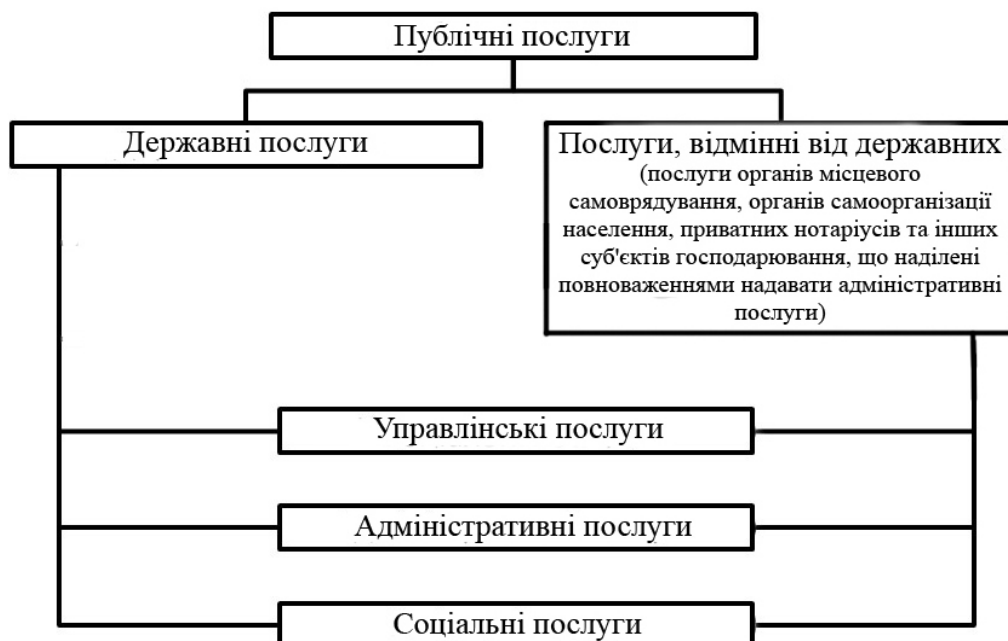


Рис. 1. Схема надання послуг

Джерело: систематизовано за даними [4; 5; 7]

боти та контролю Івано-Франківської міської ради А.Б. Лис у своєму дисертаційному дослідженні пропонує введення категорії «механізми державного управління у сфері надання адміністративних послуг населенню», що розуміється як «послідовність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементарних актів здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, результатом якої є набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків такої особи» [6]. На нашу думку, це визначення є достатньо формалізованим та наголошує на елементарності актів здійснення владних повноважень, хоча в українському законодавстві фіксуються чисельні суперечності, які негативно впливають на якість надання адміністративних послуг.

Близький за змістом термін зустрічаємо в кандидата юридичних наук, здобувача Інституту законодавства Верховної Ради України О.М. Буханевича. У своєму дослідженні він описує «процедуру надання адміністративної послуги» та визначає її як нормативно зафіксований порядок надання адміністративної послуги, мета якого полягає в реалізації законних прав та інтересів фізичних/юридичних осіб, що подали звернення. У цій процедурі налічується три етапи:

1) документальна фіксація звернення особи з приводу надання послуги;

2) обробка запиту та подальше погодження результатів надання послуги;

3) видача результату (офіційного документа) та документальна фіксація цього факту [2].

Кожному етапові відповідають конкретні дії органу публічного управління, на який покладено повноваження щодо вирішення питань відповідного характеру.

Заслуговує на увагу дослідження професора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України В.В. Мамонової, в якому розглядається «організаційний механізм надання адміністративних послуг». У її роботі описуються складові елементи цього механізму та дається докладне роз'яснення. На думку автора, організаційний механізм повинен мати комплексний характер та включати такі складові частини:

- загальна структура управлінських інститутів;
- окремі підсистеми відповідно до різних видів діяльності з власними ресурсами та каналами комунікації.

Виходячи з цього, В.В. Мамонова поділяє організаційний механізм надання адміністративних послуг на структурно-організаційну та функціонально-методологічну складові частини. Структурно-організаційна характеризується поєднанням споживачів послуг, які мають визначений перелік законних прав, та надавачів послуг – владних інституцій зі своїми обов'язками, функціями та повноваженнями. Щодо повноважень із надання адміністративних послуг в умовах децентралізації, то вони можуть делегуватись за двома принципами: лінійним та функціональним. Повноваження, делеговані за лінійним принципом, передаються повністю згори донизу та відносяться до повної децентралізації влади, в результаті чого мають бути розбудовані розвинені та самодостатні органи місцевого самоврядування. Якщо говорити про делегування за функціональним принципом, то повноваження повинні передаватись відповідно до принципу субсидіарності, і, з урахуванням місцевих особливостей, конкретизувати або доповнювати ті повноваження, що вже є в наявності. Необхідною складовою частиною подібного делегування має бути врахування спроможності місцевих органів влади забезпечити належну реалізацію цих повноважень. Функціонально-методологічна складова частина організаційного механізму надання адміністративних послуг, у свою чергу, включає функціональний, методологічний та технологічний елементи. До функціонального належать безпосередньо функції, перелік послуг, що надаються споживачам, контроль за їх наданням тощо. До методологічного – цілі, методи, норми надання адміністративних послуг. До технологічного – регламент, стандарти, інструментарій надання адміністративних послуг [8].

Якщо звернутись до «Енциклопедичного словника з державного управління», то у визначенні категорії «механізми державного управління» вказується, що це «послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації», при цьому принципи позначаються як обов'язкова складова частина [4, с. 421].

Підбиваючи підсумки дослідження різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, виходячи з аналізу даної проблематики, можна запропонувати таке визначення. Механізм надання адміністративних послуг – це нормативно за-

фіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідає їх компетенції, спрямована на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних/юридичних осіб за їх заявою, та яка реалізується на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. На нашу думку, таке тлумачення найбільше відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні.

Висновки та пропозиції. Отже, під адміністративними послугами слід розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.

Сутність та особливості функціонування механізму надання адміністративних послуг зумовлює існування класифікації за різними критеріями: платності, порядком надання, суб'єктом надання, адміністративно-територіальним поділом, змістом адміністративної діяльності, суб'єктом отримання, обов'язковістю одержання тощо.

За результатом дослідження різних наукових поглядів на проблематику надання адміністративних послуг в умовах реформування територіальної організації влади, виходячи з аналізу даної проблематики, можна запропонувати таке визначення. Механізм надання адміністративних послуг – це нормативно зафіксована послідовність сервісно-орієнтованих дій органів публічного управління, що відповідають їх компетенції, спрямована на набуття, зміну або припинення прав і обов'язків фізичних/юридичних осіб за їх заявою, та яка реалізується на засадах відкритості, справедливості та відповідальності. На нашу думку, таке тлумачення найбільше відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та становлення демократичних принципів доброго врядування в Україні. Варто також зазначити, що для більшої ефективності функціонування цього механізму розподіл компетенцій між різними органа-

ми публічного управління повинен створювати сприятливі умови для вирішення проблемних питань на максимально нижчому рівні.

Список використаної літератури:

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, В.П. Тимощук, Є.О. Школьник та ін. – Київ, 2015. – 428 с.
2. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг / О.М. Буханевич // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 126–131.
3. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=12&y=2015>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк та ін. ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.ред. кол. : В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін. ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
6. Лис А.Б. Механізми державного управління процесами надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / А.Б. Лис ; Івано-Франківський Національний технічний університет нафти і газу – Івано-Франківськ, 2016. – 21 с.
7. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 251 с.
8. Мамонова В.В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації / В.В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 83–92.

Ильчанинова Н. И. Механизм административных услуг в контексте децентрализации: методологический аспект

Статья посвящена определению методологического аспекта изучения механизма предоставления административных услуг, его трансформации в контексте реформы административно-территориальной системы в Украине. Определяется суть основных категорий. Рассмотрены особенности процесса децентрализации и классификации услуг, предоставляемых населению. На основе анализа этой проблемы предлагается авторское определение механизма предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административные услуги, общественные услуги, децентрализация, деконцентрация, передача полномочий, органы местного самоуправления.

Ilchaninova N. I. Mechanism of administrative services in the context of decentralization: methodological aspect

The article is devoted to the definition of the methodological aspect of the study of the mechanism of the provision of administrative services. Its transformation in the context of the reform of the administrative-territorial system in Ukraine. The essence of the basic categories is determined. The features of the decentralization process and the classification of services provided to the population are considered. Based on the analysis of this problem, the author's definition of the mechanism for providing administrative services is proposed.

Key words: administrative services, public services, decentralization, deconcentration, transfer of powers, bodies of local self-government.

УДК 351:331.522.4

М. Д. Карнаухова

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ ЯК НАЙВАЖЛИВІШИЙ ЧИННИК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Звернення до поняття соціального капіталу як найважливішого чинника державного управління зумовлено тим, що це поняття усвідомлюється в сучасних наукових розвідках як концептуальний комплекс, здатний суттєво збагатити соціально-філософське мислення, в тому числі і в контексті дослідження проблем державно-управлінської діяльності. Основним теоретичним засновком вживання поняття соціального капіталу в контексті його залучення до аналізу феномена ефективності державного управління є здатність соціальних зв'язків функціонувати в якості капіталу. Позаяк соціальний капітал втілюється в соціальних зв'язках, міцність, щільність, силу і комплексність яких ми можемо оцінити, то, як наслідок, ми отримуємо критерій для оцінки ефективного управління.

Ключові слова: ефективність державного управління, інкорпованість капіталу, соціальність, символічний капітал, соціальний капітал.

Постановка проблеми. Вхідження України в загальносвітовий цивілізаційний процес зумовлює необхідність більш повного врахування інтересів усіх верств суспільства, підвищення якості життя населення, забезпечення динамічного й гармонійного розвитку людини, її духовних, життєвих та інтелектуальних якостей, соціальної справедливості. В інтересах оптимізації цього процесу конче необхідно позбутися негативної практики господарювання, що недостатньо враховувала потреби людини та призводила до неузгодженості темпів економічного та соціального розвитку і створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини. Інтерес до проблеми соціального капіталу і можливості його залучення до аналізу критеріїв ефективного управління державою пов'язаний, з одного боку, з ґрунтовними змінами в соціально-політичних теоріях та, з іншого, з глибокими змінами в суспільних процесах. Ці зміни пов'язані з «універсалізацією модерності», «глобалізацією», формуванням «посткапіталістичного», «постіндустріального», «інформаційного» суспільства, що, незалежно від назви та теоретичного підходу до їх розгляду, передбачають зміни в базових сферах суспільного життя: економіці, політиці, культурі. «Соціальний капітал» у даному випадку постає не лише як інструмент застосовного аналізу соціальних взаємодій, але і як складний концептуальний блок, як важливий пояснювальний принцип, здатний змінити певні засновки соціальної теорії. Тобто «соціальний

капітал» не є одиничним явищем; «капіталістична» термінологія, залучена для виявлення множини форм капіталу (фізичного, людського, культурного, символічного, політичного, адміністративного і т.д.) не випадково викликає нині великий інтерес у соціальних науках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Засновки поняття «соціальний капітал» знаходимо в працях класиків соціально-філософської думки М. Вебера, Т. Гобса, Д. Гюма, Е. Дюркгайма, К. Маркса та інших. Жвавий інтерес до проблеми виявляє насамперед американська теоретична соціологія. Доробок таких її представників, як Р. Берт, М. Грановетер, Дж. Коулман, Н. Лін, Р. Патнам є, за згодою багатьох дослідників, «класичним» підґрунтям концепції. Аналіз континентальної традиції у розгляді поняття соціального капіталу потребує звернення, передусім, до праць французького соціолога П. Бурдьє. Окрім того, важливим є осмислення поняття соціального капіталу російськими дослідниками, серед яких І. Діскін, В. Радаєв, Т. Сідоріна, Л. Стрельнікова, П. Шіхіреєв. В Україні проблемою соціального капіталу займаються О. Бова, Н. Бусова, Е. Гугнін, О. Демків, М. Небава, В. Степаненко, В. Чепак, Т. Ящук та інші.

Мета статті. В основу дослідження покладено обґрунтування необхідності розгляду соціального капіталу як найважливішого чинника державного управління.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Розуміння П. Бурдьє символічно-

го капіталу як капіталу символічного авторитету, визнання і соціальної довіри гранично близьке до певних уявлень про соціальний капітал. Боротьба за позицію в соціальному просторі супроводжується символічною боротьбою з приводу сприйняття соціального світу (при цьому такі зусилля можуть бути як індивідуальними, так і колективними, спрямованими на зміну наявного сприйняття і образу соціального світу) – відбувається боротьба щодо нав'язування легітимного образу світу (інакше кажучи, легітимування певної теорії). Символічний капітал у боротьбі за символічну владу – визнання легітимного образу світу – відіграє провідну роль, забезпечуючи визнання економічного чи культурного капіталу, іноді навіть будучи засвідченням юридично у формах титулів, дипломів і т.д. Володіння символічним капіталом уможливорює використання інших форм капіталу. Як указує Бурдьє, «ті, хто володіють більшим символічним капіталом – *pobles*, тобто етимологічно ті, хто відомий і визнаний – здатні нав'язати власну шкалу вартостей, благоприємну щодо їх продукції» [3, с. 64]. Наділені символічним капіталом агенти здатні завдяки цьому підтримувати рівень власного символічного капіталу, розширювати його, монополізуючи інституції, що забезпечують і відтворюють ранги.

Як указує Бурдьє, «символічний капітал – це довіра, це влада, надана тим, хто отримав достатньо визнання, щоб бути здатним справляти визнання» [3, с. 71]. Отже, отримання символічного капіталу, отримання визнання, довіри й авторитету є тривалим процесом інституалізації, аж до отримання достатньої міри такого авторитету, щоб постати у якості виразника сконструйованої групи. Тобто символічна влада є, як зазначає Бурдьє, «владою творити речі за допомогою слів» [3, с. 74], інакше кажучи, класифікувати групи і творити образ соціальної реальності, зважаючи на адекватність таких побудов щодо об'єктивних зв'язків поміж агентами.

Отже, згідно з підходом Бурдьє, стратифікаційний поділ на умовні класи (як класи умов існування і подібних позицій у соціальному просторі) залежить від загального об'єму капіталу (економічного, культурного, соціального). При цьому капітал розуміється як «сукупність ресурсів і влади, що ними можна реально скористатись» [2, с. 26], тобто вони (ресурси) можуть бути використані агентами в конкурентній боротьбі.

На думку П. Бурдьє, що її він висловлює у статті «Форми капіталу», капітал, залежно від області, в якій він функціонує, поділяється на три основні форми: економічний, культурний та соціальний. При цьому дві останні форми за необхідних умов здатні конвертуватися в економічний капітал. Оскільки з розумінням економічного капіталу, що є найбільш осяжним і вільно конвертованим (в гроші, наприклад), а також інституціалізованим (у формі прав власності) і переданим від агента до агента, ускладнення є незначними, то перед тим, як перейти до соціального капіталу, слід, на нашу думку, навести аналіз проблеми культурного капіталу концепту Бурдьє, дещо подібного до концепту людського капіталу, утім більш широкого і багатогранного. Людський капітал часто розглядається як знання та навички, корисні на ринку праці, тобто зводиться до функції від освітньо-кваліфікаційного рівня. Культурний капітал у Бурдьє має більш значні функції: він є різними формами і станами, в тому числі культурними й освітніми компетенціями, корисними на ринку праці; втім, це стосується будь-яких ринків та полів. Виходячи з того, що капітал, це – корисний ресурс, що може бути застосований у конкурентній боротьбі, можна розглянути культурний капітал, у відповідності до підходу Бурдьє, у трьох станах: інкорпорованому (як *embodied* – тобто втілений, пов'язаний із тілом соціальним, колективним чи безпосередньо матеріально-біологічним), об'єктивованому та інституціалізованому [5, с. 58].

Інкорпованість (утіленість) капіталу передбачає його невіддільність від тіла. У випадку культурного капіталу така інкорпованість буде мати сенс «тривалих диспозицій ума і тіла» [5, с. 61]. Інкорпорування такого капіталу у формах внутрішньої культури, культурності чи цивілізованості, знань, навичок, невідривних від тіла, потребує затрат часу, роботи над собою, інвестицій, що можуть стати основним виміром цієї форми капіталу. Тому набуття такого стану форми культурного капіталу потребує часу та здатностей, а, отже, економічного капіталу (який здатен забезпечити час, вільний від економічної необхідності) та попереднього рівня культурного капіталу (також культурного капіталу *сін'ї*). Якщо додати до цього думки Коулмана щодо ролі соціального капіталу, то відтворення в його випадку людського (у випадку Бурдьє – культурного капіталу) потребуватиме також соціального капіталу. Втім, Бурдьє не заперечує подібне, вказуючи також на потребу у символіч-

ному капіталі, що легітимує культурний капітал, забезпечує визнання його за власником (як це є у випадку успадкування культурного капіталу, що потребує визнання).

Передача культурного капіталу в інкорпорованому стані ускладнена, механізми її не є простими і відкритими (подібно до економічного капіталу). Проблема полягає передусім у втіленості, а, отже, невідривності від власника-інвестора. Проте така передача можлива складним шляхом соціалізації та освітнього процесу у відношеннях батьки-діти, вчитель-учень і т.д. Відносини обміну чи дару щодо того, що є частиною габітусу (тобто невід'ємною частиною особистості, її психічних структур мислення, сприйняття, дії), фактично є неможливими. Щоб отримати у розпорядження такий капітал, необхідно або ж придбати його власника, або ж інвестувати час, тобто, й економічний капітал у його отримання (коли це стосується специфічних обсягів капіталу). Так чи інакше, культурний капітал набувається та інкорпорується агентами і в агентах незалежно від їх намірів, проте залежно від їх класу умов існування.

Влада культурного капіталу особливо чітко проглядається у випадку його функціонування у вигляді вигод від розрізнення і позиції (писемність серед неписемних, наприклад), тобто, коли культурний капітал є дефіцитним, він набуває цінності і сам стає предметом боротьби. Стратифікаційні особливості, зумовлені володінням культурним капіталом, також проблематизовані, зокрема у стосунку до положення персоналу як найманих працівників, що конвертують свій культурний капітал в економічний. З одного боку, наймані працівники інтелектуальних професій (менеджери та інженери) повинні бути віднесені до домінованих груп, оскільки отримують прибуток за свій культурний капітал. Але, з іншого боку, вони використовують певну форму капіталу (у даному випадку культурного), щоб отримати прибуток і зміцнити власне положення в певному полі, тому мають бути віднесені до домінуючих груп. А це передбачає розміщення їх в одному ряді з власниками економічного капіталу (що підсилюється підвищенням рівня культурного капіталу, втіленого в засобах виробництва). Через те, що саме власники економічного капіталу формують конкуренцію на ринках праці, власники культурного капіталу опиняються в залежному від перших стані, а також у конкурентному стані поміж собою – тому їх слід віднести до домінованих груп

у системі стратифікації. Як зазначає Бурдьє, така конкуренція має свій початок вже в системі освіти і наступного прийому на роботу [5, с. 65].

Подолання інкорпорованої обмеженості тілом (біологічним) відбувається через *інституалізацію* культурного капіталу як об'єктивізацію в академічних ступенях. Диплом, що засвідчує кваліфікацію чи культурну компетенцію, є *інституалізованою* формою культурного капіталу. Інституалізація з боку інституцій, що має, за Бурдьє, магічний характер легітимації, символічного визнання, відділяє культурний капітал від його власника, включаючи його в гру порівнянь і замінів. Інституалізація також дозволяє з'ясувати цінність (абсолютну і відносну) культурного капіталу і встановити саму цінність його власника – зокрема, і грошову вартість, що пропорційна затратам економічного капіталу на здобуття академічного ступеню (інституалізованої кваліфікації). Отримання культурного капіталу (зокрема, в інституалізованому стані) передбачає сподівання на зворотну конвертацію. На цьому будуються освітні стратегії (як конвертація економічного капіталу в культурний), що, однак, не завжди виявляються успішними.

У концепції Бурдьє «соціальний капітал є сукупністю реальних чи потенційних ресурсів, пов'язаних із володінням стійкою мережею більш чи менш інституалізованих стосунків взаємного знайомства і визнання – іншими словами, із членством у групі» [5, с. 67]. Відділити поняття соціального капіталу окремо від економічного та культурного має сенс передусім тому, що існують певні соціальні впливи, позаіндивідуального характеру, пов'язані із роботою зв'язків. Особливо чітко це простежується у випадку, коли агенти отримують надто нерівні прибутки за умови рівного капіталу (економічного і культурного), що не може бути поясненим термінами цих двох видів капіталу. Отже, агент володіє ресурсами, якими він фактично не володіє, але вони доступні для нього через зв'язки, у даному випадку, стосунки взаємного знання і визнання, що одразу наштовхує на символічний аспект. Агенти здатні мобілізувати капітал через близькість до певної групи, тобто мати доступ до колективного капіталу групи. Здатність такої мобілізації залежить як від колективного капіталу групи, так і від репутації агента в межах групи, до якої він належить. Саме репутація є зворотною стороною соціального капіталу, яка виникає лише в групах і відкриває агенту шлях до ресурсів у володінні групи. Відносини знання

і визнання, що конституюють групу, виникають і підтримуються через матеріальний і символічний обмін, можуть бути інституалізованими чи певною мірою оформленими соціально.

Соціальний капітал як індивідуальний, належний агенту, залежить від «розміру мережі зв'язків, які він може ефективно мобілізувати і від об'єму капіталу (економічного, культурного і символічного), яким володіє кожен із тих, хто з ним пов'язаний» [5, с. 68]. Отже, до соціального капіталу можна віднести лише ті ресурси, що можуть бути мобілізовані через використання власної соціальної мережі та використані в конкурентній боротьбі.

Накопичення соціального капіталу, як укріплення мереж взаємного знання/визнання, а, отже, і репутації в групі, не є у більшості випадків цілеспрямованою дією, утім, є предметом стратегій агентів, обумовлених їх габітусами. Підтримка таких зв'язків, як підтримка репутації, є тривалим процесом, що передбачає постійне залучення інших форм капіталів. Але з іншого боку, як вказує Бурдьє, «соціальний капітал чинить мультиплікативну дію на капітал, котрим уже володіє агент» [5, с. 68–69]. Мережа відносин, що потребує постійної роботи з інституційного оформлення, є, таким чином, предметом інвестиційних стратегій, як колективних, так і індивідуальних. Ця робота зводиться до перетворення випадкових зв'язків на обов'язкові через їх інституалізацію. Відтворення зв'язків відбувається у ході так званого «конститутивного обміну» (матеріального чи символічного), що стимулюються певним інститутом, відповідно відтворюючи заразом групу. Таким чином, соціальний капітал не є простою характеристикою агентів, а має безпосереднє значення для відтворення групи.

Базове визначення соціального капіталу знаходимо в статті Патнама «Успішна (процвітаюча) спільнота», де той вказує: «За аналогією з поняттями фізичного капіталу і людського капіталу – засобів і навичок, що покращують індивідуальну виробничу продуктивність – «соціальний капітал» належить до характеристик соціальної організації, особливо до соціальних зв'язків, норм і довіри. Останні сприяють координації і співробітництву для взаємної користі» [10, с. 32]. В утворенні соціального капіталу, за Патнамом, переважають «горизонтальні» зв'язки співпраці, на відміну від «вертикальних» ієрархічних зв'язків. Отже, формами соціального капіталу будуть соціальні норми, довіра та

взаємовідносини, які Патнам називає «горизонтальними». Соціальний капітал у формі довіри є певним соціальним «мастилом», що спрощує взаємодію між індивідами, знижує витрати, які прийнято називати трансакційними. Для Патнама основною формою-виявом соціального капіталу є громадянська залученість – участь у мережах громадської активності, добровільних організаціях і т.д.

Патнам у своїх дослідженнях звертається до так званих «дилем колективної дії», найбільш показовими з яких є «дилема в'язнів» і «трагедія спільного». У подібних дилемах розкривається протиріччя між індивідуальними та спільними інтересами, індивідуальними та колективними діями. Розігруються ситуації, в яких індивідуальна раціональна дія призводить до нехтування спільними інтересами, а, отже, і до спільних втрат. Ускладнення, що несе в собі проблема колективної дії, можуть бути вирішені за допомогою застосування концепту соціального капіталу.

Втім, на перший погляд, подібні дилеми можуть бути вирішені способом Гобса, тобто введенням третьої сторони – держави-регулятора. Але Патнам вбачає справжнє вирішення цієї проблеми лише у високому рівні соціального капіталу у формі довіри і норм співпраці, що здатні позитивно вирішити дані ситуації без застосування третьої сторони, і, відповідно, без зайвих витрат.

Основна думка Патнама, зокрема його італійських досліджень, може бути артикульована таким чином: «Суспільства і спільноти стають цивілізованими не тому, що вони економічно розвинені, а навпаки – суспільства розвинені саме тому, що історично формувалися як громадянські» [10, с. 30]. Соціальний капітал виступає передумовою економічного та інституційного розвитку. Втім, сам рівень соціального капіталу є історично зумовленим. У цьому полягає суть концепції «path dependence», тобто залежності від шляху. В італійських порівняльних дослідженнях інституційного розвитку регіонів Патнам намагається емпірично зафіксувати таку залежність, вказуючи, що різні регіони, що мали різну «громадянську історію», сьогодні мають різну економічну ефективність, пов'язану, передусім, із відсутністю чи багатством мереж громадянської залученості, іншими словами – соціального капіталу. Зручна ситуація – інституційна гомогенність новоутворених після адміністративної реформи в Італії 1970 року

регіонів – дозволила Патнаму здійснити репрезентативне, на його думку, дослідження, що і довело безпосередню первинність значення фактору громадської участі для економічної ефективності та показників соціальної безпеки, генералізованої довіри і, зрештою, соціального капіталу. За однакових рівних умов, подібно до того, як індивіди, що наділені рівною мірою економічним та культурним капіталом, займають надто нерівні позиції в розподілі благ (як це ми бачимо в Бурдьє), і це пояснюється через соціальний капітал – Патнам знаходить роль соціального капіталу, вже як ресурсу колективного, у нерівності ефективності урядування. Цілком наслідуючи Алексіса де Токвіля, Патнам знаходить вирішення через різницю рівнів громадянської залученості, поділяючи регіони на «громадські» і «негромадські» з відповідним кожному типу набором цінностей, зумовлених специфікою історичного і культурного розвитку: для перших це – солідарність, громадянська активність, добросовісність, для других це – протилежний набір – дезорганізованість, неучасть, патронаж, непотизм і т. д. Для «громадських» регіонів характерна горизонтальна організація довіри та, відповідно, ефективна робота демократії. Для «негромадських» характерна вертикальна, ієрархічна організація довіри, а у горизонтальному вимірі характерна недовіра, що сприяє усталенню відносин патрон-клієнт, незацікавленості в суспільних справах, відсутності дієвої публічної сфери (громадянського суспільства) на яку б спиралася демократія, а, отже, «непрацююча» демократія [10, с. 34]. Як уже вказано, все це визначає історична зумовленість – залежність від шляху. При цьому історія розглядається як історія громадськості і відповідних традицій.

Пов'язаність накопичення соціального капіталу та вирішення дилем колективної дії з мережами громадянської участі обґрунтовується Патнамом через те, що такі мережі несуть у собі минулий успіх співпраці, що може послужити шаблоном для подальшої співпраці. Отже, стратегія обґрунтування відповідає тезі Токвіля про добровільні об'єднання як «школи громадськості». Втім, теза Патнама безперечно пов'язана і з розглядом ролі апропріативних (пристосовних організацій) Коулманом. Загалом, можна стверджувати, що історичність традицій громадянської залученості як джерела успішної колективної дії є аналогом пояснення, відповідного до теорії ігор, що розглядає багатоходову

гру «дилема в'язнів», проте гра у даному випадку тягнеться століттями.

Накопичення соціального капіталу збігається, за Патнамом, із раціональним інтересом (подібно до накопичення інших форм капіталу) дієвців. Проте соціальний капітал функціонує у якості «морального ресурсу», що зростає у ході його використання і вичерпується у разі невикористання. З іншого боку, Патнам погоджується з тим, що соціальний капітал є «публічним благом», а це знову ж таки передбачає проблему в інвестуванні з боку приватних дієвців і приводить нас до розгляду «трагедії спільного». Оскільки соціальний капітал, виходячи з думки Патнама, відривається від конкретного дієвця і характеризує радше соціальне оточення, то варто розглядати можливість перенесення соціального капіталу з одного оточення в інше. Це знову приводить нас до ідеї апропріативності соціальних організацій. Оскільки соціальний капітал утілюється в соціальних зв'язках, нормах і довірі, що усталюються в межах певного соціального оточення (у даному випадку розглядається накопичення соціального капіталу у межах громадських організацій), то, безперечно, всі ці характеристики можуть бути перенесені на ширше суспільство.

Патнам вказує на дві основні форми накопичення соціального капіталу: норми взаємності і горизонтальні мережі, зв'язки громадської активності. Український дослідник В. Степаненко, слідуючи за Р. Патнамом, виділяє чотири аргументи на підтвердження того, що «у взаємопов'язаних інститутах соціального капіталу генерується суспільна довіра – вирішальний елемент ефективної суспільної життєдіяльності» [10, с. 35]. Наведемо запропоновані аргументи:

1) «Горизонтальні зв'язки суспільної участі сприяють формуванню норм загальної взаємності» [10, с. 36]. Тут ідеться насамперед про те, що з накопиченням віддалених у часі зобов'язань перед іншими, які мають бути в разі необхідності виконані, відбувається інвестиція в соціальний капітал. Таким чином, формується довіра, а розповсюдження актів взаємної довіри спричиняє зростання соціального капіталу. Суспільство, де процвітає довіра, виявляється більш ефективним в економічному, політичному та соціальному планах. У таких суспільствах значно знижуються так звані трансакційні втрати (витрати на заключення договорів і т.д.), знижуються витрати на утримання поліції, соціальних служб і т.д.

2) «Горизонтальні зв'язки суспільної участі сприяють координації і комунікації поміж громадянами» [10, с. 36]. Проблема координації особливо гостро постала в сучасному інформаційному суспільстві, коли традиційні ієрархії зазнають суттєвих змін, і на перші позиції виходять мережі з горизонтальними зв'язками. Але в будь-якому суспільстві співробітництво і кооперація поміж громадянами поглиблюють суспільну довіру. Відбувається неформальне розповсюдження інформації про репутацію інших, таким чином, у результаті визначаються люди, що заслуговують і не заслуговують на довіру. Тривале співробітництво, тобто ітераційні взаємодії поміж індивідами, сприяють появі довіри, за умови їх чесності й успішності. Таким чином, згідно з теорією ігор, можуть бути подолані дилеми колективної дії. У цьому випадку йдеться про репутацію і побудову корпоративної етики.

3) «Акумуляований соціальний капітал забезпечує суспільну стабільність і стійкий розвиток завдяки повсякденним актам взаємності і довіри членів соціальної групи» [10, с. 37]. Подібний механізм, описаний Патнамом, передбачає накопичення досвіду позитивної співпраці, а, отже, і довіри, слугує ґрунтом для подальших співпраць. Таке накопичення може відбуватись поза межами одного покоління, тобто соціальний капітал може бути розглянутий в т. ч. як історичне досягнення минулих поколінь. Таке розуміння дуже важливе, з погляду на те, що воно дозволяє пояснити відмінності в економічному розвитку регіонів і країн залежно від історичного розвитку їх культур.

Показник соціального капіталу для Патнама фактично зводиться до показника громадянської залученості, що визначається через участь у місцевих референдумах, рівень читання місцевої преси і, особливо, залученістю до діяльності добровільних організацій (від хороших товариств до спортивних клубів). На думку Патнама, концепція соціального капіталу має безпосереднє значення для практичної політики (policy), і саме завдяки його інтерпретації концепції в руслі розгляду соціального капіталу як такого, що втілюється в мережах громадянської залученості, може бути у повній мірі застосовною в практичних цілях.

Отже, недостачу соціального капіталу можна розглядати як один із основних показників політичної дисфункції. Зокрема, Роберт Патнам пов'язує низькі рівні соціального капіталу з неефективністю роботи регіональних урядів

у Південній Італії. Нестача соціального капіталу може виявитися також у високих рівнях корупції (що часто ґрунтується на подвійній моралі у фамілістичних суспільствах) або ж аморальній родинності (термін запропонований дослідником громадянських традицій Італії Е. Бенфілдом).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, основним теоретичним засновком вживання поняття соціального капіталу в контексті його залучення до аналізу феномена ефективності державного управління є здатність соціальних зв'язків функціонувати в якості капіталу. Соціальний капітал втілюється в соціальних зв'язках. Ми можемо оцінити міцність, щільність, силу і комплексність таких зв'язків, отже, поняття соціального капіталу не є простою метафорою. Ще одна важлива особливість капіталу – здатність до самовідтворення. Коли ми говоримо про людські відносини, то можемо говорити про їх певну цінність, що може зростати або зменшуватись залежно від обставин. У зв'язку із соціальними процесами перетворень, пов'язаними з модернізацією, особливо її сучасними стадіями, формування суспільств із префіксом «пост», роль і значення суспільних відносин зростає, що призводить до усвідомлення недостатності для досліджень ефективності державотворення традиційного акцентування поняття капіталу і змушує вдатися до концепуалізації форм капіталу, зокрема до капіталу соціального.

Список використаної літератури:

1. Бурдые П. Практический смысл. – СПб. : Алетейя, 2001. – 562 с.
2. Бурдые П. Различение: социальная критика суждения // Экономическая социология. – 2005. – № 3. – Том 6. – С. 25–49.
3. Бурдые П. Социальное пространство и символическая власть // П. Бурдые. Социология социального пространства. – СПб. : Алетейя, 2007. – С. 64–87.
4. Бурдые П. Физическое и социальное пространства // П. Бурдые. Социология социального пространства. – СПб. : Алетейя, 2007. – С. 49–64.
5. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. – 2002. – № 5. – Том 3. – С. 58–74.
6. Вебер М. Про деякі категорії соціології розуміння // М. Вебер. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. – Київ, 1998.
7. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи : [монографія] / Р.В. Войтович. – Центр дослідж. пробл. публіч. упр. – Чернівці : Технодруку, 2011. – 367 с.

8. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі: доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР. – Л. : Організація економічного співробітництва і розвитку OECD/OCDE, 2000. – 136 с.
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. –Т. 6: Державна служба / наук. редкол. 6-го т. : С.М. Серьогін та ін. – 2011. – 524 с.
10. Патнам Р. Гра в кеглі наодинці: занепад соціального капіталу Америки // Часопис «І». – 2001. – № 21. – С. 30–37.

Карнаухова М. Д. Социальный капитал как важнейший фактор государственного управления

Обращение к понятию социального капитала как важнейшего фактора государственного управления обусловлено тем, что это понятие осознается в современных научных исследованиях как концептуальный комплекс, способный существенно обогатить социально-философское мышление, в том числе и в контексте исследования проблем государственно-управленческой деятельности. Основным теоретическим посылом к употреблению понятия социального капитала в контексте его привлечения к анализу феномена эффективности государственного управления является способность социальных связей функционировать в качестве капитала. Социальный капитал воплощается в социальных связях, прочность, плотность, силу и комплексность которых мы можем оценить, как следствие, мы получаем критерий для оценки эффективного управления.

Ключевые слова: *эффективность государственного управления, инкорпорированный капитал, социальность, символический капитал, социальный капитал.*

Karnaukhova M. D. Social capital as the most important factor of public administration

Appealing to the concept of social capital as the most important factor in public administration is caused by understanding this concept by modern scientific research as a conceptual complex, which is able to significantly enrich the social and philosophical thought, including contextual research on problems of management. The basic theoretical use of the concept of social capital in the context of its involvement in the analysis of the phenomenon of effective public administration is the ability of social networks to function as capital. Since social capital embodied in social relations, strength, density, power and complexity which we can appreciate, and as a result, we get a criterion for assessing effective governance.

Key words: *efficiency of public administration, human capital, social capital, symbolic capital.*

Т. О. Козачишинааспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджено питання взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики. Розглянуто моделі координації дій уряду та центрального банку в процесі здійснення бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики. Окреслено проблеми взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики в Україні та визначено шляхи їх вирішення в контексті забезпечення сталого довгострокового економічного зростання.

Ключові слова: державне управління, бюджетно-податкова політика, грошово-кредитна політика, уряд, центральний банк.

Постановка проблеми. У процесі державного управління національною економікою виникає проблема досягнення урядом і центральним банком суперечливих цілей бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики. Найважливіше завдання грошово-кредитної політики полягає у підтримці сталого низького рівня інфляції, який є передумовою здійснення заощаджень, інвестицій і споживчих витрат – базових умов для стійкого економічного зростання. Уряд, що проводить бюджетно-податкову політику, зацікавлений у підтримці достатнього обсягу державних витрат (за винятком виплат з обслуговування боргу) на високому рівні за відносно низького рівня податкового навантаження. У сучасній макроекономічній теорії визначено, що накопичений державний борг і прагнення уряду до його зменшення є однією з первинних причин інфляції. Нездатність уряду обслуговувати державний борг змушує його вдаватися до емісійного фінансування дефіциту бюджету, що в підсумку може проявитися у значному зростанні інфляції. Наявність суперечливих цілей бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики, з одного боку, та їх підпорядкованість спільній меті щодо забезпечення сталого довгострокового економічного зростання, з іншого боку, актуалізує питання координації дій уряду та центрального банку у процесі проведення загальнодержавної макроекономічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями у сфері взаємного впливу бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, серед яких: О. Бобко, А.Є. Дворець-

ка, Т. Єрліна, Л.Л. Ігоніна, В.В. Козюк, К. Лопух, В.І. Міщенко, С. Міщенко, С. Науменкова, Б.В. Приходько, В. Рудан та інші. Незважаючи на різнопланове висвітлення теоретичних підходів до взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики, недостатньо уваги приділено моделям координації дій уряду та центрального банку в процесі формування та реалізації зазначених складових частин макроекономічної політики держави.

Метою статті є поглиблення концептуальних засад взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики на основі розгляду моделей координації дій уряду та центрального банку, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення такої взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Бюджетно-податкова політика покликана встановлювати рівень податків і зборів, величину бюджетних витрат, забезпечувати єдність міжбюджетних відносин, визначати масштаби суспільного сектора, а також величину державного боргу. Грошово-кредитна політика повинна забезпечувати стабільність національної валюти, помірний рівень інфляції, прийнятні для економічних суб'єктів процентні ставки, достатність кредитних ресурсів в економіці, необхідний обсяг золотовалютних резервів. Зазначені напрями регулювання формально відрізняються один від одного, проте на економічне зростання, валютні курси, інфляцію, процентні ставки, а також розмір бюджетного дефіциту впливають як елементи бюджетно-податкової, так і елементи грошово-кредитної політики в сукупності. Використання інструментарію бюджетно-податкової

політики у поєднанні з інструментарієм грошово-кредитної політики має винятково важливе значення для розробки та реалізації єдиної загальнодержавної макроекономічної політики держави.

Головними напрямками координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики є: забезпечення адекватної боргової політики; фінансування дефіциту державного бюджету; таргетування або зниження рівня інфляції; управління дефіцитом платіжного балансу; стимулювання економічного зростання [9, с. 16–17].

Необхідність взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики у сучасній економіці обумовлена, перш за все, такими аспектами [4, с. 38]:

1) єдністю цілей уряду та центрального банку. В якості загальних цілей можуть розглядатися забезпечення фінансової стабільності та сталого економічного зростання на основі зниження рівня інфляції, дефіциту державного бюджету й обсягів державного боргу, підвищення ділової активності та зайнятості населення. Держава може домагатися цих цілей, використовуючи як бюджетно-податкові, так і грошово-кредитні інструменти;

2) наявністю спільних обмежень для уряду та центрального банку. Такими обмеженнями слугують, зокрема, інтегроване бюджетне обмеження уряду та центрального банку, що несуть загальний тягар стабілізації державного боргу (за рахунок профіциту бюджету або емісійного доходу), а також необхідність взаємодії уряду та центрального банку при використанні власних інструментів регулювання сукупного попиту;

3) формуванням взаємних альтернатив бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики. Бюджетно-податкові шоки визначають можливий набір альтернатив, доступних грошово-кредитній політиці. Так, збільшення бюджетних витрат при проведенні дискреційної бюджетно-податкової політики призведе до підвищення процентних ставок, зростання швидкості обігу грошей та зниження приватного попиту. Якщо центральний банк одночасно проводить політику підтримки низьких процентних ставок, тоді він змушений розширити пропозицію грошей. Водночас грошово-кредитна політика, при виборі між режимом управління валютним курсом і стабілізацією інфляції, формує відповідні альтернативи, доступні для бюджетно-податкової політики.

У найзагальнішому вигляді увесь спектр взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики можливо відобразити у вигляді послідовності моделей, які відрізняються ступенем координації дій уряду та центрального банку. Координація допомагає уряду та центральному банку досягати поставлених цілей у найефективніший спосіб, а також забезпечує відповідальність бюджетно-податкових і грошово-кредитних структур за взаємно поставлені цілі, що допомагає уникнути проблеми мінливості в часі при здійсненні загальнодержавної макроекономічної політики. Виходячи з цього, координація може приймати форму постійного контакту між урядом і центральним банком для здійснення спільних дій з формування та реалізації політики із забезпечення фінансової стабільності та сталого економічного зростання, або, як альтернатива, – координація може

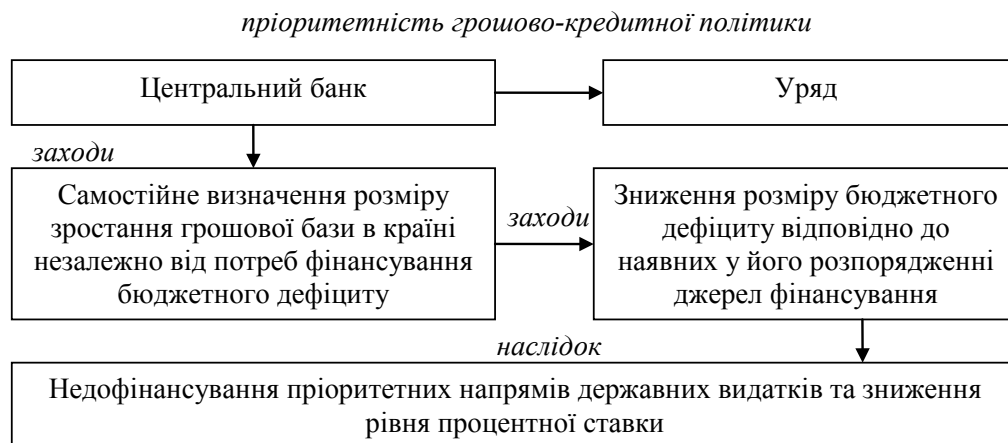


Рис. 1. Модель координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики з домінуючою роллю центрального банку*

* Складено автором самостійно

бути представлена набором правил і заходів, які зводять до мінімуму їх постійну взаємодію [1, с. 20]. Необхідно відзначити, що загалом кількість інструментів бюджетно-податкової політики, завдяки податковій складовій частині, перевищує кількість інструментів грошово-кредитної політики. Проте застосування більшості інструментів бюджетно-податкової політики відрізняється меншою гнучкістю, ніж інструментів грошово-кредитної політики. Передусім на це впливають складні законотворчі процедури, що супроводжують зміну параметрів інструментів бюджетно-податкової політики.

Першою моделлю координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики є модель, за якою центральний банк є домінантним і самостійним у прийнятті рішень щодо здійснення грошово-кредитної політики, тоді як уряд, формуючи бюджетно-податкову політику, приймає рішення, враховуючи рішення центрального банку (рис. 1).

За першою моделлю, вплив уряду на дефіцит бюджету обмежений встановленими центральним банком межами розширення пропозиції грошей. Натомість, за відсутності доступу уряду до зовнішніх ринків капіталу, додаткові запозичення на внутрішньому ринку призведуть до зниження рівня кредитування реального сектора економіки. Відповідно, це спричинить підвищення процентних ставок, зростання витрат бюджету на обслуговування державного боргу, та, як наслідок, збільшення часового лагу на скорочення дефіциту бюджету. Зазначене негативно відобразиться на економічному розвитку держави. За відсутності реальних можливостей фінансування запланованого рівня бюджетного

дефіциту через обмежену пропозицію грошей, уряд і центральний банк постають перед дилемою: або перший повинен зменшити рівень дефіциту бюджету, або другий має його профінансувати. Намагання уряду профінансувати бюджетний дефіцит, залучаючи кошти на фінансовому ринку, підвищить попит на гроші, що неодмінно призведе до зростання процентних ставок. Останнє може негативно вплинути на досягнення центральним банком поставлених цілей. Існує також варіант виникнення прихованого бюджетного дефіциту, зокрема через накопичення простроченої бюджетної заборгованості [7, с. 11–12].

Проводячи незалежну грошово-кредитну політику, центральний банк більшою мірою, ніж уряд, зацікавлений у координації дій між двома інститутами. Не дивлячись на те, що, скорочуючи обсяг грошової пропозиції, центральний банк може досягти своєї мети щодо зниження рівня інфляції, він може виявитися неспроможним врівноважити економіку, якщо уряд буде не в змозі обслуговувати державний борг.

Другою моделлю координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики є модель, за якою уряд є домінантним і самостійним у прийнятті рішень щодо здійснення бюджетно-податкової політики, тоді як центральний банк приймає рішення, враховуючи рішення уряду (рис. 2).

В основу другої моделі координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики покладено сценарій, за яким дії центрального банку є залежними від дій уряду, для якого інтереси бюджетно-податкової політики є пріоритетними. У такому випадку уряд визначає

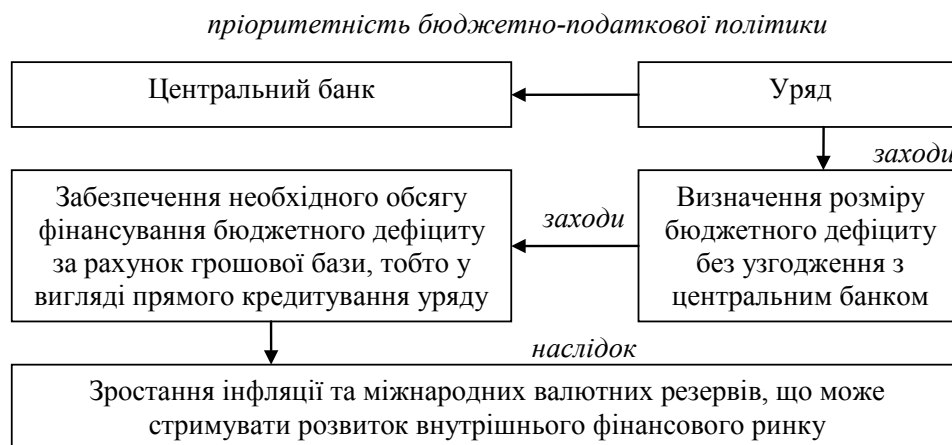


Рис. 2. Модель координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики з домінуючою роллю уряду*

* Складено автором самостійно

рівень бюджетного дефіциту без врахування обмежень монетарного характеру. За першим варіантом, центральний банк зобов'язаний профінансувати бюджетний дефіцит у тій його частині, в якій можливості уряду щодо залучень на ринку обмежені. За другим варіантом, центральний банк зобов'язаний профінансувати весь обсяг дефіциту бюджету. За обома варіантами зростання грошової маси через емісійне фінансування бюджетного дефіциту, як правило, перевищуватиме попит реального сектору на гроші. Як наслідок, відбувається розгортання інфляційних процесів. Останнє негативно впливає на рівень процентних ставок на фінансовому ринку, а це призводить до подорожчання фінансування бюджетного дефіциту, обмежуючи його ефективність [7, с. 12].

Якщо центральний банк має достатньо інструментів для реалізації своєї політики, тоді обмеження, що накладаються урядом, не настільки суворі, щоб перешкодити досягненню цілей центрального банку. Але, якщо центральний банк не має необхідних інструментів для стабілізації, тоді обмеження, що встановлюються урядом, можуть суттєво перешкоджати досягненню цілей центрального банку.

Третьою моделлю координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики є модель, за якою уряд і центральний банк здійснюють незалежну бюджетно-податкову і грошово-кредитну політику (рис. 3).

Третя модель координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики передбачає можливість прийняття урядом і центральним банком суперечливих рішень у контексті дефіциту бюджету та обсягу грошової маси відповідно. Уряд приймає рішення фінансувати непокриту частину бюджетного дефіциту випуском облігацій на фінансових ринках, а, якщо внутрішній фінансовий ринок недостатньо розвинений і не забезпечить необхідного фінансування за закритого доступу до зовнішніх запозичень, тоді або уряду, або центральному банку доведеться прийняти підпорядковану роль, як у попередніх двох моделях. Більше того, навіть за розвиненого фінансового ринку розбіжність цілей бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики здатна призвести до значного підвищення процентних ставок або зростання обсягу державного боргу [2, с. 50].

Отже, розвиток теорії про характер координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики демонструє різноманітні підходи до визначення ролі урядів і центральных банків у системі стабілізаційних і коригувальних заходів, що здійснюються циклічно. Сучасний варіант цієї координації у розвинених країнах ґрунтується на поєднанні кейнсіанського бачення бюджетно-податкової політики як автоматичного стабілізатора та неокласичного розуміння необхідності проведення жорсткої грошово-кредитної політики, орієнтованої на зниження



Рис. 3. Модель координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики з незалежною поведінкою центрального банку та уряду*

* Авторська розробка

рівня інфляції та забезпечення цінової стабільності. Така змішана політика відображає необхідність комбінування бюджетно-податкових та монетарних інструментів: перші покликані пом'якшити шоки за рахунок автоматичного пристосування податків/витрат до стану циклу, а другі – забезпечити цінову стабільність. Необхідність координаційного підходу до формування та реалізації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики зумовлена глобалізаційними процесами, оскільки у даному випадку значно зростають ризики макроекономічної дестабілізації, викликані коливаннями інфляції та її зростанням [5, с. 70].

Зарубіжний досвід координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики свідчить про існування відмінностей в її практичній імплементації в розвинених країнах. Однак, як вважають деякі науковці, координація бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики не завжди має позитивні прояви для суспільства. Так, якщо уряд і центральний банк мають протилежні цілі, слідує різним економічним теоріям або роблять кардинально протилежні прогнози щодо майбутнього економічного розвитку країни, то координація політик небажана ні з політичного, ні з економічного погляду [3, с. 27]. У такому випадку постає питання: за яких умов необхідна координація бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики та якою мірою? Вважається, що в умовах стабілізаційної економіки варто підтримувати незалежний рівень у діях уряду та центрального банку щодо формування та реалізації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики відповідно. Натомість у кризові періоди економіки дії уряду та центрального банку мають координуватися, що на практиці не завжди спостерігається.

На думку вітчизняних вчених, в умовах сучасної макроекономічної нестабільності в Україні механізми взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики є недосконалими [8, с. 429]. Причому абсолютне домінування бюджетно-податкової політики над грошово-кредитною, яке спостерігалось в останні роки, призвело до зростання обсягів бюджетного дефіциту та державного боргу, поширення інфляційних процесів, що, у свою чергу, дестабілізувало макроекономічну ситуацію у державі.

В Україні ефективній взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики перешкоджає низка чинників, зокрема [10, с. 255]: правова та економічна нестабільність у дер-

жаві; значні обсяги державного боргу (як внутрішнього, так і зовнішнього); високий рівень процентних ставок, що впливає на вартість обслуговування державного боргу; незбалансованість бюджету, пов'язана із його соціальною спрямованістю та недостатнім рівнем стимулювання економічного розвитку; нерозвиненість національного фондового ринку у порівнянні із розвиненими країнами; проблеми інституційного характеру у вітчизняному фінансовому секторі, наприклад, низький рівень інвестування у вітчизняні фінансові компанії, інвестиційні фонди та ін.

Підтримуємо думку науковців, які вважають, що основними напрямками покращення взаємодії бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики у перспективі повинні стати [6, с. 35; 11, с. 78–83]:

- чітке визначення компетенцій між урядом і центральним банком щодо меж їхнього впливу на економічний розвиток країни;

- розширення незалежності центрального банку, що дасть йому можливість здійснювати більш гнучку та прозору грошово-кредитну політику;

- визначення спільних макроекономічних цілей і програм для бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики, що дозволить сформувати напрями координації спільних дій;

- підтримка урядом та центральним банком низького рівня інфляції як основної передумови здійснення скоординованої політики, зокрема у площині державного боргу;

- проведення гнучкої бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики залежно від тенденцій і показників розвитку економіки в цілому.

Висновки та пропозиції. Глибокі структурні зрушення, зумовлені міжнародною інтеграцією та посиленням глобальної конкуренції, не тільки трансформують засади реалізації макроекономічної політики, а й вимагають нового погляду на її внутрішні складові частини. Інституційні зміни у грошово-кредитній сфері та модифікація бюджетно-податкової сфери актуалізують питання взаємодії цих складових елементів макроекономічної політики.

Наразі розрізняють три основні моделі координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики: з домінуючою роллю уряду, з домінуючою роллю центрального банку та із незалежною поведінкою уряду та центрального банку. Проте ефективність бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики залежить,

насамперед, від оптимальної співпраці уряду та центрального банку як на економічному, так і на політичному рівнях. Тому в Україні державним органам необхідно усвідомити необхідність і корисність координації своїх управлінських рішень для забезпечення сталого довгострокового економічного зростання.

Список використаної літератури:

1. Бобко А. Взаимодействие правительства и центрального банка: теоретико-игровой анализ / А. Бобко // Банкаўскі веснік. – 2008. – № 12. – С. 20–23.
2. Бобко А. Фискальная и монетарная политики: необходимость и предпосылки координации / А. Бобко // Банкаўскі веснік. – 2009. – № 4. – С. 48–52.
3. Дворецкая А.Е. Взаимодействие денежно-кредитной и бюджетной политики как фактор финансовой устойчивости / А.Е. Дворецкая // Деньги и кредит. – 2015. – № 10. – С. 20–28.
4. Игонина Л. Л. Воздействие фискальной и монетарной политики на развитие экономики и социальной сферы / Л. Л. Игонина // Финансы и кредит. – 2014. – № 15(591). – С. 37–44.
5. Козюк В. В. Координация фискальной и монетарной политики в условиях глобализации: интеграция старых и новых идей / В.В. Козюк // Экономическая теория. – 2007. – № 4. – Т. 4. – С. 59–70.
6. Лопух К. Координация монетарных подходов у здійсненні стабілізаційної політики в країнах Європейського союзу та Україні / К. Лопух // Економіст. – 2013. – № 9. – С. 33–36.
7. Міщенко В.І. Основні принципи координації монетарної і фінансової політики / Т.Ю. Єрліна, В.І. Міщенко // Вісник Української академії банківської справи. – 2007. – № 1(22). – С. 11–14.
8. Міщенко В.І. Розвиток механізмів координації монетарної та бюджетної політики в контексті подолання наслідків банківської кризи / В.І. Міщенко, С.В. Міщенко // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. – 2017. – № 1(22). – С. 423–431.
9. Науменкова С. Основні напрями координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики / С. Міщенко, С. Науменкова // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 5. – С. 13–21.
10. Приходько Б.В. Теоретико-методологічні засади координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики / Б.В. Приходько // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. – 2013. – Вип. 2. – С. 248–259.
11. Рудан В. Координація фінансової та монетарної політики як умова розвитку економіки України / В. Рудан // Банківська справа. – 2012. – № 6. – С. 69–84.

Козачишина Т. А. Теоретические аспекты взаимодействия бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики

В статье исследованы вопросы взаимодействия бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики. Рассмотрены модели координации действий правительства и центрального банка в процессе осуществления бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики. Обозначены проблемы взаимодействия бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики в Украине и определены пути их решения в контексте обеспечения устойчивого долгосрочного экономического роста.

Ключевые слова: государственное управление, бюджетно-налоговая политика, денежно-кредитная политика, правительство, центральный банк.

Kozachyshyna T. O. Theoretical aspects of interaction of fiscal and monetary policy

In the article the issues of interaction of fiscal and monetary policy are investigated. The models of coordination of actions of the government and the central bank in the process of implementation of fiscal and monetary policy are considered. The problems of interaction between fiscal and monetary policy in Ukraine are outlined and ways of its solution in the context of ensuring sustainable long-term economic growth are defined.

Key words: state administration, fiscal policy, monetary policy, government, central bank.

Л. В. Литвинова

кандидат психологічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління і публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Ю. В. Збираник

аспірант кафедри публічного управління і публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МАРКЕТИНГОВІ КОМУНІКАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена питанню комунікативних обмінів, основним акцентом якого є якість інформаційного середовища, що залежить від моделей комунікації, прийнятих суспільством, яка впливає на формування комунікативної культури взаємодії суспільства і влади. Встановлено, що реалізація комунікативної політики зумовлена функціями мобілізації та маркетингу. Маркетингова функція управлінської комунікації пов'язана зі структурою розуміння інформаційних потреб громадян і впливає на ставлення громадян до інститутів публічного управління. Пропонується виокремлення принципів і функцій маркетингових комунікацій як пріоритетних із метою їх подальшої інтеграції у загальну систему управління комунікативною діяльністю структурних підрозділів органів влади.

Ключові слова: маркетингові комунікації, органи публічного управління, цінності суспільства, комунікативна культура, моделі спілкування, маркетинг PR.

Постановка проблеми. Сучасний етап реформ та розвитку ефективної держави потребує запровадження нових форм налагодження комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. Однією із таких форм є державно-управлінська комунікація, яка спрямована на активізацію громадської участі та забезпечення зворотного спілкування у процесах реалізації державної політики. Комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв'язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, у зв'язку з цим постає значна кількість проблемних питань у межах сучасної державно-управлінської науки, найбільш актуальним серед яких є дослідження специфіки впливу комунікативних процесів на розвиток сучасного суспільства, що в кінцевому результаті змінює комунікативну культуру взаємодії суспільства і влади, призводить до трансформації ціннісних систем суспільного буття. Актуальним завданням, відповідно, є створення системи взаємовпливів громадськості з владними структурами та розробка чіткої стратегії

розвитку публічного управління з його подальшим вдосконаленням у напрямку вирішення нагальних суспільних проблем із урахуванням інтересів усіх соціальних груп суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сьогодні наукові дослідження маркетингових комунікацій знайшли своє відображення у працях зарубіжних вчених: С. Блека, Г. Брума, Дж. Грю-Нігай, С. Катліпа, Ф. Котлера, А. Пейджа, Ф. Сейтеля та ін. Однак слід виділити і роботи вітчизняних науковців, серед яких В. Бебик, В. Білоус, М. Окландер, Є. Ромат, А. Рачинський, К. Романенко та ін.

Аналізуючи зміст управлінської комунікації, необхідно зауважити, що комунікативна діяльність забезпечує багатовекторну направленість взаємодій [1; 4; 7]. Такий підхід до розуміння змісту управлінської комунікації підтверджується багатьма науковими дослідженнями [2; 3; 9; 10], трактує управлінську комунікацію як складний діапазон комунікативних процесів у суспільстві, необхідних для повноцінного існування суспільного життя в цілому, що відображено

у суспільній, управлінській, науковій, маркетинговій, мережевій та інших видах комунікації. Не зважаючи на значну кількість робіт з комунікації, вбачається необхідним поглибити та конкретизувати маркетингові функції управлінської комунікації органів публічної влади як складової частини комунікативної культури публічного управління.

Мета статті. Метою статті є аналіз змісту і функцій управлінської комунікації, обґрунтування маркетингової функції управлінської комунікації органів публічної влади як складової частини комунікативної культури публічного управління.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах суспільного розвитку управлінська комунікація є важливим інструментом демократизації, особливої ваги набуває встановлення зворотного зв'язку із громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, налагодження системності у здійсненні різноманітних видів комунікативних взаємовпливів. Комунікативна діяльність має стати регулюючим і координуючим механізмом у взаємовідносинах із суспільством, органами публічної влади, засобами масової інформації, громадськими організаціями для вчасного та ефективного інформування громадськості. Комунікація покликана виконувати такі функції:

1) *консервативну*, спрямовану на збереження статусу, що сприяє стабільному існуванню соціального організму; 2) *координуючу*, покликану забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, з їх можливими змінами; 3) *інтегруючу*, пов'язану зі здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла виробленню і прийняттю узгоджених управлінських рішень; 4) *мобілізаційну*, спрямовану на забезпечення легітимності діяльності, отримання підтримки і схвалення суспільства щодо прийнятих управлінських рішень; 5) *соціалізуючу*, пов'язану із засвоєнням у процесі комунікативного обміну норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня управлінської культури та комунікативної компетентності громадян [5].

У загальнометодологічному відношенні термін «управлінська комунікація» описує певні

процеси руху інформації у сфері управлінської діяльності; відповідні комунікативні структури забезпечують психологічний і комунікативний вплив на життєдіяльність суспільства. З огляду на вищезазначене, управлінська комунікація забезпечує налагодження інформаційно-комунікативних процесів у сфері публічного управління, оскільки, із функціонального погляду, вона відповідає за прийоми та методики передачі інформації, тим самим забезпечуючи структурування діяльності та форми взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Управлінська комунікація забезпечує формування громадської думки на основі врахування інформаційних потреб та інтересів громадськості як основного суб'єкта контролю за реалізацією державної політики. Також варто враховувати і той факт, що управлінська комунікація стосується не лише функціонування структурних підрозділів органів влади та їх взаємодії з громадськістю, але й інформаційно-комунікативної присутності у зовнішньому інформаційному просторі. У цьому контексті можна ідентифікувати декілька рівнів управлінської комунікації:

– *внутрішній рівень*, який стосується як комунікативної взаємодії структурних підрозділів, так і їх взаємодії з громадськістю;

– *зовнішній рівень*, який стосується взаємодії інституційних структур у напрямку реалізації державної політики відкритості та прозорості органів публічної влади. Зовнішня управлінська комунікація у сучасному світі все більше перетворюється із підпорядкованого елементу у її творця, виступаючи важливим джерелом управлінської соціалізації громадян, сприяє оволодінню державно-управлінськими знаннями, установками, цінностями та формами участі громадян у реалізації державної політики. Сутнісною складовою частиною комунікативних процесів у інтегрованому інформаційному просторі є передача, обмін семантично значимими контекстами інформації у процесі здійснення діяльності, у тому числі управлінської. Для результативності та ефективності управлінської діяльності основне завдання з інформування та налагодження взаємодії покладається на комунікативні підрозділи органів влади. Реалізація комунікативної політики має відповідні функції, серед яких:

– *мобілізаційна* (включає агітацію та пропаганду), яка є способом інформаційного контролю за людьми шляхом надання їх діям соціальної спрямованості;

– *маркетингова* (представлена методиками PR та рекламою) забезпечує формування синхронної інформації, яка відповідає реальним потребам громадян і спрямована на надання громадянам необхідної інформації, в якій вони мають реальну потребу [8]. Маркетингова функція управлінської комунікації безпосередньо пов'язана зі структурою розуміння інформаційних потреб громадян у сфері реалізації публічної політики. Така інформація викликає у громадян найвищий рівень довіри, впливає на їх ставлення до інститутів публічного управління та до політики, що ними здійснюється, а відтак слугує основою для реалізації відповідних державно-управлінських стратегій. Маркетингова форма управлінської комунікації притаманна країнам із демократичними режимами, які здійснюють відкриту державну політику.

Отже, управлінська комунікація є механізмом упорядкування інформаційних процесів у всіх сферах суспільного життя. У такому розумінні вона вносить певну структурованість у функціонування інформаційних потоків, яка завжди чітко детермінується певними ідеологічними установками, що притаманні різним сферам суспільного життя. Виходячи із цього, можна виокремити основні рівні управлінської комунікації. До них належать: виявлення інформаційних масивів та потоків, необхідних для ефективної реалізації державної політики; збір та оброблення даних, необхідних для прийняття відповідних управлінських рішень та оцінки їх результативності; збереження, розподіл та контроль інформації за каналами її поширення, а також формування відповідного інформаційно-комунікативного супроводу діяльності органів влади; взаємодія зі ЗМК; PR і маркетингова комунікація.

Розгляд функціональних повноважень та основних напрямів діяльності комунікативних підрозділів органів публічної влади свідчить про сформованість у цій системі мережі підрозділів, функціями яких є налагодження прямих і зворотних зв'язків із громадськими організаціями, громадянами, засобами масової комунікації, іншими державними і недержавними установами, творчими спілками тощо. Але ці важливі комунікативні канали використовуються не на повну потужність – здебільшого для інформування населення, а не для встановлення двостороннього комунікативного зв'язку. Причини такого становища полягають у відсутності чітко визначених принципів і функцій комуніка-

тивної діяльності; недостатній забезпеченості фахівцями-професіоналами у сфері комунікації; недооцінці значення внутрішніх комунікацій; дублюванні функцій і повноважень різними підрозділами; недосконалому плануванні комунікативної діяльності, що не враховує стратегічні цілі організації, можливості дієвого контролю результативності проведених заходів тощо. З огляду на це, пропонується запровадження технології «маркетинговий PR» у діяльність органів публічної влади, виокремлення принципів і функцій маркетингових комунікацій як пріоритетних із метою їх подальшої інтеграції у загальну систему управління комунікативною діяльністю структурних підрозділів органів влади.

Удосконалення комунікативної діяльності можливе за умови поглиблення та уточнення загальних принципів і функцій діяльності щодо налагодження комунікації із цільовими аудиторіями; чіткого визначення стратегічних цілей комунікації; покращення організаційного забезпечення та якісного кадрового складу відповідних управлінських структур; нормативного закріплення зазначених заходів. Ефективність функціонування механізму залежить від підготовки фахівців нової генерації, які володіють сучасними соціально-комунікативними технологіями, навичками вивчення потреб споживачів послуг, вміють діяти в нестандартних ситуаціях. В основу маркетингової діяльності покладено взаємодію таких складових частин, як володіння основами знань із теорії комунікації, розвиток умінь щодо використання сучасних прийомів спілкування у практичній роботі, формування навичок володіння засобами інтегрованих маркетингових комунікацій. Необхідне використання сучасних інструментів комунікативної діяльності на засадах маркетингу: зв'язки з громадськістю, реклама, стимулювання, просування публічних послуг, прямий маркетинг.

Реалізація принципів маркетингового PR потребує перегляду повноважень інформаційних служб, включення до обов'язків спеціалістів виконання функцій маркетингу. Інтеграція маркетингового PR у систему управління комунікативною діяльністю передбачає формування єдиної системи її планування, зв'язків із громадськістю та маркетингових комунікацій, посилення цільової орієнтації управлінських структур на вивчення потреб внутрішніх і зовнішніх цільових груп. Спираючись на результати розробок науковців, пропонуємо конкретизувати схему інтегрованих маркетингових комунікацій у частині необхідності використання інтегрованих маркетингових

комунікацій у діяльності органів публічної влади (рис. 1). Необхідність використання інтегрованих маркетингових комунікацій у діяльності органів влади зумовлена неузгодженістю багатьох інформаційних повідомлень, адресованих громадськості, що послаблює їхній позитивний вплив. З огляду на це, необхідно посилити такі рівні прояву й посилення синергетичного феномену інформації, як ефект кожного окремого маркетингового елемента та ефект комплексного використання інструментів комунікації.

На рівні структурних підрозділів доцільним є реформування відділу зв'язків із громадськістю в управління комунікації із секторами: моніторингу громадської думки та планування (стратегічні комунікації), управління інтегрованими комунікаціями (тактичні комунікації), внутрішніх і зовнішніх комунікацій, інформаційного забезпечення із відповідним штатним розкладом та посадами працівників. Комунікативну діяльність у системі публічного управління необхідно формувати таким чином, щоб у внутрішніх зв'язках організацій переважну роль відігравали соціально-психологічні комунікації, а у зовнішніх – маркетингові комунікації. Інтегроване або відокремлене використання можливе також і на обох рівнях управління (внутрішньому та зовнішньому). У сучасних умовах суттєво зростає роль та значення не лише маркетингу, але і маркетинго-

вих комунікацій як інформаційно-психологічних зв'язків між об'єктами, для забезпечення взаємовигідних відносин у досягненні цілей комунікатора у процесі створення і розповсюдження інформації, із використанням основних функцій комунікації: інформативної, інтерактивної, перцептивної та експресивної [6; 11; 12].

Отже, культура комунікативної взаємодії є індикатором рівня демократії в суспільстві. Тому пряма взаємозалежність відкритості влади та довіри до неї є вагомою причиною для того, щоб приділяти постійну увагу формуванню комунікативного взаємовпливу суспільства і влади в умовах розвитку інформаційного суспільства. Для того, щоб люди довіряли владі, вони мають бути поінформовані про актуальну діяльність і плани на майбутнє. Такі передумови для довіри ставить перед громадою і влада. Від цього залежить комфорт пересічного члена громади, його впевненість у майбутньому, а отже, стабільність та передбачуваність стосунків із владою. При цьому потрібно керуватися опрацьованою програмою суспільного розвитку з урахуванням традицій і ментальності народу. Без впровадження відповідної системи маркетингових комунікацій у процесі здійснення адміністративних реформ пріоритет буде належати тільки державотворенню. Тобто, у такому випадку формування і розвиток інститутів

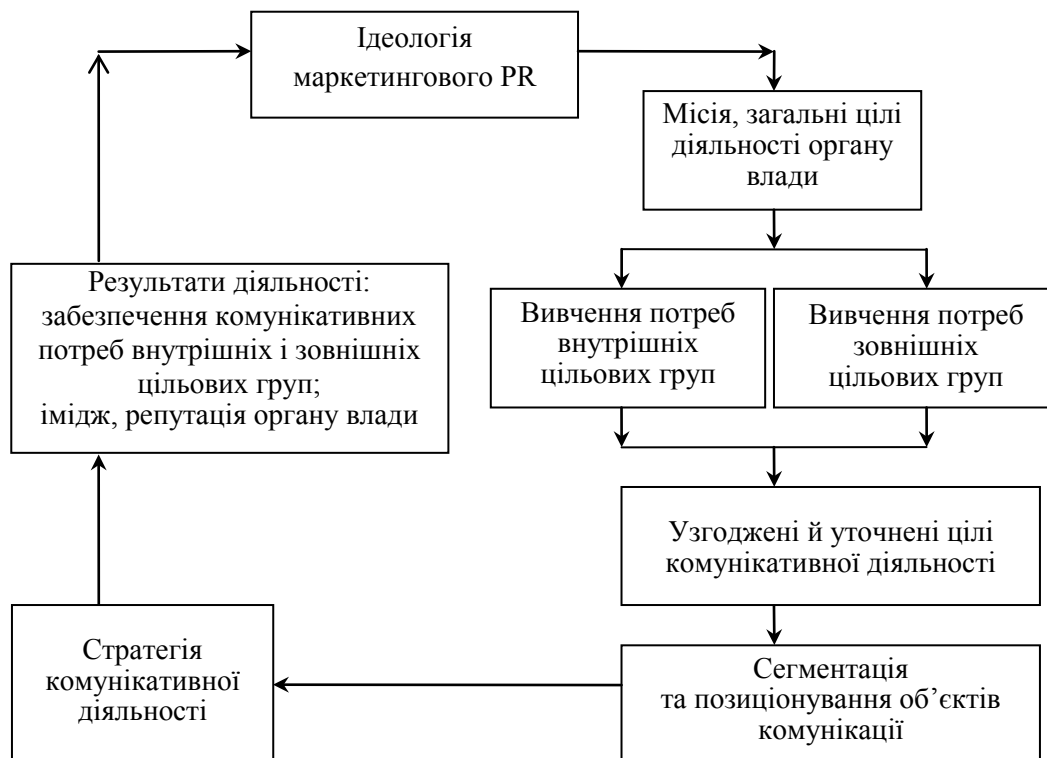


Рис. 1. Схема інтегрованих маркетингових комунікацій органів публічної влади

держави проводитиметься тільки «зверху», що може суперечити інтересам суспільного розвитку української держави.

Висновки.

1. Комунікативна діяльність органів публічного управління є важливим чинником демократизації суспільного життя. Поєднуючи в одне ціле органи публічної влади різних рівнів, інститути громадянського суспільства, вона відіграє важливу регулятивну і координаційну роль, виступає каналом зворотного зв'язку між адміністративним апаратом, управлінськими структурами та громадськістю. Комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв'язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, що в кінцевому результаті змінює комунікативну культуру взаємодії суспільства і влади, призводить до трансформації ціннісних систем суспільного буття.

2. На сучасному етапі партнерські відносини між органами влади і громадськістю в Україні формуються надто повільно з причин недосконалості правової бази, відносної організаційної слабкості управлінських структур на місцях та відсутності чітко визначених їх повноважень, недостатнього використання маркетингових підходів в управлінні інформаційними процесами, неповного врахування міжнародного досвіду взаємодії органів влади і споживачів публічних послуг. Управлінська практика свідчить про певну хаотичність у комунікативних процесах, їх надмірну підпорядкованість та односторонність, що є джерелом посилення недовіри громадськості до офіційних повідомлень про дії влади.

3. Організацію комунікацій слід розуміти як функціонально та структурно виокремлену, спеціально організовану діяльність, спрямовану на формування й реалізацію управлінських цілей щодо забезпечення комунікативних потреб громадськості та владних структур на основі запровадження соціально-комунікативних технологій. Основними напрямками цього процесу є налагодження гармонійних внутрішніх комунікацій, використання інтегрованих маркетингових комунікацій, репутаційний менеджмент, залучення громадськості до соціальних перетворень на засадах партнерства.

4. В умовах запровадження сучасної парадигми публічного управління, що передбачає забезпечення потреб громадян і розвиток соціального партнерства, особливого значення набуває комунікативна технологія «маркетинговий PR». Застосування маркетингового PR

в організації комунікацій передбачає створення єдиної системи стратегічного планування діяльності за такими етапами: аналіз внутрішнього і зовнішнього середовищ; визначення місії та загальних цілей діяльності; вивчення комунікативних потреб громадськості та публічних службовців, формування узгоджених цілей комунікації; сегментація та позиціонування об'єктів комунікації; розроблення стратегії, програми інтегрованих комунікацій, інструментів зворотного зв'язку тощо.

Список використаної літератури:

1. Бебик В.М., Білан Н.І., Макаренко Є.А., Ожеван М.А., Рижков М.М. Європейські комунікації: політ., екон., правові, безпекові, дип., суспіль. та культ. аспекти : [кол. монографія]. – К. : Центр вільної преси, 2007. – 535 с.
2. Броннікова С.А., Ковалевська Т.Ю. Основи ефективної комунікації : poradnik управлінцеві на щодень – О. : Фенікс, 2008. – 140 с.
3. Грицяк Н.В., Литвинова Л.В. Інформаційна складова державної політики та управління : [монографія] / Н.В. Грицяк, Л.В. Литвинова. – К. : К.І.С., 2015. – 320 с.
4. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства : [навч. посіб.] / Н.В. Грицяк, Л.В. Литвинова. – К. : Вид-во К.І.С., 2015. – 108 с.
5. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. – К.-Дн-ськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – С. 470–474.
6. Збыраник Ю.В. Особенности использования элементов комплекса маркетинга в деятельности органов публичного управления Украины. / Ю.В. Збыраник // Revistametodico-științifică trimestrială "Administrarea Publică". – 2016. – № 4(92). – С.149–155.
7. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : [навч. посіб.] / О.В. Соснін, А.М. Михненко, Л.В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.
8. Литвинова Л. В. Менеджмент і маркетинг електронного урядування : [навч. посіб.]. – К. : НАДУ, 2013. – 68 с.
9. Литвинова Л.В. Опорний конспект лекцій з курсу «Інформаційний менеджмент і маркетинг». – К. : НАДУ, 2009. – 80 с.
10. Методичні рекомендації до проведення практичних занять з дисципліни «Інформаційна політика в Україні» / Н.В. Грицяк, Л.В. Литвинова, А.І. Семенченко, С.В. Соловійов. – К. : НАДУ, 2014. – 48 с.
11. Примак Т.О. Маркетингова політика комунікацій: навч. посіб. / Т.О. Примак. – К. : Атіка : Ельга-Н, 2009. – 328 с.

12. Романенко К.М. Маркетингові технології як механізм реформування державного управління

в Україні / К.М. Романенко // Економіка та держава. – 2010. – № 3. – С. 121–123.

Литвинова Л. В., Збыраник Ю. В. Маркетинговые коммуникации органов публичной власти как структурный элемент коммуникативной культуры публичного управления

Статья посвящена вопросу коммуникативных обменов, основным акцентом которого является качество моделей коммуникации, принятых обществом, которое влияет на формирование коммуникативной культуры взаимодействия общества и власти. Установлено, что реализация коммуникативной политики обусловлена функциями мобилизации и маркетинга. Маркетинговая функция управленческой коммуникации связана с пониманием информационных потребностей граждан и влияет на отношение граждан к институтам публичного управления. Предлагается выделить принципы и функций маркетинговых коммуникаций как приоритетных с целью их дальнейшей интеграции в общую систему управления коммуникативной деятельностью структурных подразделений органов власти.

Ключевые слова: маркетинговые коммуникации, органы публичного управления, ценности общества, коммуникативная культура, маркетинг PR.

Lytvynova L. V., Zbyranyk Yu. V. Marketing communications of public authorities as an essential constituent of communicative culture in public management

The article deals with the issue of communicative exchanges while its main emphasis is put at social and semantic aspects of communicative processes. One of the main points is the notion that, on the one hand, the informational environment quality depends on the communication models adopted by the society, and on the other hand, the information influences quality is one of the most important indicators of society values. It is stated that implementation of communicative policies is driven with such functions as mobilization and marketing. Propose to identify the principles and functions of marketing communications as priority ones in order to further integrate them into the general system of communicative activities management of structural units of the public management bodies.

Key words: marketing communications, public management bodies, communicative culture, society values, communication models, marketing PR.

Г. А. Мединська

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ

У статті досліджується зарубіжний досвід забезпечення розвитку гуманітарної сфери. Запропоновано впровадження зарубіжних практик реалізації гуманітарної політики для України. Так, в соціальному захисті є доцільним впровадження досвіду Республіки Польщі; в освіті і науці – Федеративної Республіки Німеччини; у культурні – Республіки Ірландії; в охороні здоров'я – Французької Республіки; в молодіжних рухах – Чеської Республіки; в комунікації та інформації – Турецької Республіки.

Ключові слова: державне управління, гуманітарна сфера, розвиток гуманітарної сфери, гуманізм, громадянське суспільство, освіта, наука, культура, соціальний захист, молодіжний рух, комунікація.

Постановка проблеми. За останні кілька десятиліть у багатьох країнах світу проведені великомасштабні реформи, спрямовані на підвищення ефективності державного управління розвитку гуманітарної сфери. На формування гуманітарної політики будь-якої країни впливають глобалізація, перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, закріплення пріоритетів сталого розвитку та інші властивості, орієнтовані на максимальне розкриття творчо-продуктивного потенціалу та самореалізацію кожної особистості відповідно до її духовних і матеріальних потреб та інтересів. На сучасному етапі розвитку основними завданнями країн, світових організацій та громадської спільноти є забезпечення того, щоб глобалізація стала позитивним чинником для всіх народів світу. Оскільки вона надає широкі можливості, її благами користуються дуже нерівномірно та нерівномірно розподіляються її видатки [8]. Саме тому особливий інтерес представляють процеси формування законодавчого забезпечення розвитку гуманітарної сфери на міжнародному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні підвалини формування та здійснення гуманітарної політики в Україні, стан функціонування й розвитку гуманітарної сфери досліджують такі вчені: В. Бех, С. Вдовенко, Б. Данилишин, В. Дзоз, С. Здіорук, С. Зубченко, В. Карлова, В. Кізіма, С. Кіндзерський, С. Овчаренко, П. Петровський, Ю. Рубан, П. Ситник, В. Скуратівський, В. Трощинський, І. Черничко, С. Чукут та ін. В.Г. Бульба та О.В. Степанко

вивчали сучасний стан розвитку гуманітарної сфери країн перехідного періоду [8], М. Іваніцька – гуманітарний розвиток та реалізацію гуманітарної політики в зарубіжних країнах [9], В. Омельчук – засади та механізми державної політики арабських країн у гуманітарній сфері як передумову єдності їхнього внутрішнього простору [10]. Проте залишаються недостатньо розкритими питання зарубіжного досвіду законодавчого забезпечення розвитку гуманітарної сфери та виділення його пріоритетів для української держави.

Мета дослідження: визначити напрями впровадження зарубіжного досвіду законодавчого забезпечення розвитку гуманітарної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. На початку 90-х років минулого століття стан гуманітарної сфери Польщі був подібний до нинішнього в Україні. Але ефективне державне управління розвитком гуманітарної сфери сприяло виведенню цієї держави на високий економічний рівень та забезпеченню суспільної стабільності. Ефективне державне управління гуманітарної сфери неможливе без бачення стратегічних цілей гуманітарної політики. Тому урядом Польщі розроблено Стратегію розвитку соціального капіталу 2020 (далі – СРСК). Ця стратегія ґрунтується на твердженні, що соціальний капітал є важливим фактором у розвитку країни, який потребує посилення [6]. Тому заходи, що приймаються, повинні сприяти підвищенню взаємної довіри між поляками і зміцненню довіри

до установ та органів державної влади. СРСК містить чотири ключові пріоритети [6]:

- 1) формування відношення до співпраці, творчості та комунікації;
- 2) покращення механізмів участі громадськості та їх впливу на суспільне життя;
- 3) покращення процесів соціального спілкування та обміну знаннями;
- 4) розвиток та ефективне використання культурного і творчого потенціалу. Кожен із цих пріоритетів відповідає проблемам, які вказують на суть процесів і явищ, що є основою для SWOT-аналізу соціального капіталу в Польщі.

СРСК взаємодоповнює інші інтегровані стратегії, насамперед Стратегію розвитку людського капіталу 2020 (далі – СРЛК) [5]. Даний стратегічний документ є відправною точкою для розширення та підвищення якості людського капіталу в країні шляхом застосування відповідних, часто інноваційних рішень, що відповідають потребам громадян на кожному етапі їхнього життя. На основі аналізу соціально-економічної ситуації в СРЛК було виділено п'ять стратегічних пріоритетів розвитку людського капіталу в Польщі [5]:

- 1) збільшення чисельності зайнятого населення;
- 2) подовження періоду професійної діяльності та покращення функціонування людей похилого віку;
- 3) поліпшення соціального становища населення та соціальної ізоляції осіб із групи ризику;
- 4) покращення здоров'я населення та підвищення ефективності управління системою охорони здоров'я;
- 5) підвищення рівня компетентності та кваліфікації громадян.

У подальшому їх було визначено головними цілями СРЛК. Таким чином, СРСК і СРЛК, змістовно висвітлюючи такі складові частини гуманітарної сфери, як освіта, культура, соціальний захист, охорона здоров'я, комунікація та інформація, визначають пріоритетні напрями їх розвитку.

Цікавою з погляду інноваційності є Стратегія інтернаціоналізації освіти, науки і досліджень Федеративної Республіки Німеччини (далі – СІОНД) [7]. Ця стратегія спрямована на реагування на глобальні виклики (зміна клімату, стійке енергопостачання, продовольча безпека та міграція), не тільки у Німеччині, але і поза її межами. Вирішення цих питань можливе лише через транскордонне співробітництво у галузях освіти,

науки та досліджень. Метою СІОНД є посилення ролі Німеччини у глобальному суспільстві, заснованому на знаннях [7]. Пріоритети та завдання стратегічного документу включають посилення глобалізації, оцифрування подальшого розвитку європейського дослідницького простору та виникнення нових глобальних інноваційних центрів за межами наукових осередків. Дана стратегія містить п'ять основних пріоритетів [7]:

- 1) зміцнення передового досвіду через всесвітню співпрацю;
- 2) розвиток інноваційних сил Німеччини на міжнародній арені;
- 3) інтернаціоналізація професійного навчання та кваліфікації;
- 4) співпраця із розвинутими державами та країнами, що розвиваються, з метою формування глобального суспільства, заснованого на знаннях;

- 5) подолання спільних глобальних проблем.

Отже, з огляду на глобальні процеси, СІОНД, окреслюючи пріоритети розвитку освітньої і наукової складової частин гуманітарної сфери, наголошує на необхідності всесвітньої співпраці та впровадженні світових надбань.

Стосовно культурної складової частини гуманітарної сфери, варто відзначити Стратегію культури Республіки Ірландії 2017–2020 (далі – СК) [1]. Цей документ визначає загальну місію, стратегію та пріоритети культури Ірландії. СК визначає такі пріоритети [1]:

- 1) забезпечення підтримки ірландських митців та культурних організацій у всій їх різноманітності з метою презентації їх робіт на міжнародному рівні;

- 2) сприяння розвитку різних міжнародних ринків для ірландського мистецтва;

- 3) заохочування ірландських художників до співпраці із глобальними партнерами та підтримування презентації їх спільних робіт;

- 4) відігравати роль у реалізації Програми креативної Ірландії, яка визнає, що культура є невід'ємною частиною міжнародного просування уряду;

- 5) сприяння взаємовідносинам із Радою мистецтв, із метою розвитку глобальної оцінки ірландського мистецтва, та із Радою ірландського кіно для підтримки світової оцінки ірландського кінематографу;

- 6) налагодження взаємовідносин із відповідними урядовими департаментами і державними установами з метою взаємної корисності та уніфікації глобальної репутації Ірландії.

Таким чином, СК визначає пріоритети розвитку культурної складової частини гуманітарної сфери, які спрямовані на промоцію культури на міжнародній арені як засобу встановлення відносин із державами і народами.

Коли здоров'я розглядається як глобальне суспільне благо, це вимагає узгодженої мобілізації всіх суб'єктів міжнародного співробітництва. Французька Республіка знаходиться в самому центрі цієї мобілізації, зокрема, на основі її істотних фінансових зобов'язань. Тому система охорони здоров'я цієї держави часто розглядається як приклад для наслідування, і її досвід визнається та цінується партнерами на міжнародній арені. Стратегія міжнародної співпраці в галузі охорони здоров'я Французької Республіки (далі – СМСГОЗ) [3] має на меті активізувати зусилля, спрямовані на боротьбу з виникненням і розповсюдженням інфекційних та неінфекційних захворювань, що призведе до забезпечення балансу системи охорони здоров'я країни, і підкреслює необхідність проведення міжгалузевих профілактичних заходів для вирішення спільних факторів ризику та соціальних і екологічних детермінантів. СМСГОЗ сприяє зміцненню найбільш вразливих факторів впливу на охорону здоров'я [3], зокрема, у франкомовних країнах Африки (шляхом сталого фінансування охорони здоров'я в дусі солідарності, підготовки компетентних, мотивованих кадрів і розробки надійних медичних інформаційних систем). Стратегічний документ містить завдання, спрямовані на співпрацю між науковими установами та університетами всіх країн, але особливо тих, де попит на партнерство в галузі охорони здоров'я є сильним. СМСГОЗ окреслює такі пріоритети [3]:

1) посилення системи охорони здоров'я (доступ до лікування, фінансування охорони здоров'я та людські ресурси);

2) жіноче та дитяче здоров'я (сексуальні права та доступ до планування сім'ї, боротьба з голодом);

3) боротьба з інфекційними хворобами (ВІЛ/СНІД, малярія, туберкульоз, бездоглядні тропічні хвороби; боротьба з хронічними хворобами і такими, що загострюються, та із зоонозами);

4) боротьба з неінфекційними захворюваннями (серцево-судинні захворювання, рак, діабет та хронічні респіраторні захворювання).

Отже, СМСГОЗ визначає пріоритети розвитку охорони здоров'я у боротьбі з виникненням і розповсюдженням інфекційних та неінфекційних захворювань.

Досліджуючи молодіжні стратегії на міжнародній арені, доречно виділити Національну стратегію молоді Чеської Республіки на 2014–2020 роки (далі – НСМ) [4]. Її метою є сприяння підвищенню якості життя молоді, зокрема шляхом розвитку кожної особистості з метою адекватного реагування на ситуацію, що постійно змінюється, реалізації її творчого та інноваційного потенціалу на практиці та активізації участі у громаді. Пріоритетами НСМ є:

1) забезпечення рівних можливостей;

2) впровадження міжвідомчого та міжгалузевого підходів;

3) підтримання неформальної освіти;

4) залучення молоді до процесу прийняття рішень;

5) сприяння солідарності між поколіннями.

Згідно з визначеними пріоритетами, ця стратегія окреслює такі цілі [4]:

1) сприяння рівному доступу дітей та молоді до прав;

2) сприяння рівному доступу дітей та молоді до інформації;

3) створення сприятливих та стійких умов для участі дітей та молоді у вільній та неформальній освіті;

4) розширення та розроблення привабливої пропозиції дозвілля і мотивації дітей та молоді з їх активним залученням;

5) підтримання зростання транскордонної мобільності молоді;

6) покращення умов працевлаштування молоді;

7) сприяння всебічному і гармонійному розвитку дітей та молоді з акцентом на їх фізичному і психічному здоров'ї та моральній відповідальності;

8) сприяння активному залученню дітей та молоді до процесів прийняття рішень і впливу на соціальне та демократичне життя;

9) створення сприятливих умов для волонтерства для молоді, включаючи оцінку та підтвердження добровільної участі;

10) сприяння включенню дітей та молоді з обмеженими можливостями;

11) мотивування дітей та молоді до життя, заснованого на принципах сталого розвитку та розвитку їх екологічної грамотності;

12) заохочування до розвитку компетенцій у дітей та молоді для безпечного і творчого використання засобів масової інформації;

13) запропонування дітям і молоді різноманітних напрямів культури, мистецтва та традицій.

Таким чином, НСМ, окреслюючи пріоритети розвитку молодіжних рухів, відображає потреби молоді, особливо у сферах освіти та мобільності, її зайнятості та підприємництва, культури і творчості, здоров'я та здорового способу життя, молоді з обмеженими можливостями та волонтерства. НСМ також стосується проблем навколишнього середовища та глобального розвитку, включаючи доступ молодих людей до прав та інформації.

Вивчаючи комунікативну та інформаційну складову частини гуманітарної сфери на міжнародній арені, слід акцентувати увагу на Стратегії та плані дій інформаційного суспільства 2015–2018 Турецької Республіки (далі – СПДІС) [2]. СПДІС зосереджена на таких пріоритетах [2]:

1) Соціальна трансформація: збільшення економічних та соціальних вигод завдяки ефективному використанню інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) громадянами в їх повсякденному та професійному житті.

2) Прийняття ІКТ підприємствами: малі та середні підприємства заохочуватимуться до участі в електронній комерції шляхом підвищення комп'ютерного забезпечення; розширення доступу до мережі Інтернет; задоволення потреб галузей та регіонів, які потребують ІКТ та мають стратегічне значення.

3) Трансформація послуг, орієнтованих на громадян: переведення на електронні канали громадських послуг; трансформація бізнес-процесів відповідно до потреб користувачів із метою забезпечення ефективності надання послуг.

4) Модернізація в державному управлінні: створення ефективної моделі електронного врядування з організаційними та технологічними структурами відповідно до конкретних умов країни; перевагою визначається ефективність та задоволення громадян.

5) Світовий конкурентний ІТ-сектор: зосередження на розширенні на зовнішніх ринках, із розвитком компетенції галузі через партнерські зв'язки між державним та приватним сектором та проектні послуги у сфері ІТ-послуг та вертикальних рішень із найвищими конкурентними перевагами в пакетному програмному забезпеченні.

6) Конкурентоспроможна, широкомасштабна та доступна телекомунікаційна інфраструктура і послуги: створення ефективної конкуренції в різних галузях із метою розвитку та забезпечення широкого використання телекомуні-

каційної інфраструктури та послуг; створення сприятливого середовища для створення телекомунікаційних інфраструктур на основі нових технологій для забезпечення швидких, безпечних, безперервних та якісних послуг за доступними цінами.

7) Удосконалення науково-дослідної і дослідно-конструкторської роботи та інновацій: у зв'язку з високою доданою вартістю інноваційного сектору та зростаючим попитом на світових ринках, надавання переваги науково-дослідницькій діяльності в секторі ІКТ та підтримування нових технологій із ринковим потенціалом. Крім того, використання ІКТ у розробці та підвищенні продуктивності науково-дослідної та інноваційної діяльності.

Отже, СМСГОЗ, визначаючи пріоритети розвитку комунікативної та інформаційної складової частин гуманітарної сфери, акцентує увагу на широкомасштабному впровадженні та використанні ІКТ.

Висновки. Таким чином, на нашу думку, для України має сенс часткове впровадження зарубіжних практик реалізації гуманітарної політики. Так, у соціальному захисті є доцільним впровадження досвіду Республіки Польщі щодо подовження періоду професійної діяльності та покращення функціонування людей похилого віку; в освіті і науці – Федеративної Республіки Німеччини щодо посилення глобалізації, оцифрування, подальшого розвитку європейського дослідницького простору та виникнення нових глобальних інноваційних центрів за межами наукових осередків; у культурі – Республіки Ірландії щодо формування культури як невід'ємної частини міжнародного просування уряду; в охороні здоров'я – Французької Республіки щодо забезпечення балансу системи охорони здоров'я країни, проведення міжгалузевих профілактичних заходів для вирішення спільних факторів ризику та соціальних і екологічних детермінантів; у молодіжних рухах – Чеської Республіки щодо підтримування неформальної освіти (включаючи освіту на основі відпочинку) та залучення молоді до процесу прийняття рішень; у комунікації та інформації – Турецької Республіки щодо вироблення сприятливого середовища для створення телекомунікаційних інфраструктур на основі нових технологій для забезпечення швидких, безпечних, безперервних та якісних послуг за доступними цінами.

Список використаної літератури:

1. Culture Ireland Strategy 2017–2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cultureireland.ie/downloads-public/Culture_Ireland_Strategy_2017-2020_1.pdf.
2. Information Society Strategy and Action Plan 2015–2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bilgitoplumu.gov.tr/en/wpcontent/uploads/2016/03/Information_Society_Strategy_and_Action_Plan_2015-2018.pdf.
3. La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine de la santé [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.initiative5pour100.fr/wpcontent/uploads/2013/11/France%E2%80%99s-strategy-on-health.pdf>.
4. National Youth Strategy for years 2014-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.msmt.cz/areas-of-work/sport-and-youth/youthstrategy-2014-2020?lang=2>.
5. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 z dnia 14 maja 2012 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eswietokrzyskie.pl/strategia_wojewodztwa/index.php/component/edocman/?task=document.download&id=162.
6. Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 z dnia 26 marca 2013 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ks.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20130520SRKS_na_stronie_internetowej.pdf.
7. Strategy of the Internationalisation of Education, Science and Research of the Federal Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.bmbf.de/pub/Internationalization_Strategy.pdf.
8. Бульба В.Г. Сучасний стан розвитку гуманітарної сфери країн перехідного періоду / В.Г. Бульба, О.В. Степанко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 3(11). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/02.pdf>.
9. Іваніцька М. Гуманітарний розвиток і гуманітарна політика держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/ivanitska-mm-tvorcha-robot-a-gumanitarnij-rozvitok-igumanitarna-politika-derzhavi>.
10. Омельчук В. Формування єдності гуманітарного простору арабськими державами / В. Омельчук // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. – 2010. – Вип. 4. – С. 446–461. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2010_4_33.

Мединская Г. А. Зарубежный опыт законодательного обеспечения развития гуманитарной сферы

В статье исследуется зарубежный опыт обеспечения развития гуманитарной сферы. Предложено внедрение зарубежных практик реализации гуманитарной политики для Украины. Так, в социальной защите целесообразно внедрение опыта Республики Польша; в образовании и науке – Федеративной Республики Германии; в культуре – Республики Ирландии; в здравоохранении – Французской Республики; в молодежных движениях – Чешской Республики; в коммуникации и информации – Турецкой Республики.

Ключевые слова: государственное управление, гуманитарная сфера, развитие гуманитарной сферы, гуманизм, гражданское общество, образование, наука, культура, социальная защита, молодежное движение, коммуникация.

Medynska G. A. Foreign Experience of Legislative Providing with Development of Humanistic Sphere

The article examines the foreign experience of ensuring the development of the humanitarian sphere. The introduction of foreign practices for the implementation of foreign practice realization of humanistic politics for Ukraine. In social protection it is reasonable to establish the experience of Poland; in education and science – the experience of German Federative Republic; in the culture – the experience of Republic of Ireland; in health protection – the experience of French Republic; in some youth movements – the experience of the Czech Republic; in communication and information – the experience of the Turkish Republic.

Key words: public administration, humanitarian sphere, development of the humanitarian sphere, humanism, civil society, education, science, culture, social protection, youth movement, communication.

М. Г. Орелкандидат наук з державного управління,
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗРОБЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті у контексті дефініції «політична безпека» як наукової категорії, досліджуються теоретичні аспекти розробки Стратегії забезпечення політичної безпеки (Стратегії ЗПБ), як документу стратегічного рівня управління, спрямованого на своєчасне виявлення, відвернення і нейтралізацію загроз досягнення національних цілей у політичній сфері. Показано, що при розробці Стратегії ЗПБ необхідно дотримуватися низки принципів та організації процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанту плану дій у трикутнику: «цілі» – «засоби» – «способи». Обґрунтовано, що основні положення Стратегії ЗПБ мають, зокрема, відображати національні особливості державотворення, прогностичні оцінки наслідків глобалізації, пріоритети забезпечення політичної безпеки, засоби і способи реагування на загрози щодо їх реалізації. Розкрита принципова методологічна відмінність стратегічного цілепокладання при стратегічному плануванні розвитку політичної системи та забезпечення її безпеки, а також сутність основних наслідків глобалізаційних процесів, які мають бути враховані при розробці Стратегії ЗПБ.

Ключові слова: державне управління, національні інтереси у політичній сфері, політична безпека, загрози політичній безпеці, національна безпека, Стратегія забезпечення політичної безпеки, Стратегія національної безпеки.

Постановка проблеми. Політика національної безпеки передбачає визначення пріоритетних цілей щодо забезпечення політичної безпеки та механізмів їх досягнення, які мають бути адекватними реаліям перебігу процесів, що мають місце у політичній сфері життєдіяльності суспільства та держави. Тому, як правило, держави не тільки визначають своє уявлення стосовно національних цілей у політичній сфері, а й щодо принципів, підходів, засобів і способів виявлення, відвернення і нейтралізації загроз їх досягненню. Ці уявлення на офіційному рівні знаходять відображення у відповідних нормативно-правових актах із питань забезпечення національної безпеки. Так, чинним законодавством України передбачена розробка та затвердження встановленим порядком Стратегії національної безпеки (Стратегія НБ), головним завданням якої є деталізація основ політики держави у контексті визначення національних цілей, ймовірних загроз, засобів і способів щодо їх досягнення [1]. Важливою умовою ефективності виконання цих рішень є деталізація положень Стратегії НБ в інших керівних документах. З огляду на це згаданим

законом передбачено, що окрім Стратегії НБ мають розроблятися доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються настанови, принципи, напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації загроз національним інтересам України. Очевидно, розробка цих документів передбачає пошук і втілення в життя рішень, адекватних зростанню взаємозалежності між країнами, суперечливості суспільно-політичних і соціально-економічних процесів на глобальному і національному рівнях, неможливості однозначного передбачення їх наслідків для національної безпеки та врахування інших чинників. З іншого боку, забезпечення політичної безпеки є одним із структуроутворюючих факторів системи державного управління. Це зумовлює доцільність розробки Стратегії забезпечення політичної безпеки (Стратегія ЗПБ) України як програми дій, спрямованої на своєчасне виявлення, відвернення і нейтралізацію загроз досягнення національних цілей у політичній сфері. У даному випадку йдеться про керівний документ стратегічного рівня управління у сфері політичної без-

пеки, основні положення якого мають ґрунтуватися на прогностичних оцінках розвитку факторів, які зумовлюють національні політичні цілі, умови, засоби і способи їх досягнення на середньострокову та довгострокову перспективу. Разом із тим, проблемні питання розробки Стратегії ЗПБ не були предметом наукового дискурсу. Тому розгляд теоретичних аспектів її розробки є актуальними завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Виконаний нами критичний аналіз наукових праць, у яких розглядаються філософські, політичні та державно-управлінські аспекти забезпечення національної безпеки, дозволив дійти висновку, що безліч властивостей, взаємопов'язаних і взаємозумовлених проявів, ролей та завдань політики та безпеки, які віддзеркалюють різні їх грані, зумовлює необхідність розгляду політичної безпеки як досить складного явища, де об'єктивне і суб'єктивне виступають як єдине ціле [2]. Сьогодні науковці пропонують різні підходи та технології щодо стратегічного планування і розробки керівних документів у сфері забезпечення національної безпеки [3-9]. Проте проблемні питання розробки Стратегії ЗПБ не перебували в колі уваги науковців, незважаючи на те, що забезпечення політичної безпеки є однією із визначальних цілей суб'єктів державного управління [2;10]. Тому дослідження теоретичних аспектів розробки Стратегії ЗПБ є актуальним науковим завданням. Вирішення завдання передбачає аналіз і синтез в єдиній концептуальній рамці різної інформації, зокрема, факторів, які є причинами загроз політичній безпеці, їх ідентифікації та класифікації [11-13].

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів розробки Стратегії ЗПБ.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби запропонувати загальні підходи щодо розробки стратегій здійснили науковці Заходу, зокрема, І. Ансофф та А. Чандлер [14;15]. Їм також, належать і трактування поняття «стратегія», зокрема, А. Чандлер розумів під нею визначення основних довгострокових цілей та плану дій, виконання яких забезпечує їх досягнення. Найбільш вдалі визначення сутності Стратегії НБ серед вітчизняних науковців, на наш погляд, належать В. Воробйову, В. Горбуліну, О. Дузь-Кравченку, А. Качинському, В. Радечькому, А. Семенченку та Г. Ситнику [3-8]. Так, на думку Г. Ситника, Стратегія НБ «...має бути основою практичної, повсякденної діяльності системи державного управління у сфері

національної безпеки, спрямованої на досягнення національних цілей...» [6, с. 285-286].

Виконаний нами аналіз праць науковців дозволяє дійти висновку, що універсального підходу щодо розробки оптимальної Стратегії НБ не існує, а її періодичне уточнення є обов'язковим. Це обумовлено тим, що всі підходи до розробки Стратегії НБ зводяться до того, що той чи інший її варіант є певною комбінацією результатів теоретичного аналізу умов і можливостей щодо реалізації національних інтересів і визначених на їх основі національних цілей, а також професійних знань та інтуїції її розробників. Оскільки результати аналізу цих факторів, а тим більше інтуїтивні уявлення розробників Стратегії НБ завжди мають певну невизначеність, то будь-який її варіант не зможе зі стовідсотковою імовірністю відображати зміни умов і можливостей щодо досягнення визначених цілей. Очевидно, що те ж саме можна стверджувати і стосовно розробки Стратегії ЗПБ. Разом із тим, виконаний нами аналіз накопиченого досвіду стратегічного планування у сфері національної безпеки дозволяє стверджувати, що при розробці Стратегії ЗПБ доцільним є [33] дотримання низки принципів, які, зокрема, дозволяють забезпечити взаємоузгодженість і несуперечливість її основних положень з основними положеннями Стратегії НБ; комплексне використання існуючих підходів щодо стратегічного планування, які мають розглядатися у контексті певної організації процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанту плану дій у трикутнику: «цілі» – «засоби» – «способи»; врахування результатів системного аналізу чинників, які забезпечують адекватність Стратегії ЗПБ реаліям державотворення, серед яких, зокрема, ті, які дозволяють унеможливити довільну інтерпретацію у контексті уподобань та інтересів політиків, факторів, які є причинами загроз політичній безпеці та акцентувати увагу на параметрах, перевищення яких може зруйнувати політичну систему або унеможливити виконання нею основних функцій.

Принципово важливим є й те, що існує взаємозв'язок між розвитком тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства і держави та її безпекою. Так, існує залежність між політичним розвитком і політичною безпекою, оскільки розвиток є визначальною передумовою гарантування безпеки (він дозволяє акумулювати необхідні для забезпечення безпеки ресурси), а гарантування безпеки є передумовою успішно-

го розвитку. Наприклад, для України на сьогодні забезпечення політичного розвитку, зокрема, передбачає удосконалення виборчої системи, розвиток інститутів громадянського суспільства, виконання низки завдань, які зазначені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегії НБ, а забезпечення політичної безпеки є передумовою успішного виконання вказаних завдань [17;18]. При цьому існує методологічна відмінність стратегічного цілепокладання при стратегічному плануванні розвитку політичних систем та при стратегічному плануванні забезпечення їх безпеки. Йдеться про відмінність стратегічного цілепокладання при розробці стратегій забезпечення безпеки у політичній сфері та стратегій їх розвитку, наприклад, стратегії суспільно-політичного розвитку та Стратегії ЗПБ. Для цілепокладання процесу забезпечення політичної безпеки принципово важливим є розуміння розробниками Стратегії ЗПБ сутності факторів, які є причиною загроз національними інтересам у політичній сфері. Розуміння сутності цих факторів формує зміст проблемно-орієнтованого поля цілепокладання при розробці Стратегії ЗПБ. Основою стратегічного цілепокладання при стратегічному плануванні розвитку у політичній сфері є потреби розвитку індивіда, суспільства та держави. Тому наявність конкретних цілей, метою яких є досягнення результатів для вказаного розвитку, має визначальне значення. Ці цілі є визначальною умовою управління, яке передбачає саме розвиток об'єкта управлінського впливу. Відсутність цих цілей або нечітка їх постановка трансформують управління в адміністрування, метою якого є підтримка об'єкта управлінського впливу, так би мовити, у робочому стані. З огляду на викладене, Стратегія ЗПБ має передбачати визначення і постійний моніторинг параметрів, перевищення яких унеможливить політичний розвиток соціуму.

Очевидно, що у різних країн різними є й уявлення про пріоритетність цілей політичного розвитку, засоби та способи їх досягнення, як і щодо завдань, напрямів і перспектив їх вирішення у контексті забезпечення політичної безпеки. Як правило, особливості політичної системи, політичний курс, здатність держави мобілізувати свої ресурси, політична воля її керівників та інші чинники здійснюють значний вплив на вибір принципів та механізмів забезпечення політичної безпеки. Вони знаходять своє відображення у відповідних стратегіях

щодо забезпечення політичної безпеки. Оскільки сфера безпеки охоплює соціальний простір, який включає в себе основні цінності та фундаментальні основи суспільного буття, то належного захисту потребують передусім ті інститути, руйнація яких призводить до втрати стійкості соціальної системи, зростання ентропії і розпаду суспільних зв'язків. З іншого боку, стійкий стан суспільства залежить від інтегруючої сили влади, здатності політичної системи забезпечувати ефективну адаптацію до змін середовища її існування. Тому ефективна стратегія та науково-обґрунтовані політичні дії в сфері безпеки мають вирішальне значення для життєдіяльності соціуму. Саме вони повинні знайти своє відображення в основних положеннях Стратегії ЗПБ, які мають відповісти на запитання: за яких умов, яким чином та яка комбінація інструментів державної влади і політичних дій може бути використана для впливу, підтримки, контролю чи примусу в інтересах захисту інститутів, від яких залежить життєдіяльність суспільства та держави, зокрема: політичної системи, політичного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності.

Таким чином, у загальному випадку, Стратегія ЗПБ має відображати концентрацію можливостей держави та низку стратегічних рішень, спрямованих на протидію загрозам національним інтересам у політичній сфері, передусім у критичних ситуаціях. При цьому варто акцентувати увагу на тому, що сьогодні пошук оптимального плану дій щодо забезпечення політичної безпеки значно ускладнився, у зв'язку з необхідністю системного врахування низки факторів [19-21]:

- більш очевидним стає недолік існуючих підходів щодо забезпечення політичної безпеки, які, зокрема, не враховують належним чином наслідки сучасних процесів цивілізаційного розвитку і пов'язану з цим можливість реалізації різних варіантів суспільно-політичного розвитку, зростання ролі інтелекту, різних вимірів безпечного розвитку, внаслідок чого створені системи забезпечення політичної безпеки, у кращому випадку, спроможні гарантувати лише асиметричний характер реагування на загрози;

- суперечливість глобалізаційних процесів і неможливість однозначно передбачити їх наслідки, актуалізує необхідність пошуку підходів, які б забезпечили організацію стратегічної діяльності держави і сучасного стратегічного мислення політичної еліти при розробці та реа-

лізації управлінських рішень із питань забезпечення політичної безпеки;

- тенденції руйнування однополярної системи, яка значною мірою визначала концептуальні рамки політичних рішень на глобальному і національному рівнях, призвели до того, що пошук оптимальних рішень з питань забезпечення політичної безпеки необхідно здійснювати у багатовимірному просторі, де активно діють різні суб'єкти міжнародних відносин, а співвідношення їх можливостей впливу на глобальну та національну безпеку постійно змінюється;

- спостерігається зниження надійності результатів аналітичних розробок у сфері безпеки, а відтак і ймовірності реалізації політичних прогнозів, тому у багатьох країнах визначення політичних цілей та розробка стратегій, спрямованих на їх досягнення породжує гострі дебати про найбільш ефективну концептуальну основу їх розробки: політичний реалізм, лібералізм, ізоляціонізм тощо;

- актуалізуються «нетрадиційні» загрози національній безпеці, серед яких, зокрема, намагання деяких країн розв'язувати «гібридні війни», використовувати різні технології дестабілізації політичної системи, здійснювати кібератаки на інформаційні системи об'єктів критичної інфраструктури;

- кардинальні зміни у всіх сферах життєдіяльності сучасної цивілізації призвели до загострення проблем, зумовлених різним рівнем культурного, політичного та економічного розвитку держав, серед яких, зокрема, проблема переоцінки ціннісних орієнтацій.

За своєю природою ці фактори взаємопов'язані та динамічні, тому потребують ґрунтовних прогнозних оцінок характеру і спрямованості розвитку у контексті національних політичних цілей та загроз щодо їх досягнення при розробці Стратегії ЗПБ. Крім того, у контексті забезпечення політичної безпеки ті чи інші цілі у той чи інший період можуть мати різну пріоритетність для керівництва держави, а відтак і ступінь важливості, який завжди містить певну невизначеність. Вона обумовлена, зокрема, особливостями поведінки, ідеологічними уподобаннями, політичною волею керівників держави та часто довільною інтерпретацією факторів, які, на їх думку, зумовлюють вказану пріоритетність цілей. Тому пошук оптимального плану дій суб'єктів забезпечення політичної безпеки, домінантою якого є ієрархія національних цілей у політичній сфері, не дозволяє уник-

нути суб'єктивізму при розробці Стратегії ЗПБ. Завжди можна навести аргументи на підтримку запропонованої ієрархії, так і проти неї. В цілому ж, різноманітність, взаємозалежність і суперечливість факторів, які здійснюють вплив на політичну безпеку та практично не піддаються достовірному кількісному виміру, зумовлюють отримання лише ймовірних варіантів динаміки змін умов і можливостей держави щодо її забезпечення. Тому строго формалізувати процес, який би дозволяв уникнути невизначеності при прийнятті розробниками Стратегії ЗПБ тих чи інших рішень, передусім щодо ієрархії цілей та оцінки факторів, які є причинами загроз та від яких залежать можливості держави щодо досягнення цілей, досить складно. З огляду на це, у кінцевому підсумку, можна говорити про оптимальність того чи іншого плану дій із забезпечення політичної безпеки, а, отже, й Стратегії ЗПБ, якщо він адекватний динаміці та параметрам розвитку середовища життєдіяльності суспільства та держави. Це зумовлює необхідність стратегічного аналізу різних варіантів ситуацій, які можуть мати місце у процесі досягнення визначених цілей у політичній сфері, особливо кризових, коли зростає ймовірність насильства, невизначеність, виникають значні обмеження у часі щодо прийняття необхідних рішень, а також виникає потреба оперативного залучення додаткових ресурсів, необхідних для врегулювання ситуації. Таким чином, визначення сценаріїв майбутнього дозволяє визначити найбільш ймовірний та найсприятливіший варіант плану дій щодо досягнення національних інтересів у політичній сфері та налагодити ефективний моніторинг його виконання. Тому початком процесу розробки Стратегії ЗПБ має бути стратегічний аналіз факторів, які зумовлюють стратегічні цілі у політичній сфері, загрози та можливості держави щодо їх досягнення у контексті можливих сценаріїв розвитку середовища життєдіяльності суспільства та держави.

Врешті-решт розробники Стратегії ЗПБ навряд чи зможуть дійти єдиної точки зору щодо меж тих чи інших ризиків при прийнятті управлінських рішень. Але у будь-якому випадку ступінь довіри до того чи іншого варіанту Стратегії ЗПБ буде залежати від якості системного аналізу природи факторів, які розглядаються як причини загроз досягнення цілей та відповідності параметрів вказаного варіанту характеристикам, які задовольняють розробників та політиків, причетних до її розробки, серед яких:

наукова обґрунтованість, реалістичність, не-суперечність, адаптивність, оперативність, які дозволяють оцінити якість рішень, прийнятих при розробці стратегії.

Висновки і пропозиції. 1. У контексті де-фініції «політична безпека» обґрунтована до-цільність розробки Стратегії ЗПБ як програми дій, спрямованої на своєчасне виявлення, від-вернення і нейтралізацію загроз національним цілям у політичній сфері, яка, зокрема, має ві-дображати прогностичні оцінки розвитку політичної системи, пріоритети забезпечення політичної безпеки, механізми реагування на загрози щодо їх реалізації.

2. Показано, що при розробці Стратегії ЗПБ необхідно дотримуватися низки принципів та організації процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанту плану дій у трикутнику: «цілі» – «засоби» – «спо-соби», а також враховувати результати систем-ного аналізу чинників, які акцентують увагу на параметрах, перевищення яких може зруйну-вати політичну систему. При цьому її основні положення мають, зокрема, відображати націо-нальні особливості державотворення, прогностичні оцінки наслідків глобалізації, пріоритети забез-печення політичної безпеки, засоби і способи реагування на загрози щодо їх реалізації.

3. Розкрита методологічна відмінність стра-тегічного цілепокладання при стратегічному плануванні розвитку політичної системи та за-безпечення її безпеки. При розробці Стратегії ЗПБ принципово важливим є розуміння сутності загроз політичній безпеці, які й формують про-блемно-орієнтоване поле цілепокладання, а основою цілепокладання при плануванні полі-тичного розвитку є об'єктивно існуючі потреби розвитку індивіда, суспільства та держави. На-явність цілей, метою яких є розвиток як визна-чальна умова управління, а відсутність цілей трансформує управління в адміністрування, метою якого є підтримка цього об'єкта у робо-чому стані.

Перспективою подальших досліджень є наукове дослідження технологічних аспектів розробки оптимального варіанту Стратегії ЗПБ.

Список використаної літератури:

1. Про основи національної безпеки України / За-кон від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ре-сурс]. Верховна Рада України – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Орел М.Г. Політична безпека як наукова кате-горія та мета системи державного управління у сфері політичної безпеки / М.Г. Орел // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал / [за ред. О.В. Покатаєвої]. – Запоріжжя: КПУ, 2017. – № 2(58). – С. 11-16. – Серія «Державне управління».
3. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирі-шення проблем національної безпеки: моно-графія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К.: НІСД, 2011. – 288 с.
4. Горбулін В.П. Системно-концептуальні стра-тегії національної безпеки України / В.П. Гор-булін, А.Б. Качинський. – К.: ДП «НВЦ «Євро-атлантикінформ», 2007. – 592 с.
5. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки Украї-ни: монографія / А.І. Семенченко. – К.: НАДУ, 2008. – 429 с.
6. Ситник Г.П. Державне управління національ-ною безпекою України: теорія і практика: Монографія / Г.П. Ситник. – К.: НАДУ, 2004. – 408 с.
7. Ситник Г.П. Принципові основи методології розробки оптимальної стратегії національної безпеки // Управління сучасним містом. – № 4, 2004. – С. 34-48.
8. Основи стратегії національної безпеки та оборони держави: підручник / В.Г. Радецький, О.П. Дузь-Крятченко, В.М. Воробйов та ін. – К.: НУОУ, 2010. – 592 с.
9. Соболев Г.С. Механизмы разработки стратегий обеспечения национальной безопасности // [Текст]: автореф. дис. канд. полит. наук.: 23.00.04 / МГУ. – М., 2000. – 22 с.
10. Орел М.Г. Концептуальні рамки методології формування сучасної системи забезпечення політичної безпеки // Інвестиції: практика та досвід «Державне управління». – К.: 2017. – № 16. – С. 108-114.
11. Орел М.Г. Теоретичні основи класифікації не-безпек політичній безпеці при підготовці дер-жавно-управлінських рішень / М.Г. Орел // Sciences of Europe, Прага, 2017. – № 17(17). – Vol. 2. – С. 91-98.
12. Орел М.Г. Ідентифікація загроз політичній безпеці, як наукова проблема та практич-не завдання суб'єктів державного управлін-ня // Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О.В. Покатає-вої]. – Запоріжжя: КПУ, 2017. – № 2(27). – С. 113-120.
13. Орел М.Г. Ідентифікація типу дестабілізації політичної системи, як передумова підготовки стратегічних рішень у сфері політичної безпе-ки [Електронний ресурс] / М.Г. Орел // Держав-не управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 4. – Режим доступу до журналу: [http // www.du.nayka.com.ua](http://www.du.nayka.com.ua).

14. Ansoff H.I. *Implanting Strategic Management* / H.I. Ansoff, E. McDonnell. – 2nd ed., – New York: Prentice-Hall, 1999.
15. Chandler Alfred D.Jr. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise* / Chandler Alfred D.Jr. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.
16. Орел М.Г. Принципи, підходи та чинники розробки ефективної стратегії забезпечення політичної безпеки України [Електронний ресурс] / М.Г. Орел // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 8. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1110>.
17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
18. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/para7#n>.
19. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. – К.: НІСД, 2017. – 496 с.
20. Ситник Г.П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки / Г.П. Ситник // Вісник НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 25-34.
21. Горбулін В.П. Геополитическая реверсия: новые 80-е // Зеркало недели, 2017. – № 30-31.

Орел М. Г. Разработка стратегии обеспечения политической безопасности: теоретический аспект

В статье исследуются теоретические аспекты разработки Стратегии обеспечения политической безопасности (Стратегии ОПБ) как документа стратегического уровня управления, направленного на своевременное выявление, предотвращение и нейтрализацию угроз достижения национальных целей в политической сфере. Показано, что при разработке Стратегии ОПБ необходимо соблюдать ряд принципов и организации процесса стратегического мышления, ориентированного на поиск оптимального варианта плана действий в треугольнике: «цели» – «средства» – «способы». Обосновано, что основные положения Стратегии ОПБ должны, в частности, отражать национальные особенности государства, прогнозные оценки последствий глобализации, приоритеты обеспечения политической безопасности, средства и способы реагирования на угрозы по их реализации. Раскрыта суть принципиального методологического отличия стратегического целеполагания при стратегическом планировании развития политической системы и обеспечения ее безопасности, а также сущность основных последствий процессов глобализации, которые должны быть учтены при разработке Стратегии ОПБ.

Ключевые слова: государственное управление, национальные интересы в политической сфере, политическая безопасность, угрозы политической безопасности, национальная безопасность, Стратегия обеспечения политической безопасности, Стратегия национальной безопасности.

Orel M. G. Development of a strategy for ensuring political security: the theoretical aspect

The article examines the theoretical aspects of the development of the Strategy for the Ensuring of Political Security. This document of strategic level of management, the aim of that is timely exposure, prevention and neutralization of threats of achievement of national aims in the political sphere. It is shown that at development of Strategy for the Ensuring of Political Security it is necessary to observe the row of principles and organization of the process of strategic thinking oriented to the search of optimal variant of plan of actions in a triangle process: “aims” – “resources” – “methods”. It is substantiated that the main provisions of the Strategy should, in particular, reflect the national peculiarities of the state, the predictive assessments of the consequences of globalization, the priorities for ensuring political security, the means and ways of responding to the threats to their implementation. The essence of the fundamental methodological distinction of strategic goal setting is revealed in the strategic planning of the development of the political system and ensuring its security. The essence of the main consequences of globalization processes that should be taken into account in the development of the Strategy is also disclosed.

Key words: state administration, national interests in the political sphere, political security, threats of political security, national security, Strategy of ensuring political security, National security strategy.

УДК 351.851:[37.013.83](474.2)

Д. В. Титаренко

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ДОРΟΣЛИХ В ЕСТОНІЇ

Стаття присвячена аналізу сучасного стану управління освітою дорослих в Естонії. Зроблено огляд проблематики у цій сфері та акцентовано увагу на систему управління освітою дорослих в Естонії. Визначено ключові переваги естонського досвіду у сфері управління освітою дорослих, що можуть бути враховані у процесі удосконалення системи публічного управління освітою дорослих в Україні.

Ключові слова: управління освітою дорослих, освіта впродовж життя, Європейський Саміт, освітня політика, Естонська асоціація андрагогів «Andras», публічне управління освітою дорослих в Україні.

Постановка проблеми. Сьогодні освіта дорослих в країнах Європейського Союзу є обов'язковою умовою для створення і збереження особистого, соціального та економічного добробуту, яка забезпечує реалізацію і максимальний розвиток людських можливостей і життєвого потенціалу.

Беручи до уваги стрімкий розвиток європейської політики у сфері освіти впродовж життя та існуючу ефективну систему управління, є необхідність вивчення та використання практичного європейського досвіду та вироблення цілеспрямованої освітньої державної політики в Україні.

Зокрема, країни Балтії займають особливе місце серед тих держав, які вже реалізували свій курс на інтеграцію до європейського освітнього простору та успішно впровадили політику освіти впродовж життя.

Естонія – одна з країн Балтії і пострадянських республік, яка змогла за достатньо короткий термін провести реформування системи управління та освітньої сфери в цілому. Тому досвід цієї країни має неабиякий вагомий практичний інтерес для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що протягом останніх 20 років в Естонії відбувся перехід від пост-комуністичного до демократичного суспільства. Естонія є пострадянською державою, де процеси лібералізму, індивідуалізму і пост-індустріалізму відбулися за дуже короткий період часу. Відповідно, освітня політика країни перебувала під впливом соціально-економічних і політичних настроїв та була змушена справлятися з великими змінами в со-

ціумі, у тому числі, пристосовуючись до ринкової економіки.

Метою статті є здійснення аналізу практичного досвіду управління та сучасного стану організації освіти дорослих в Естонії.

Виклад основного матеріалу. На початку XIX століття освіта в Естонії мала диференціальний характер. На основі соціального та освітнього капіталу продовжувало збільшуватися розшарування суспільства. Зміни в естонському суспільстві сприяли тому, що освіта стала засобом для визначення соціального статусу. Це зумовило необхідність впровадження освіти дорослих і доступу до неї всіх верств населення та належного правового регулювання в даній галузі. Значення освіти дорослих мало чітко визначатися в законах і підзаконних актах, які б регулювали національну систему освіти.

В 1993 році був прийнятий «Закон про навчання дорослих», який встановлював основи навчання дорослих та правові гарантії, у разі, якщо вони бажають навчатися в будь-якому віці [1]. Відповідно до Закону, освіта дорослих визначалась в межах трьох категорій: навчання для досягнення певного освітнього рівня, навчання, пов'язане з трудовою діяльністю та навчання за вільним вибором.

Впровадження освітньої політики освіти дорослих бере свій початок з 1996 року. Відтоді в Естонії почала активно використовуватись Концепція безперервного навчання [2], яка була прийнята Європейським парламентом і Радою міністрів, і пояснює той факт, що освіта дорослих в Естонії розглядалась саме через призму безперервного навчання. Важливим аспектом

було те, що змінилось саме розуміння навчання, метою якого була належна підтримка та забезпечення як особистісного, так і соціального розвитку кожного, хто бажає навчатись.

Для реалізації безперервного навчання в Естонії постала гостра необхідність розвитку організаційного та науково-методичного забезпечення. Необхідно було, по-перше, створити систему кваліфікацій, яка б являла собою комплекс заходів, пов'язаних з оцінкою і визнанням професійних компетенцій. І по-друге, щоб ця система присвоєння кваліфікацій відповідала Європейській системі кваліфікацій. Тому, в 1998 році уряд Республіки Естонії при Торгово-промисловій палаті створив групу з реформування кваліфікацій і розробки перших кваліфікаційних стандартів, що дало змогу розвивати освіту дорослих як цілісну систему.

Поворотним моментом у виробленні політики і практики Європейського Союзу став Європейський саміт, який пройшов в Лісабоні в березні 2000 року. Висновки Лісабонського саміту підтверджують, що успішний перехід до економіки і суспільства, заснований на знаннях, має супроводжуватись процесом безперервного навчання – навчанням впродовж життя. Відповідно, європейські системи освіти мають закласти не тільки основу для наступаючих змін, але й самі мають зазнати змін [5].

Концепція Європейського Союзу щодо безперервного навчання дуже вплинула на освітню політику країни. Поступово відбувалось удосконалення системи професійних кваліфікацій, з 2001 року дану систему розвиває Управління з питань кваліфікацій Естонії, проте з 2008 року система професійних кваліфікацій вже регулюється Законом про професії. Також розробка стандарту професії «педагог дорослого» в Естонії почалось на початку 2000-х років.

Перші сертифікати про присвоєння кваліфікації педагога дорослих були надані Естонською асоціацією андрагогів «Andras» («AEAE Andras»), яка створила професійний комітет, до складу якого увійшли провідні експерти з цієї сфери.

У 2004 році Естонія все ж вступила до Європейського Союзу, при цьому враховуючи низку директив, тенденцій та змін в освітній політиці. Оскільки Естонія стала членом Європейського Союзу, розвиток освіти дорослих став одним з головних пріоритетів освітньої політики країни. І до сьогодні Естонія залучається в якості

повноправного члена Європейського Союзу до процесів прийняття управлінських рішень.

У галузі освіти дорослих дедалі зростало міжнародне співробітництво, простежувалось збільшення ролі недержавних організацій, розширення освітніх можливостей як у формальному, так і неформальному секторі. Зростає кількість курсів та навчальних центрів, а це призвело до залучення значної частини дорослого населення.

Натомість, неабиякого значення набувають організації, які є провайдерами політики освіти впродовж життя. Сьогодні в Естонії такою є Асоціація Андрагогів «Andras» [6]. Це неурядова організація, яка об'єднує представників освіти дорослих із різних областей та бере участь у формуванні освітньої політики в Естонії.

Основними завданнями асоціації є: участь у поширенні концепції навчання протягом усього життя; участь у формуванні навчального середовища і пропаганді освіти дорослих в Естонії; консультування організацій, членів асоціації та залучення їх у проекти Євросоюзу; участь у зарубіжних проектах і у впровадженні проектів Соціального фонду Євросоюзу; ціннісне піднесення звання андрагога і присудження кваліфікації. Саме «Андрас» організовує Тиждень дорослого учня і Форум освіти дорослих як заходів, що популяризують цінність освіти дорослих.

Не менш вагомою неурядовою організацією є Естонська Неформальна асоціація освіти дорослих (Estonian Non-formal Adult Education Association (ENAEA) [5], яка є послідовником Естонського союзу освіти (Estonian Union of Education 1924-1940), який був відновлений в 1994 році. Основною місією асоціації є об'єднання громадських і загальнодержавних організацій, навчальних закладів для дорослих та представників парламенту задля створення освітнього середовища, яке так необхідне для стійкого громадянського суспільства.

Важливою для розвитку освіти дорослих в Європі та у всьому світі, була шоста міжнародна конференція з освіти дорослих CONFINTEA, яка пройшла в м. Белені (Бразилія) 2009 року. В Беленських рамкових діях, віднаходимо: «політика і законодавчі заходи на підтримку освіти дорослих повинні носити комплексний і інклюзивний характер і бути інтегрованими в перспективу навчання впродовж і в масштабах усього життя, де основу складають загальносекторальні і міжсекторальні підходи, що охо-

плюють і взаємопов'язують всі компоненти навчання і освіти [1].

Такий комплексний характер можна було простежити у результаті спільної роботи Асамблеї співпраці Естонії, Естонського форуму освіти і Міністерства освіти і науки в період з 2009 по 2011 рік. Адже була розроблена програма «П'ять викликів, що стоять перед системою освіти Естонії – стратегія у сфері освіти на період 2012-2020 роки».

Сьогодні у країні діє Стратегія безперервного навчання [3], яка стала фундаментом для розвитку всієї естонської системи освіти і є частиною стратегії підвищення конкурентоспроможності країни. Стратегія безперервного навчання є одним з найважливіших документів, що узгоджують розвиток всієї сфери освіти і служить фундаментом для формування під неї відповідної бюджетної бази на період з 2014 по 2020 роки.

При розробці даної Стратегії була задіяна консультативна палата, до складу якої увійшли представники Асамблеї співпраці Естонії, Естонського форуму освіти та роботодавців, а також Міністерства освіти і науки. При складанні Стратегії враховувалися результати обговорень, проведених із різними партнерами, а також письмові коментарі. Міністерство освіти і науки складало подальший план дій та програми для впровадження стратегії безперервної освіти.

Загальна мета складання Стратегії полягає в тому, щоб надати всім жителям Естонії можливості для безперервного навчання відповідно до їх потреб і здібностей. На її основі будуть складені програми, що носять прикладний характер – спрямовані на проведення в життя необхідних змін. У результаті, у кожного з них з'явиться гідний шанс для реалізації себе як особистості в суспільстві, трудовому та сімейному житті.

1 липня 2015 року почав діяти новий Закон «Пронавчання дорослих» [4]. Цей Закон встановлює правові гарантії і обумовлює права кожної людини навчатись впродовж усього життя. Законом встановлюються основи управління сферою освіти дорослих, а також навчання дорослих поділяється на рівневе і додаткове навчання.

Згідно Закону «Про навчання дорослих» поняття «дорослий учень» не пов'язане з віком. В естонському законодавстві навчання для дорослого учня не є для нього основною діяльністю, навчання відбувається паралельно з роботою та/або сімейним життям.

Головними завданнями Міністерства освіти і науки щодо сфери освіти дорослих є планування та застосування принципів і цілей державної освітньої політики, розвиток правового простору, необхідного для здійснення освітньої політики, а також забезпечення цілеспрямованості і послідовності застосування освітньої політики. Крім того, для ефективного застосування освітньої політики Міністерство забезпечує аналіз і оцінку потреб в навчанні.

Міністерство освіти і науки відповідає за формування і захист позицій держави при розробці та застосуванні тих правових актів та програм розвитку Європейського Союзу (ЄС), які стосуються питань освіти, молодіжної та мовної політики.

В Естонії також діє Рада з освіти дорослих, яка є дорадчим органом і куди входять представники причетних міністерств, установ додаткового навчання, установ рівневого навчання, організацій роботодавців та працівників, а також інших установ і осіб, що діють у сфері освіти дорослих.

Рада з освіти дорослих має наступні повноваження:

- 1) консультувати Міністерство освіти і науки та інші сторони з питань стратегічного планування, фінансування сфери освіти дорослих;
- 2) брати участь у складанні програм розвитку і моніторингу їх виконання;
- 3) давати експертні оцінки та інформувати про позиції в даній сфері організацій, представлених в Раді за освітою дорослих [7].

Нині в Естонії освіта дорослих забезпечується різними університетами, такими як – Тартуський університет, Талліннський університет, Талліннський технічний університет, Естонський університет тощо. Тартуський університет має свій власний відкритий університет, який пропонує широкий спектр безперервного навчання. Тривалість пропонованих курсів і програм безперервного навчання складає від півдня до двох років. Кожного року вони пропонують приблизно 1000 курсів для більш як 20000 слухачів.

Формуючи політику у сфері безперервної освіти, європейські країни все більш звертають увагу на її економічну необхідність, яка викликана особливостями мінливого ринку праці і на його соціально-культурну значимість.

З 2017 року Естонський уряд планує запустити нову національну програму, за якою буде платити певну суму кожній дитині для її участі в культурних і спортивних неформальних захо-

дах. Згідно з естонською освітньою політикою надавання можливості освіти дітям та дорослим є критично важливим для країни.

З населенням 1,3 мільйона громадян, сьогодні в Естонії, зареєстровано понад 625 неформальних освітніх установ, або так званих «шкіл неформальної освіти», з більш ніж 116 тисячами студентів, і майже 5000 викладачів із різних програм.

Естонія є яскравим прикладом країни, яка взялася активно реформувати свою освітню систему протягом останніх 25 років і за цей час досягла чималих успіхів. Поняття «освіта протягом життя» так само поширена, як і в країнах Західної Європи з усталеною системою освіти для дорослих. Вибудована в Естонії національна система освіти дорослих постійно оновлюється та модернізується.

Аналіз основних міжнародних нормативно-правових документів та аналіз теоретичних засад практичного досвіду управління освітою дорослих в Естонії дає змогу зробити висновок, що країна має розгалужену систему безперервної освіти та освіти для дорослих.

Висновки та пропозиції. Наразі, враховуючи естонський досвід, насамперед вбачається необхідним в Україні закріпити на законодавчому рівні визнання освіти дорослих на державному рівні та визначення її як складової національної системи освіти. Важливими у процесі правового регулювання цієї сфери є також: визнання права людини на освіту впродовж життя, на доступ до освітніх та інформаційних ресурсів усіх видів; доступність освітніх послуг для різних категорій дорослих громадян України незалежно від рівня здобутої раніше освіти, матеріального забезпечення і місця проживання. Іншим важливим кроком на шляху до побудови в Україні системи управління освітою дорослих

є визнання кваліфікації «андрагог» та залучення неурядових організацій до прийняття управлінських рішень.

Сучасні євроінтеграційні процеси, які здійснюються наразі у нашій державі, дають можливості для подальшого вивчення кращого досвіду країн Європи в освітній сфері, а також його ефективного впровадження.

Список використаної літератури:

1. Draper J. A. The metamorphoses of andragogy // The Canadian Journal for the Study of Adult Education. – 1998. – № 12(1). – P. 3-26.
2. European Commission. Key competences for lifelong learning. European Reference Framework [Електронний ресурс] / European Commission // European Communities. – 2007. – Режим доступу до ресурсу: <https://goo.gl/xBZE3e>.
3. IVAN-UNGUREANU C. The Lisbon Strategy / C. IVAN-UNGUREANU, M. MARCU. // Romanian Journal of Economic Forecasting. – 2006. – № 1. – P. 74–83.
4. Knowles M. S. The modern practice of adult education: Andragogy versus pedagogy. New York: Association Press, 1970. – 384 p.
5. Marcella M. Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives / M. Marcella, J. Holford. – Rotterdam, the Netherlands: Sense Publishers, 2014. – 179 p. – P. 11.
6. Per Paladun Hansen. Europe needs the power of learning / Paludan Hansen Per. // DVV International – International Perspectives in Adult Education. – 2015. – № 71. – P. 53–55.
7. UNESCO Institute for Lifelong Learning. Global Report on Adult learning and Education [Електронний ресурс] / UNESCO Institute for Lifelong Learning // UNESCO Institute for Lifelong Learning. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/en/GRALE_en.pdf.

Титаренко Д. В. Опыт организации и управления образованием взрослых в Эстонии

Статья посвящена анализу современного состояния управления образованием взрослых в Эстонии. Сделан обзор проблематики в этой сфере и акцентировано внимание на системе управления образованием взрослых в Эстонии. Определены ключевые преимущества эстонского опыта в области управления образованием взрослых, которые могут быть учтены в процессе совершенствования системы общественного управления образованием взрослых в Украине.

Ключевые слова: управление образованием взрослых, образование в течение жизни, Европейский саммит, образовательная политика, Эстонская ассоциация андрагогов «Andras», публичное управление образованием взрослых в Украине.

Tytarenko D. V. Experience of the organization and management of adult education in Estonia

Article is devoted to the analysis of a current state of management of adult education in Estonia. The review of a perspective in this sphere is made and the attention to a control system of adult education in Estonia is focused. Key advantages of Estonian experience in area of management of adult education which can be considered in the course of improvement of public management system of adult education in Ukraine are defined.

Key words: *management of adult education, life long learning, European summit, educational policy, Association of Estonian Adult Educators «Andras», public management of adult education in Ukraine.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.824.5

О. В. Березовська

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

РОЛЬ СЕЗОННИХ МИТ У РЕГУЛЮВАННІ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ)

У статті розкрито особливості використання сезонних мит у системі митного регулювання зовнішньої торгівлі України. Проаналізовано досвід країн Європейського Союзу та Канади в аспекті механізму адміністрування сезонних мит. На основі компаративного аналізу зовнішньоторговельних відносин України і Польщі досліджено стан та перспективи українських виробників сільськогосподарської продукції в умовах інтеграції України до світового господарства (на прикладі окремих товарів).

Ключові слова: державне регулювання, зовнішня торгівля, митно-тарифне регулювання, митний тариф, сезонне мито.

Постановка проблеми. Поступові процеси інтеграції до світового господарства відкривають нові можливості для українських виробників, особливо для виробників сільськогосподарської продукції, оскільки світова практика регулювання агропродовольчого сектору через механізми митно-тарифного і нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі характеризується вищим рівнем захисту та різноманітністю інструментів, серед яких значне розповсюдження отримали сезонні мита. Водночас, отримавши преференції у зовнішній торгівлі, Україна має зробити певні поступки в системі митного регулювання. У деяких товарних позиціях Україна отримує перехідний період, протягом якого поступово зменшуються ставки мит, зокрема і сезонних. І, як наслідок, особливого значення набуває налагодження ефективної митної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження різноманітних аспектів митного регулювання зовнішньої торгівлі України, а також проблем реформування митної політики в умовах інтеграції України до світового господарства було зроблено вітчизняними науковцями, зокрема І.Г. Бережнюком, О.П. Борисенко, О.П. Гребельником, О.Б. Єгоровим, Л.М. Івашовою, О.Є. Кузьміною,

О.Г. Мельником, П.В. Пашком, А.В. Тодощуком та ін. Також на вивчення впливу різноманітних інструментів митного регулювання експортно-імпорتنних потоків сільськогосподарської продукції звертали увагу такі зарубіжні науковці, як А. Мішкініс, І. Дультсау, М. Трайер, П. Смолінський, М. Мечковський, Е. Макош [2] та ін. Водночас вплив сезонних мит як інструмента митного регулювання зовнішньої торгівлі України ще недостатньо відображений та потребує більш поглибленого аналізу.

Метою статті є дослідження впливу сезонних мит на експортно-імпорتنі операції України, а саме аналіз рівня захисту внутрішнього ринку з одного боку та конкурентоспроможності окремих видів товарів продовольчої групи з іншого.

Виклад основного матеріалу. З метою захисту виробників сільськогосподарської продукції в період збирання і закладання на зберігання даної продукції в світі широко використовуються сезонні мита. Даний інструмент митного регулювання передбачає встановлення на певні товарні позиції різних ставок мита в різні періоди, що забезпечує збалансування зовнішньоторговельних потоків.

Практику використання сезонних мит в Україні було розпочато із затвердження Законом України від 17.07.1997 року № 468 «Про

державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» [9] механізму їх реалізації. Таким чином, було закріплено основні підходи до визначення розмірів ставок сезонних мит, граничні строки їх використання та групу товарів, до якої вони відносяться, порядок їх встановлення та реалізації. Також застосування в Україні сезонного мита закріплено в ст. 271 Митного кодексу України [6].

Спочатку Митний тариф України [7] передбачав застосування сезонних мит до значної кількості продуктів тваринного та рослинного походження, зокрема до цвітної капусти, брокколі, гороху, квасолі, селери кореневої, суниць, винограду, авокадо, ківі, цитрусових, а також до різних видів риб та ін. Дані мита за деякими товарними позиціями встановлювалися за трьома періодами та відповідно трьома ставками мита, які були не тільки адвалорними, а й специфічними та комбінованими. Сезонні мита поступово трансформувалися та видозмінювалися, роблячи митну політику України більш виваженою та скоординованою.

На сьогодні Митний тариф України [8] містить декілька товарних позицій, за якими нараховуються сезонні мита, зокрема: свіжі зрізані квіти, засушене листя, гілки та інші частини рослин, молода картопля, свіжі дині і кавуни, а також яблука та груші. Порівняно з минулими роками, даний перелік товарів значно скоротився, зменшилися і ставки мит, залишившись в одному виді – адвалорному. Для даних мит є характерними два чітко визначені періоди.

На відміну від України, у країнах ЄС [4] передбачено більшу кількість товарних позицій із сезонним митом для продуктів рослинного походження з одночасним використанням різноманітних ставок мит. Так, на молоду картоплю справляється адвалорне мито, а на яблука та груші – специфічне та комбіноване. Простий і, на перший погляд, подібний до українського, механізм адміністрування сезонних мит у країнах ЄС має істотну особливість, а саме: додаткові ставки мита, що залежать від розміру відхилення від установленної мінімальної ціни.

Поряд із сезонними митами на традиційні сільськогосподарські товари, митною політикою країн ЄС передбачено існування сезонних мит для товарів, вирощування яких за кліматичними особливостями не є характерним для даних країн. Так, встановлено сезонне мито для ряду цитрусових. Ставки мита для даних продуктів варіюються залежно від декількох періодів, зо-

крема для помаранчів є 7 таких періодів у році. Таким чином, використання сезонних мит для таких товарів має на меті, перш за все, вплив на структуру споживання всередині країн ЄС, що спрямовано на захист вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції.

Для українських виробників сезонні мита, через їх високий рівень, чинили істотну перешкоду в доступі на ринок країн ЄС. Наприклад, для яблук, призначених для виготовлення сидру, в період із 16 вересня до 15 грудня ставка мита становила 7,2%, але не менш як 0,36 EUR/100 kg, що робило український продукт менш конкурентоспроможним. Із моменту набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, (далі – Угода) [10] Україна отримала ряд преференцій із багатьох товарних позицій, що надало можливість розширити ринки збуту для українських виробників, особливо в агропродовольчому секторі. Водночас Україна взяла на себе зобов'язання щодо лібералізації митної політики. У рамках Угоди на деякі товари ставки сезонних мит знизилися до нульового рівня, на інші – зниження до певного рівня відбувається поступово. Найдовший перехідний період у 7 років передбачено для імпорту яблук та груш, призначених для виробництва сидру.

Проаналізуємо більш докладно зміни від інтеграції України до світового господарства в аспекті практики використання сезонних мит на прикладі зовнішньоторговельних відносин з Польщею і такого товару, як свіжі яблука.

Імпорт свіжих яблук із країн Угоди протягом останніх років переважав у загальному обсязі імпорту даного продукту, залишаючи незначну частину країнам СНД, Азії, Америки та ін. Але і ця незначна частина поступово зменшувалася, в результаті чого першість закріпилася за країнами Угоди. Серед факторів, що спричинили цю ситуацію, можна виділити набуття чинності Угоди, відповідно до якої ставки мита України на імпорт свіжих яблук у період з 1 квітня до 30 листопада мають бути зменшені з 10% до 5% протягом 5 років, поза цим періодом ставка мита залишилася без змін – на нульовому рівні.

Основним постачальником свіжих яблук серед країн Угоди є Польща, мала частка імпорту до України належить таким країнам, як Італія, Нідерланди, Іспанія, Франція та ін. Таким чином, імпорт із Польщі на перше півріччя

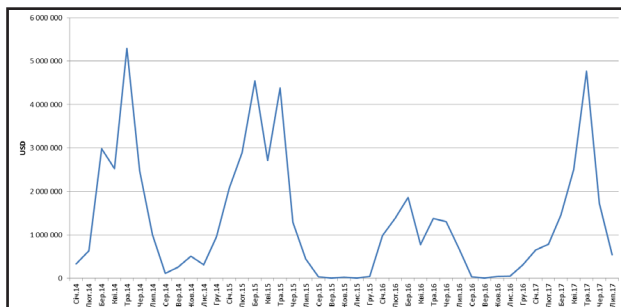


Рис. 1. Динаміка зміни обсягів імпорту свіжих яблук із Польщі до України у 2014 – 2017 роках
Джерело: побудовано автором за даними [3]

2017 року склав близько 99,5% від загального обсягу імпортованих яблук із країн Угоди [5].

Коливання обсягів імпортованих свіжих яблук безпосередньо пов'язано з існуючим механізмом митного регулювання через використання сезонних мит, збільшуючись у сезон, за яким передбачається нульова ставка мита, та відповідно зменшуючись в інший. Водночас, як видно з рисунку 1, імпортні потоки даного фрукту не зменшуються одразу із закінченням періоду, коли не стягується мито, але починають стрімко зростати з його початком, а саме з грудня.

Таке явище можна пояснити переважанням у виробництві плодової продукції в Україні осінньо-зимових сортів і, як наслідок, ненасиченість внутрішнього ринку продукцією вітчизняного виробництва у весняно-літній період. На сьогодні різниця цін між українськими та польськими яблуками не є значною в результаті дії ряду чинників, але конкурентоспроможність останніх зменшується на ринку України через вплив сезонних мит.

З іншого боку, експортні потоки українських яблук у переважній більшості прямують до країн СНД та Азії. Експорт даного фрукту до країн Угоди складає незначну частину, хоча в останні роки відбулося поживлення в цьому напрямку, оскільки Україна також отримала ряд преференцій від країн Угоди, зокрема і для експорту свіжих яблук. Так, у період із 1 серпня до 31 грудня базова ставка мита змінилася з 9%, якщо ціна буде вищою за 45,70 EUR/100 kg, та з 11,20%, якщо ціна буде нижчою за зазначену, до нульового рівня. Але додаткові мита, які стягуються в певному розмірі залежно від різниці від мінімальної ціни, залишилися. Таким чином, якщо ціна імпортованих яблук нижча за 42,00 EUR/100 kg, то ставка мита становить 23,80 EUR/100 kg. Дана ситуація, хоч і значно полегшила доступ яблук українського виробництва на ринок країн Угоди, все таки помітно

впливає на конкурентоспроможність цього продукту, оскільки Україна, порівняно з головними країнами-експортерами, пропонує його на світовому ринку за ціною, що є однією з найнижчих. Зменшують можливість завоювання даного ринку українськими виробниками і вимоги до якості десертних яблук, зокрема вимоги до розміру, твердості яблук, інтенсивності забарвлення шкірки залежно від сорту, відсутності пошкоджень м'якоті та шкірки [2, с. 12] та ін.

Митний тариф Канади [1] передбачає застосування сезонних мит до значної кількості продуктів рослинного походження, зокрема до таких овочів та фруктів, як томати, цибуля, брюссельська капуста, абрикоси, вишні та ін. Водночас такі мита мають у своїй основі гнучкий механізм реалізації, оскільки вони не є постійно діючими та не мають чітко встановленого періоду їх використання протягом року. Сезонні мита можуть бути активізовані або призупинені за рішенням Міністра громадської безпеки та готовності до надзвичайних ситуацій та/або Президентом прикордонної служби Канади на період, що не перевищує визначених меж для кожної товарної позиції. Даний період може бути розподіленим та встановленим неодноразово в будь-який час протягом 12-місячного періоду, закінчення якого передбачено 31 березня.

Із 1 серпня 2017 року набула чинності Угода про вільну торгівлю між Україною та Канадою, відповідно до якої Україна отримала можливість експортувати продукцію за преференційними ставками мит [11]. Зокрема, ставки сезонних мит для українських товарів відповідно до даної Угоди були зменшені до нульового рівня, що розширило можливості для українських виробників, оскільки повні ставки сезонних мит істотно впливають на конкурентоспроможність товарів. Так, для свіжих або охолоджених помідорів чері передбачено сезонне мито, яке може бути встановлено на строк до 32 тижнів, у розмірі 4,68 \$/kg, але не менш як 12,5%. Результати такої лібералізації митного регулювання зовнішньоторговельних відносин між Україною та Канадою вже видно з поживлення торговельних оборотів.

Висновки і пропозиції. Сезонне мито є особливим інструментом митного регулювання зовнішньоторговельних відносин, за допомогою якого здійснюється вплив на структуру споживання, на потоки імпорту, зокрема агропродовольчої продукції, з метою забезпечення захи-

сту вітчизняних виробників у період збирання та заготівлі їх продукції. Також стимулюються імпорتنі потоки в період неспроможності забезпечити потреби внутрішнього ринку продукцією в обсягах, необхідних для збалансування ринку, поживлення конкуренції та ін.

У світовій практиці широкого розповсюдження набуло використання сезонних мит для регулювання експортно-імпорتنих потоків сільськогосподарської продукції. Так, на відміну від України, країни ЄС та Канада мають у своїх митних тарифах широкий спектр товарних позицій, за якими передбачено стягування сезонних мит, та особливий механізм адміністрування даних мит, який у деяких аспектах відрізняється від українського. Дана митна політика чинила істотну перепону для експорту сільськогосподарської продукції українських виробників, але з набуттям чинності Угод про вільну торгівлю України ситуація змінилася, розширивши можливості виробників.

Проведений аналіз змін обсягів товарообороту від інтеграції України до світового господарства на прикладі зовнішньоторговельних відносин із Польщею в аспекті практики застосування сезонних мит до сільськогосподарської продукції, зокрема свіжих яблук, показав значний потенціал українських виробників даного товару в умовах лібералізації митного регулювання з боку країн ЄС. Але для забезпечення конкурентоспроможності експорту сільськогосподарської продукції України, зокрема і яблук, на світовому ринку протягом перехідного періоду необхідно адаптуватися до різноманітних потреб і вимог країн, до яких спрямовані товарні потоки, що потребує подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Customs Tariff 2017 [Електронний ресурс] : Canada Border Services Agency. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/trade-commerce/tariff-tarif/2017/menu-eng.html>.
2. Makosz E. Przyszłość polskich jabłek / E. Makosz // Biuletyn informacyjny. Rynekowoców i warzyw. – 2015. – № 3. – S. 10–15.
3. Obroty w krajach w podziale na towary [Електронний ресурс] : System Wsparcia Analiz i Decyzji. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : http://swaid.stat.gov.pl/HandelZagraniczny_dashboards/Raporty_konstruowane/RAP_SWAID_HZ_3_1.aspx.
4. TARIC measure information [Електронний ресурс] : European Commission Taxation and Customs Union. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=en&Taric=08081080&SimDate=20171020#PB001.
5. Експорт-імпорт окремих видів товарів за країнами світу [Електронний ресурс] : Державна служба статистики України. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/zd/e_iovt/arh_iovt2017.htm.
6. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page10>.
7. Митний тариф України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2371 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2371%D0%B0-14>.
8. Митний тариф України : Закон України від 19.09.2013 р. № 584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/584%D0%B0-18>.
9. Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції : Закон України від 17.07.1997 р. № 468 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/468/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
11. Угода про вільну торгівлю між Україною та Канадою : ратифікована Законом України від 14.03.2017 р. № 1917 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/124_052-16.

Березовская Е. В. Роль сезонных пошлин в регулировании внешней торговли Украины (на примере отдельных товаров)

В статье раскрыты особенности использования сезонных пошлин в системе таможенного регулирования внешней торговли Украины. Проанализировано опыт стран Европейского Союза и Канады в аспекте механизма администрирования сезонных пошлин. На основе компаративного анализа внешнеторговых отношений Украины и Польши исследовано состояние и перспективы украинских производителей сельскохозяйственной продукции в условиях интеграции Украины в мировое хозяйство (на примере отдельных товаров)

Ключевые слова: государственное регулирование, внешняя торговля, тарифное регулирование, таможенный тариф, сезонные пошлины.

Berezovska O. V. The role of seasonal duties in the regulation of international trade of Ukraine (on the example of certain goods)

The features of using seasonal customs duties in the system of regulation in the international trade of Ukraine have been revealed. The experience of the European Union and Canada in the aspect of using seasonal duties has been analyzed. Based in comparative analysis of the international trade relations between Ukraine and Poland, the state and prospect of Ukrainian agricultural producers under the conditions of the integration processes of Ukraine into the world economy have been investigated (on the example of certain goods).

Key words: state regulation, international trade, customs tariff regulation, customs tariff, seasonal duty.

О. Г. Бондаренкокандидат наук з державного управління, доцент, докторант
Національної академії Національної гвардії України

ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДІВ ГРУПУВАННЯ ТА РОЗРАХУНКУ ОСОБОВОГО СКЛАДУ ЩОДО СИНТЕЗУ РАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ ФОРМУВАНЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ У КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті обґрунтовується застосування методів групування та розрахунку особового складу теорії моделювання оргструктур щодо синтезу раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектору безпеки і оборони у кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Ключові слова: *теорія моделювання оргструктур, методи групування та розрахунку особового складу, логістичне забезпечення, органи управління логістичним забезпеченням, формування Сектору безпеки і оборони, кризові ситуації.*

Постановка проблеми. На формування Сектору безпеки і оборони (СБО) покладаються функції забезпечення державної безпеки України, а саме: захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, суспільних цінностей, прав і свобод громадян. Сучасні виклики і загрози державній безпеці України вимагають створення ефективних механізмів боротьби та протидії таким загрозам, зокрема, невідкладного реформування формувань СБО на основі принципів та стандартів ЄС і НАТО. Президент України, секретар РНБО, міністр оборони України, командувач НГУ, керівники інших силових міністерств та відомств неодноразово відзначали три основні складові частини такого реформування: реформування систем управління, підготовки та забезпечення. Так, Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 затверджена Концепція розвитку сектору безпеки і оборони. Досягнення мети Концепції реалізується шляхом: створення ефективної системи управління СБО як цілісною функціональною системою; об'єднання оперативних спроможностей складових частин СБО для забезпечення своєчасного і адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці; постійного підтримання визначених сил безпеки і оборони в готовності до виконання завдань за призначенням; удосконалення системи планування

у СБО, забезпечення раціонального використання державних ресурсів. Нерозв'язаними проблемами у СБО, серед інших, залишаються: довготривале фінансове та матеріальне забезпечення складових СБО за залишковим принципом, недосконалість процесу формування, координації та взаємодії складових частин СБО під час вирішення спільних завдань із забезпечення національної безпеки (у тому числі спостерігається недосконалість взаємодії формувань СБО щодо матеріального забезпечення в разі їх спільних дій); незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами формувань СБО у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці; недосконала система планування та спільного застосування військ (сил) та засобів, їх підготовки та забезпечення (у тому числі і матеріального). Подолати зазначені проблеми передбачається шляхом цілеспрямованого реформування та розвитку СБО із запровадженням уніфікованої системи планування та управління ресурсами на основі сучасних європейських та євроатлантичних підходів. Елементом такого реформування є удосконалення механізмів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО. Тому, на думку авторів, слід науково обґрунтовувати застосування методів моделювання оргструктур, зокрема методів групування та розрахунку чисельності особового складу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Діяльність формувань Сектору безпеки і оборони здійснюється у відповідності до вимог цілого ряду документів нормативно-правової бази. У таких документах визначаються завдання, роль та місце формувань СБО, їх підрозділів та органів управління у питаннях забезпечення державної безпеки в Україні. Зрозуміло, що одним із основних завдань сучасної прикладної науки у галузі забезпечення державної безпеки є дослідження актуальних проблем службово-бойового застосування та обґрунтування напрямів удосконалення системи управління спільних дій формувань СБО. На погляд авторів, одним із важливих напрямків таких досліджень є вивчення проблем управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО у кризових ситуаціях.

Слід зазначити, що ряд вітчизняних учених внесли свій вклад у галузь логістичного (тилового, матеріального, матеріально-технічного) забезпечення. Так, В.С. Кивлюк досліджував проблеми формування політики і стратегії функціонування основних видів забезпечення оборонного комплексу України [13]. І.С. Романченко та В.О. Шуєнкін запропонували свій погляд на розвиток системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України [18]. В.І. Білетов, В.І. Галаган, М.Ю. Голобородько розробили та оприлюднили формалізовану модель матеріального забезпечення військ (сил) [9]. О.М. Гурін розглянув методику раціональної структури системи матеріального забезпечення повітряного командування повітряних сил ЗСУ у повітряній операції [12]. Цикл статей присвятив системі тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України та Національної гвардії України І.Ф. Ролін разом зі співавторами: О.А. Александровим, І.Є. Морозовим, В.О. Темніковим, О.М. Шмаковим [14–17; 19]. Автор цієї статті приділяв увагу методиці моделювання раціональної організаційної структури органу управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО [2] та логіці досліджень проблем управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО у кризових ситуаціях [3]; також разом із Д.С. Бауліним, В.П. Василенком, М.В. Гетьманом, С.А. Горелишевим, В.Г. Дундуковим, О.Є. Забулою, А.В. Зозулею, С.О. Каплуном, О.Г. Касімом, С.П. Павловим, А.А. Побережним досліджував проблеми тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України та Національної гвардії України [1; 4–8].

Розуміючи безсумнівну наукову цінність розробок вказаних учених, автор вважає необхідним більш докладно розглянути методи групування та розрахунку чисельності особового складу теорії моделювання організаційних структур щодо синтезу організаційної структури органу управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО у кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Мета статті – обґрунтувати застосування методів групування та розрахунку чисельності особового складу теорії моделювання оргструктур для синтезу раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектору безпеки і оборони у кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Виклад основного матеріалу. Однією із центральних задач синтезу організаційної структури органу управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектору безпеки і оборони у кризових ситуаціях є задача групування. Основою для всіх відомих принципів групування є сукупність взаємопов'язаних робіт, що виконуються спільно особовим складом та персоналом органу управління, служб і підрозділів тилу певних спеціальностей та кваліфікації. Професор В.П. Городнов дуже ретельно розкрив вказаний метод [11], ми ж спробуємо екстраполювати його на проблему синтезу раціональної оргструктури органу управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО у кризових ситуаціях.

Вихідною інформацією для рішення задачі синтезу організаційної структури є сформований перелік завдань-функцій управління ($L_j, j = 1, \dots, Q$). Кожне із завдань-функцій загального переліку включає сукупність робіт, які необхідно виконати разово, періодично або безперервно у певний період часу T . Кожній роботі відповідає конкретний обсяг працевтрат виконавців, які мають певну підготовку і рівень кваліфікації.

Припустимо, що вся сукупність L завдань-функцій управління включає n робіт, з яких окремі роботи можуть бути близькими між собою за сенсом або/та за необхідною підготовкою і кваліфікації персоналу, за засобами виконання робіт і засобами забезпечення процесу виконання робіт, за характером операцій, що виконуються або в іншому сенсі близькості.

Ступінь взаємозв'язків j -й та v -й робіт оцінюється коефіцієнтом взаємозв'язку (a_{jv}), зна-

чення якого встановлюється експертно в балах у діапазоні балів від a^m – найсильніший зв'язок робіт, до a^0 – зв'язок робіт відсутній ($a^m > a^0$, при $j = v, a_{jv} = a^m$).

Для синтезу оргструктури необхідно заданий перелік робіт розділити на k груп робіт по b_ξ робіт у кожній ξ -й групі ($\xi = 1, \dots, k; b_\xi > 0$). Числові значення параметрів (k, b_ξ) можуть обиратись протягом оптимізації, виходячи із ергономічних обмежень щодо управління колективом виконавців, а також із ресурсних та інших обмежень.

Склад робіт кожної ξ -й групи буде представляти множина Ω_ξ номерів робіт ($j \in \Omega_\xi$), включених у цю групу. Кожна робота має свій обсяг працевтрат і повинна увійти до складу однієї з груп. Так, якщо величина a_{jv} є мірою взаємозв'язку двох робіт (j -й і v -й), то природним показником якості групування робіт, що відповідає вимогам до показників якості, є оцінка сумарного зв'язку A_ξ робіт в кожній групі і обчислюється за формулою [11]:

$$A_\xi = \sum_{j,v \in \Omega_\xi} a_{jv} \leq (C_{b_\xi}^2 \cdot a^m) = A_\xi^{\max}, \quad (1)$$

Величина сумарного зв'язку (A) всього варіанту розбивання робіт у цілому розраховується за формулою:

$$A = \sum_{\xi=1}^k A_\xi = \sum_{\xi=1}^k \sum_{j,v \in \Omega_\xi} a_{jv} \leq \sum_{\xi=1}^k (C_{b_\xi}^2 \cdot a^m), \quad (2)$$

де $C_{b_\xi}^2 = \frac{b_\xi(b_\xi - 1)}{2}$ – число пар елементів

із b_ξ елементів.

При оцінці граничного значення показника якості у кожній групі (A_ξ) врахований той факт, що в одній ξ -й групі згруповано b_ξ робіт. Тому максимальна кількість складників у формулі (1), що враховує парний зв'язок робіт, буде дорівнювати числу пар елементів із b_ξ елементів. Крім того, кожний коефіцієнт взаємозв'язку $a_{jv} \leq a^m$. Тоді максимально можливе значення показника якості групування для ξ -й групи ($A_\xi^{\max}$) можна знайти, перемноживши коефіцієнти зв'язку ($C_{b_\xi}^2$) на їх максимально можливе значення (a^m), що відображено у правій частині формули (1).

Максимально можливе значення загального показника якості ($A^{\max}$) відображено у формулі (2) і на практиці дозволяє перейти до більш зручного відносного показника якості (ефективності) групування робіт:

$$G = \frac{A}{A^{\max}} \leq 1.$$

Рішення задачі синтезу організаційної структури органу управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО, яка виконує сукупність взаємопов'язаних робіт щодо реалізації функцій управління, виконується у два етапи.

На першому етапі знаходиться такий варіант розбивання робіт на групи ($j \in \Omega_\xi; \xi = 1, \dots, k$), який забезпечував би максимальний сумарний взаємозв'язок робіт у кожній групі і задовольняє деякі обмеження.

На другому етапі знайдені групи робіт (виконавців) об'єднуються у більш загальні взаємопов'язані групи (служби, підрозділи), потім у ще більші і так далі до моменту закінчення формування структури.

Математична постановка задачі синтезу оргструктури органу управління (групування робіт-елементів) формулюється таким чином.

Знайти варіант розбиття множини із n елементів, які мають матрицю $[a_{jv}]$ коефіцієнтів взаємозв'язку j -го і v -го елементів ($\Omega_\xi; \xi = 1, \dots, k$), на k груп ($a^m \geq a_{jv} \geq a^0$), по b_ξ елементів у кожній ξ -й групі, з одночасним визначенням величин k і b_ξ , що доставляють максимум цільовій функції:

$$A = \sum_{\xi=1}^k A_\xi = \sum_{\xi=1}^k \sum_{j,v \in \Omega_\xi} a_{jv} \Rightarrow \max, \quad (3)$$

при обмеженнях:

$$\begin{aligned} \sum_{j \in \Omega_\xi} t_j &\leq n_\xi \cdot T_\xi; \quad \sum_{j \in \Omega_\xi} j = b_\xi, \quad \xi = 1, \dots, k; \\ \sum_{\xi=1}^k b_\xi &= n. \end{aligned} \quad (4)$$

де Ω_ξ – перелік номерів робіт, що об'єднані у ξ -у групу;

t_j – потрібний (середній) обсяг працевтрат спеціаліста певної кваліфікації на виконання j -й роботи за період T ;

N – ергономічно допустима кількість спеціалістів у групі, що ξ -й вид робіт ($n_\xi \cdot T_\xi$);

T_ξ – допустимий обсяг робочого часу одного спеціаліста при виконанні ξ -го виду робіт за період часу T .

Перша група обмежень передбачає дотримання балансу робочого часу ($n_\xi \cdot T_\xi$), потрібного для виконання робіт. Друге обмеження потребує охоплення всіх n робіт. У формулах (3, 4) відомими є: матриці $[a_{jv}]$ коефіцієнтів взаємозв'язку j -го і v -го елементів ($a^m \geq a_{jv} \geq a^0$),

загальне число n робіт, а також величини (t_j, n_{ξ}, T_{ξ}) . Значення величин b_{ξ} , k і множини номерів j ($j \in \Omega_{\xi}$) робіт ($\Omega_{\xi}; \xi = 1, \dots, k$) повинні бути знайдені протягом вирішення даної задачі синтезу.

Незважаючи на лінійний вигляд цільової функції (3), згадана задача є нелінійною і, як виявилось, багатоекстремальною із невідомим числом локальних максимумів, оскільки зміна елементів множин ($\Omega_{\xi}; \xi = 1, \dots, k$) викликає нелінійні зміни значення цільової функції за рахунок зникнення із формули (3) одних елементів матриці $[a_{jv}]$ і включення до складу таких, що враховуються, інших елементів матриці $[a_{jv}]$ [19].

Слід зазначити, що кожний варіант групування елементів (робіт) породжує свою організаційну структуру, а процес переходу від одного варіанту до іншого стає відповідним реальному процесу «родових» змін організаційної структури органу управління спільних дій формувань СБО. Проте, у даному випадку, такі зміни під час синтезу відбуваються від структури менш ефективною до структури, що забезпечує більш ефективну організацію виконання сукупності робіт організації, оскільки корисність чергового кроку оцінюється кількісно величиною прирощення цільової функції A відповідно до виразу (4).

Рішення задачі (3, 4) знайдено та реалізовано у формі комп'ютерної програми, яка використовує спільність метода Монте-Карло з методом спрямованого перебору у відповідності з позитивним прирощенням цільової функції A згідно з виразом (4). Процес розрахунків зупиняється у випадку, коли жодне перегрупування робіт не дозволяє подальшого збільшення значення цільової функції A відповідно до виразу (4).

Кожній знайденій групі робіт ($\Omega_{\xi}; \xi = 1, \dots, k$), згідно із працевтратами, ставиться у відповідність колектив виконавців необхідної спеціальності і кваліфікації, керівник і засоби виконання робіт [19].

Після рішення задачі первинного групування ітераційно вирішується сукупність задач другого етапу з математичною постановкою і комп'ютерною реалізацією, що близька за змістом до вже описаної (3, 4), але замість окремих робіт аналізуються вже знайдені на першому етапі групи робіт.

Висновки. Таким чином, застосовуючи методи теорії моделювання організаційних структур, а саме методи групування та розрахунку чисельності особового складу, на наш погляд,

можливо отримати раціональну організаційну структуру, що має склад виконавців конкретної кваліфікації, які забезпечують реалізацію всіх L завдань-функцій управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань СБО в межах сукупності із n робіт певних характеристик. У свою чергу, розрахункові вирази (3, 4) дозволяють знайти значення показника якості групування робіт у довільних обставинах, у тому числі в оргструктурі, що існує, і порівняти ці значення з максимально можливим або з оргструктурою, що отримується у результаті синтезу відповідно до представленої моделі.

Список використаної літератури:

1. Баулин Д. Национальная гвардия Украины в антитеррористической операции: проблемы материально-технического обеспечения / Д. Баулин, А. Бондаренко, С. Горельшев, А. Побережный // Власть и общество (история, теория, практика). – 2015. – № 5(33). – С. 158–171.
2. Бондаренко А.Г. Методика моделирования рациональной организационной структуры органов управления логистическим обеспечением формирований Сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях / А.Г. Бондаренко // Научный журнал «Власть и общество». – № 3(43), 2017. – Тбилиси: Ассоциация открытой дипломатии. – С. 71–77.
3. Бондаренко О.Г. Логика досліджень проблем управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектору безпеки і оборони при кризових ситуаціях / О.Г. Бондаренко, С.В. Белай // Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін. Серія «Державне управління». Том 18 – № 300, 2017. – Маріуполь: ДонДУУ. – С. 137–154.
4. Бондаренко О.Г. Методика комплексного оцінювання ефективності виконання завдань службами тилу військової частини внутрішніх військ МВС України з використанням елементів воєнно-економічного аналізу / О.Г. Бондаренко, В.П. Василенко, Ю.І. Кушнерук, А.В. Зозуля // Честь і закон. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2013. – № 4. – С. 47–51.
5. Бондаренко О.Г. Методика оцінювання ефективності моделі управління тиловим забезпеченням внутрішніх військ МВС України / О.Г. Бондаренко, М.В. Гетьман // Честь і закон. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2013. – № 2. – С. 23–26.
6. Бондаренко О.Г. Методика та алгоритм синтезу організаційної структури органу управління тиловим забезпеченням оперативно-тактичного об'єднання внутрішніх військ МВС України при виконанні службово-бойових завдань [Текст] /

- О.Г. Бондаренко, С.П. Павлов, С.О. Каплун, В.Г. Дундуков // Збірник наук. праць ХУПС. – Х. : ХУПС ім. І. Кожедуба, 2010. – Вип. 4(26). – С.97–101.
7. Бондаренко О.Г. Приклад застосування теорії моделювання організаційних структур для розрахунку необхідних сил тилового забезпечення територіального командування внутрішніх військ МВС України під час виконання службово-бойових завдань оперативно-тактичного рівня / О.Г. Бондаренко, С.П. Павлов, О.Є. Забула, С.О. Каплун, А.В. Зозуля // Честь і закон. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2011. – № 3. – С. 57–62.
 8. Бондаренко О.Г. Проблеми організації продовольчого забезпечення за умови спільного залучення частин (підрозділів) внутрішніх військ МВС України та інших силових відомств до проведення спеціальної операції / О.Г. Бондаренко, С.П. Павлов, О.Г. Касім // Збірник наук. праць ХУПС. – Х. : ХУПС ім. І. Кожедуба, 2010. – Вип. 1(23). – С. 184–187.
 9. Голобородько М.Ю. Формалізована модель матеріального забезпечення військ (сил) / М.Ю. Голобородько, В.І. Білєтов, В.І. Галаган // Збірник наукових праць НУО України. – К., 2014. – Вип. 1(50). – С. 48–53.
 10. Горелишев С.А. Технічне та тилове забезпечення підрозділів Національної гвардії України під час виконання службово-бойових завдань: проблеми і шляхи їх вирішення / С.А. Горелишев, О.Г. Бондаренко, Д.С. Баулін, А.А. Побережний // Честь і закон. – Х. : НА НГУ, 2015. – № 1. – С. 45–52.
 11. Городнов В.П. Математическое моделирование, оценка эффективности и синтез организационных структур : [монография] / В.П. Городнов, О.В. Фык; Нар. укр. акад. – Х. : Изд-во НУА, 2005. – 192 с.
 12. Гурин М.О. Методика формування раціональної структури системи матеріального забезпечення повітряного командування Повітряних сил Збройних Сил України у повітряній операції / М.О. Гурин // Збірник наук. праць ХНУПС, 2017. – № 2(51). – Х. : ХНУПС. – С. 35–39.
 13. Кивлюк В.С. Формування політики і стратегії функціонування основних видів забезпечення оборонного комплексу України : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.06.00. «Економіка підприємства та управління виробництвом». – Київ : КМУЦА, 1999. – 185 с.
 14. Ролін І.Ф. Аналіз системи тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України / І.Ф. Ролін, І.Є. Морозов // Честь і закон. – 2011. – № 2. – Х. : Акад. ВВ МВС України. – С. 75–82.
 15. Ролін І.Ф. Обґрунтування основних структурно-функціональних характеристик системи тилового забезпечення угруповання Національної гвардії України / І.Ф. Ролін // Честь і закон. – 2014. – № 2. – Х. : НАНГУ. – С. 28–35.
 16. Ролін, І.Ф. Огляд існуючого науково-методичного апарату для формування раціональної системи тилового забезпечення угруповання внутрішніх військ / І.Ф. Ролін, І.Є. Морозов, В.О. Темніков, О.А. Александров // Честь і закон. – 2013. – № 1. – Х. : Акад. ВВ МВС України. – С. 34–39.
 17. Ролін, І.Ф. Формулювання наукової проблеми у теорії тилового забезпечення внутрішніх військ / І.Ф. Ролін // Честь і закон. – 2012. – № 4. – Х. : Акад. ВВ МВС України. – С. 11–15.
 18. Романченко І.С. Погляди на розвиток системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України / І.С. Романченко, В.О. Шуєнкін // Наука і оборона. – 2007. – № 4. – С. 22–27.
 19. Шмаков О.М. Концептуальні положення теорії тилового забезпечення угруповань Національної гвардії України / О.М. Шмаков, І.Ф. Ролін, І.Є. Морозов // Збірник наук. праць ХУПС. – 2015. – № 3. – Х. : ХУПС. – С. 131–136.

Бондаренко А. Г. Применение методов группирования и расчета численности личного состава для синтеза рациональных организационных структур органов управления логистическим обеспечением совместных действий формирований Сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях, угрожающих государственной безопасности

В статье обосновывается применение методов группирования и расчета численности личного состава теории моделирования оргструктур для синтеза рациональных организационных структур органов управления логистическим обеспечением совместных действий формирований Сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях, угрожающих государственной безопасности Украины.

Ключевые слова: теория моделирования оргструктур, методы группирования и расчета численности личного состава, логистическое обеспечение, органы управления логистическим обеспечением, формирования Сектора безопасности и обороны, кризисные ситуации.

Bondarenko A. G. Application of methods of grouping and calculation of quantity of personnel for the synthesis of rational organizational structures of logistics management organs of joint actions by the Security and Defense Sector in crisis situations that threaten state security

The article substantiates the application methods of grouping and calculation of quantity of personnel of the theory of modeling organizational structures and explores the methods for the synthesis of rational organizational structures of logistics management organs of joint actions of the Security and Defense Sector formations in crisis situations that threaten the state security of Ukraine.

Key words: *theory of modeling organizational structures, methods of grouping and calculation of quantity of personnel, logistics support, logistics management organs, formation of the Security and Defense Sector, crisis situations.*

І. Р. Будько

здобувач кафедри обліку, аудиту
та управління фінансово-економічною безпекою
Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ ЯК СКЛADOVA ЧАСТИНА НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

У статті визначено особливу роль вищих навчальних закладів у національній інноваційній системі, окреслено основні та допоміжні функції, які виконуються вищими навчальними закладами. Запропоновано моделі ефективної взаємодії вищих навчальних закладів для проведення інноваційної діяльності.

Ключові слова: вищі навчальні заклади, національна інноваційна система, інновації, інноваційна діяльність, державне управління.

Постановка проблеми. Інноваційна діяльність вищих навчальних закладів є складовою частиною всіх сфер діяльності таких закладів і цілеспрямованим пошуком напрямів удосконалення їх діяльності. Інноваційна діяльність вищого навчального закладу – це критерій якості його функціонування в економіці знань.

За умов становлення та розвитку економіки знань назріла необхідність у проведенні інноваційної діяльності вищими навчальними закладами. Однак здійснення інноваційної діяльності у некомерційному секторі є дуже проблематичною сферою. Така ситуація пов'язана з тим, що в основі діяльності некомерційних організацій лежить бюджет, а не доходи від операцій; некомерційна організація суспільного обслуговування залежить від цілого ряду суб'єктів ринкових відносин; некомерційні організації прагнуть максимізувати, а не оптимізувати результати своєї діяльності [6]. Але, незважаючи на існуючі перешкоди, вищі навчальні заклади повинні застосовувати інновації навіть більшою мірою, ніж комерційні підприємства.

Таким чином, вищі навчальні заклади, з одного боку, постають перед необхідністю у проведенні інноваційної діяльності, а з іншого боку, перед ними виникають перешкоди, які властиві системі вищої освіти й безпосередньо таким закладам. Держава, будучи виразником суспільних інтересів, несе відповідальність перед суспільством за надання послуг вищої освіти та повинна брати участь в управлінні ризиками, пов'язаними з антрепренерською діяльністю. Тому роль державного управління в системі вищої освіти та в розвитку у вищих навчальних закладах інноваційної

діяльності дуже велика й підлягає ретельному вивченню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування національних інноваційних систем та її окремих елементів, питанням активізації інноваційної діяльності та державного управління присвячені праці таких вчених: Д. Белла, П. Друкера, Б. Лундвалла, Н.В. Краснокутської, В.В. Стадника, Л.І. Федулової. Але, незважаючи на достатньо ґрунтовні дослідження, нерозкритим питанням залишається проблема розвитку вищих навчальних закладів як ключового елементу інфраструктурного забезпечення функціонування та розвитку національної інноваційної системи.

Мета статті. Визначити місце вищих навчальних закладів у національній інноваційній системі, окреслити основні функції університету в інноваційній системі.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні активно обговорюється сама майбутня форма вищого навчального закладу (роль викладача в освітньому процесі, трансформація університету і зменшення значимості наукової складової частини у форматі навчання з використанням дистанційних освітніх технологій, значення університету як інституту для lifelong learning – інституту, задіяного в навчанні людини протягом усього його життя, і багато іншого). Винятково важливу роль університет починає відігравати в економіці не тільки з погляду генерації професійних фахівців, але й генерації доданої вартості, комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності і створення бізнесів – стартапів, спін-оффів, будь-яких компаній. Модель університету підприємницького типу не супере-

чить ідеям моделей дослідницького й освітнього університетів. Більше того, модель першого типу містить у собі модель і дослідницького, й освітнього університетів. Під час переходу від традиційних моделей до відносно нової моделі університету підприємницького типу ми одержуємо нові компетенції та функції на основі попереднього досвіду. Різні соціально-економічні системи університетів внаслідок специфіки самої системи реалізують свої функції по-різному, володіючи характеристиками, властивими в цілому інноваційним системам у силу географічних, культурних, політичних, економічних факторів, що впливають на формування національної інноваційної системи.

Становлення інноваційної економіки в розвинених країнах сприяло тому, що вищі навчальні заклади стали повноправними елементами національних інноваційних систем. Зростання попиту на наукові дослідження сприяло посиленню взаємозв'язків між університетами й бізнесом. Крім того, наявність великого технологічного заділу дозволила університетам самим створювати малі інноваційні підприємства й конкурувати разом з іншими товаровиробниками на ринку. Джерела фінансування підприємницького університету в більшості випадків пов'язані з інтелектуальною діяльністю, і всі ці зв'язки існують у рамках національної інноваційної системи.

У національній інноваційній системі вищі навчальні заклади виконують особливу роль. Вони не лише є активними учасниками в інноваційній системі, які проводять інноваційну діяльність, вони також генерують нові знання та передають її між інституціональними акторами. Іншими словами, університети вступають у взаємодію з іншими інститутами в потоках знань. Під потоками знань слід розуміти всі можливі зв'язки у вигляді формальних і неформальних способів і форм передачі знань між інституціональними акторами в процесі генерації, поширення й використання знань.

За роки незалежності в Україні було проведено ряд масштабних заходів із формування базових елементів національної інноваційної системи, а саме:

- розроблено та затверджено законодавчу базу з розвитку інноваційної системи;
- визначено об'єктно-організаційні складові частини (технопарки, інноваційні центри, ліцензійні та консалтингові компанії, формування мережі підприємств – малих, середніх та великих, які займаються виробництвом та реалізацією інноваційної продукції);
- використано програмно-цільовий підхід до організації науково-інноваційної діяльності на державному рівні (державні цільові програми, пріоритети інноваційної політики, тощо);

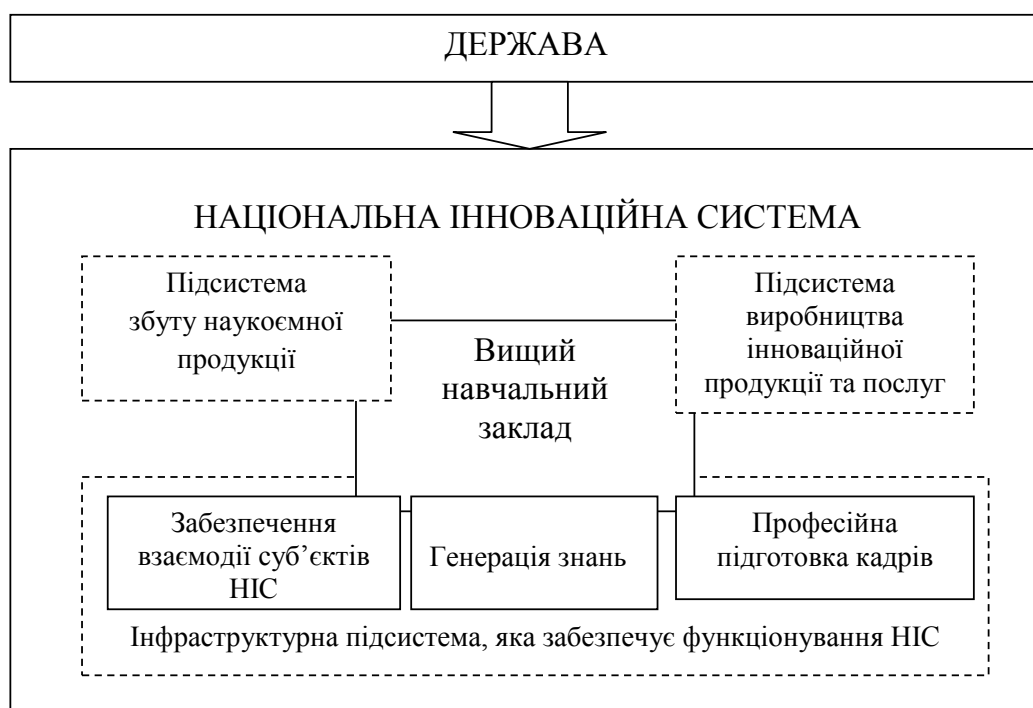


Рис. 1. Вищий навчальний заклад у національній інноваційній системі

- окреслено основні інструменти та механізми, які пов'язані з функціонуванням бюджетних та позабюджетних фондів, інвестиційних, венчурних та страхових компаній, підтримкою

фундаментальних робіт, досліджень та розробок;

- розвинена інформаційно-маркетингова мережа оцінки потреб, стану і динаміки ринку [4].

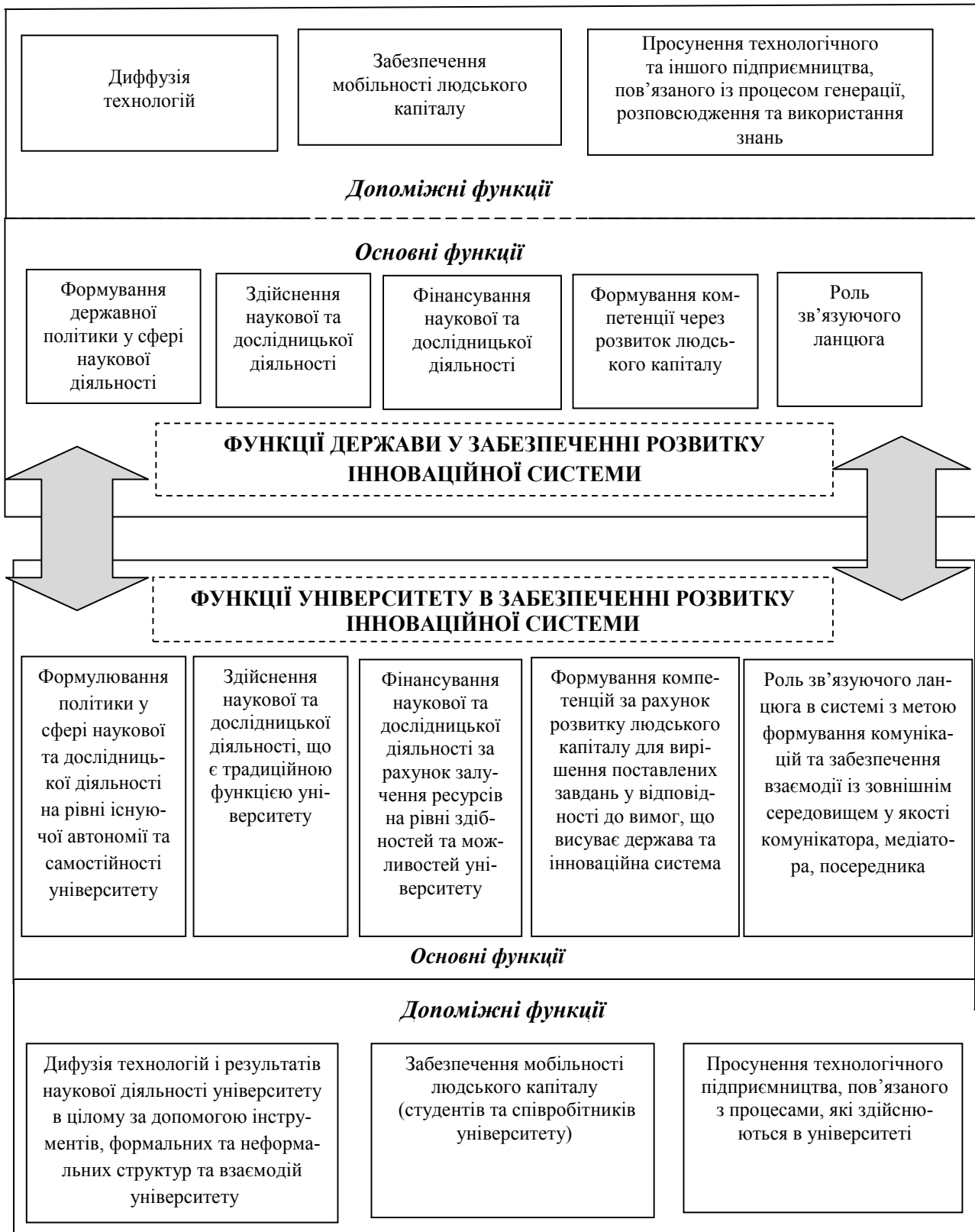


Рис. 2. Функції держави та університету в інноваційній системі

Не слід забувати, що освіта у національній інноваційній системі містить у собі, у першу чергу, підготовку кадрів в університетах та інститутах. Сюди варто віднести й установи середньої професійної освіти, і підготовку кадрів вищої кваліфікації. Отже, вважаємо, що основну роль у формуванні та розвитку національної інноваційної системи має бути відведено вищим навчальним закладам. Вищий навчальний заклад має виступати, по-перше, як ключовий елемент інфраструктурного забезпечення функціонування національної інноваційної системи, що інтегрує в собі професійну підготовку кадрів та генерацію знань; по-друге, як суб'єкт господарювання, який організовує виробництво та збут наукоємної та інноваційної продукції; по-третє, як ланцюг, що забезпечує взаємодію суб'єктів національної інноваційної системи (рис. 1).

На сучасному етапі господарювання вищі навчальні заклади виконують основні інфраструктурні функції в рамках забезпечення розвитку національної інноваційної системи; виступають у якості регіоноутворюючих факторів у функціонуванні національної інноваційної системи; розвиваються, враховуючи інтереси інноваційного розвитку території та її населення.

Виокремимо основні функції університету в інноваційній системі:

- формулювання політики у сфері науково-дослідної діяльності на рівні наявної автономії й самостійності університету;
- здійснення науково-дослідної діяльності, що є природньою традиційною функцією університету;
- фінансування науково-дослідної діяльності через залучення ресурсів на рівні здатності й можливостей університету (традиційно це бюджетні фінансові кошти з державних джерел, а також позабюджетні фінансові кошти);

- формування компетенцій через розвиток людського капіталу (навчання і освіта) для вирішення завдань науково-дослідного процесу відповідно до вимог, які пропонуються університету національною інноваційною системою;

- роль сполучної ланки в системі з метою будування комунікацій і забезпечення взаємодії із зовнішнім середовищем (промисловими кластерами, регіональною (секторальною, технологічною, національною) інноваційною системою, міжнародними стейкхолдерами) у якості комунікатора, медіатора, посередника.

Допоміжними функціями університету (функціями, які забезпечують) в інноваційній системі є такі:

- дифузія технологій і результатів наукової діяльності університету в цілому за допомогою ряду інструментів, формальних і неформальних структур і взаємодій університету;

- забезпечення мобільності людського капіталу (як студентів, так і співробітників університету);

- просування технологічного підприємництва й будь-якого іншого підприємництва, пов'язаного з процесами, які реалізуються в університеті (рис. 2).

У процесі здійснення інноваційної діяльності вищий навчальний заклад вступає у певні взаємодії, які можуть бути згруповані та представлені таким чином:

- університет – університет (інший університет як організація, науково-дослідний інститут, лабораторії, академії наук тощо);

- університет – бізнес (мікро-, малий, середній, великий);

- університет – інфраструктура (структури підтримки, різні посередники) (рис. 3).

Генерація, поширення й використання знань у широкому розумінні припускає ключову роль

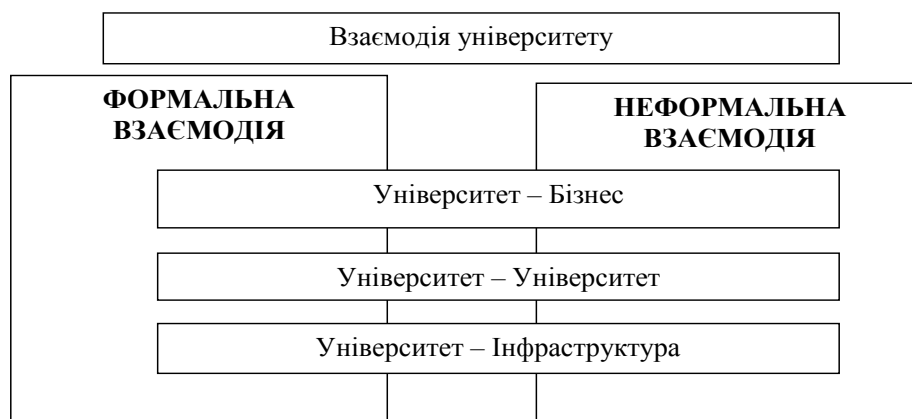


Рис. 3. Типи взаємодії університету в потоках знань

інститутів і організацій, які задіяні в цьому процесі в інноваційній системі: науково-дослідна підсистема національної інноваційної системи, дослідницькі підрозділи в підприємницькому секторі (великий, малий і середній бізнес), інші дослідницькі структури й інститути підтримки. Центрами генерації знань можуть стати державні науково-дослідні інститути, академії наук, університети, науково-освітні комплекси, інноваційні кластери тощо. Університети визнаються дослідниками як критично важливі учасники національних інноваційних систем [1; 2], тому що є як елементами системи, так і інститутами, що впливають на генерацію, поширення й використання знань (інновацій).

Висновки і пропозиції. Отже, вищі навчальні заклади, з одного боку, постають перед необхідністю у проведенні інноваційної діяльності, а з іншого боку, у них є властиві системі вищої освіти й безпосередньо таким закладам перешкоди у здійсненні інноваційної діяльності. У національній інноваційній системі вищі навчальні заклади виконують особливу роль. Вони не лише є активними учасниками в інноваційній системі, які проводять інноваційну діяльність, а й генерують нові знання та передають їх між інституціональними акторами. У цьому напрямі уточнено функції, які має виконувати університет підприємницького типу в інноваційній системі.

Держава, будучи виразником суспільних інтересів, несе відповідальність перед суспільством за надання послуг вищої освіти й повинна брати участь в управлінні ризиками, пов'язаними з антрепренерською діяльністю. Тому роль

державного управління в системі вищої освіти в розвитку у вищих навчальних закладах інноваційної діяльності дуже велика й підлягає подальшому ретельному вивченню.

Список використаної літератури:

1. Edquist C. Systems of innovation: perspectives and challenges // J.Fagerberg, D. Mowery and R. Nelson (eds.). The Oxford Handbook of Innovation. Oxford: Oxford University Press, 2004. – P. 181–208.
2. Lundvall B.-A. National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning. London : Anthem Press, 2010. – 404 с.
3. Nelson R., Rosenberg N. Technical Innovation and National Systems // R. R. Nelson (ed.). National Innovation Systems: A Comparative Study, Oxford : Oxford University Press, 1993. – P. 3–21.
4. Волкова І.Г. Сутнісні характеристики інноваційної діяльності аграрних ВНЗ / І.Г. Волкова // Вісник аграрної науки Причорномор'я. – 2013. – Вип. 1. – С. 97–102.
5. Дзвінчук Д.І. Засади управління і вибір цілей діяльності освітньої системи в контексті європейського виміру / Д.І. Дзвінчук // Вища освіта України. – 2006. – № 2. – С. 20–26.
6. Друкер Ф. Питер. Бизнес и инновации / Питер Ф. Друкер. – Москва : Вильямс, 2007 – 423 с.
7. Семенюк С.Б. Маркетинг інновацій на ринку освітніх послуг / С.Б. Семенюк // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2012. – № 2. – С. 39–43.
8. Харківська А.А. Теоретичні та методичні засади управління інноваційним розвитком педагогічного ВНЗ : монографія / А.А. Харківська. – Х. : ХГПА, 2011. – 350 с.

Будько И. Р. Высшие учебные заведения как составляющая национальной инновационной системы

В статье определена роль высших учебных заведений в национальной инновационной системе, определены основные и вспомогательные функции, которые выполняются высшими учебными заведениями. Предложены модели эффективного взаимодействия высших учебных заведений для проведения инновационной деятельности.

Ключевые слова: высшие учебные заведения, национальная инновационная система, инновации, инновационная деятельность, государственное управление.

Budko I. R. Higher educational establishments as a constituent of the national innovation system

It is defined the role of higher educational institutions in the national innovation system in the article. Also it is defined the main and auxiliary functions that are performed by higher education institutions. Models of effective interaction of higher educational institutions for carrying out innovative activity are offered.

Key words: higher educational institutions, national innovation system, innovations, innovative activity, state administration.

І. Ю. Вернигор

аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У статті досліджуються національні особливості систем атестації наукових кадрів у європейських країнах. Розглянуто моделі організації систем атестації наукових кадрів. Висвітлено сучасний досвід атестації наукових кадрів країн-членів Європейського Союзу.

Ключові слова: атестація, наукові ступені, наукові кадри, доктор наук, доктор філософії.

Постановка проблеми. В Україні система атестації наукових кадрів вищої кваліфікації модернізується згідно з вимогами Болонського процесу та Міжнародної стандартної класифікації освіти. Саме тому дослідження міжнародного досвіду атестації наукових кадрів сприятиме пошуку становлення оптимальної моделі вітчизняної системи державної атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням атестації наукових кадрів вищої кваліфікації в розвинутих країнах приділяють увагу у своїх дослідженнях І.М. Козубцов [6], Л.С. Лобанова [8; 9], В.І. Сергієнко [5] та інші. Водночас окремі питання зазначеної проблеми залишаються поза колом інтересів науковців.

Мета статті. Головною метою цієї статті є аналіз європейського досвіду становлення системи атестації наукових кадрів вищої кваліфікації, визначення моделей організації систем атестації та національних особливостей.

Виклад основного матеріалу. Специфіка європейської культури у сфері атестації наукових кадрів формувалася століттями. Докторський ступінь (doctoral degree) – кваліфікація, визнана міжнародним співтовариством як наукова діяльність високого рівня – з'явився у середньовічній Європі і давав право її власникові викладати в університеті. Історично терміни «магістр» (master) і «доктор» (doctor) були синонімами, проте згодом «доктор» набув більш високого статусу [8; 9].

Поява перших докторських ступенів – доктор теології (Dignitatis Doctor, D.D.), доктор філософії (Doctor philosophy, PhD. або D.Phil.), доктор медицини (Medicine Doctor, M.D або D.M) – зумовлена розподілом університетського курсу на

ці три напрями. Пізніше ступінь «доктор теології» з'являвся рідше, а навчання в галузях, не пов'язаних із теологією та медициною, набуває масового характеру. Надалі класифікація наук розширювалася (природні, гуманітарні, суспільні тощо), проте назва наукового ступеня «доктор філософії» збереглася за кордоном і дотепер. Вона наявна в різних навчальних дисциплінах – це традиція, що сягає корінням часів німецьких університетів XVIII і XIX століть.

Із часом сфера застосування і суть докторського ступеня змінювалися, у різних країнах виникали його місцеві варіанти. Початок розвитку докторської освіти у світі пов'язують із 1876 роком, коли в США відкрили школу Джона Гопкінса, де практикувалося спеціалізоване навчання і проводилися наукові пошуки. Відтоді затвердився статус докторської освіти як освіти на дослідницькій базі. На початку XX століття англійські університети присуджували докторський ступінь лише обраним членам професорсько-викладацького складу, а саме: найвидатнішим ученим, що мали духовний сан. Тоді ж у Німеччині поширилася практика – усі, хто бажав викладати в університеті, повинні були спочатку написати докторську дисертацію на основі власних наукових досліджень [6; 9].

Система присудження наукових ступенів у Європі дуже консервативна і формувалася сторіччями. Кожна країна прагне зберегти національні традиції та наукові школи, які виплекала кожна галузь академічної науки.

Загалом, за організацією системи атестації наукових кадрів у країнах Європи, можна умовно виділити три моделі (групи):

- німецька (Німеччина, Австрія, Данія, Нідерланди, Швейцарія, Швеція);

- французька (Франція, Бельгія, Італія);
- англосаксонська (Велика Британія, Ірландія, Шотландія) [6; 8; 9].

Традиційна німецька модель підготовки наукових кадрів відрізняється яскраво вираженим індивідуалізованим характером [10]. Університети не пропонують структуровані програми підготовки в аспірантурі. Кандидат самостійно знаходить наукового керівника, погоджує з ним вибір теми, умови роботи і терміни підготовки дисертації. Існуючі норми освіти припускають автономію університетів щодо порядку підготовки до докторського ступеня та умов його присудження.

За якість програм аспірантів ні федеральна, ні земельна влада відповідальності не несе. Тому якої-небудь офіційної системи планування і контролю підготовки аспірантів не існує. У країнах німецької традиції наукові дослідження аспірантів доповнюються навчальною компонентою в аспірантурі, що реалізовується у формі семінарів і колоквиумів [1; 9], та складання декількох іспитів для оцінки рівня вивчення ряду загальних і спеціальних дисциплін. Результати наукових робіт аспірантів обговорюються на семінарах відповідних підрозділів ВНЗ.

Для отримання докторського ступеня в університетах Німеччини необхідно:

1) Завершити роботу над дисертацією, яка є самостійним дослідженням, що містить оригінальні наукові результати і сприяє приросту наукових знань у даній області. Дисертація розглядається науковим керівником і рецензентом і приймається, якщо її оцінка знаходиться в інтервалі від «відмінно» до «задовільно».

2) Скласти усний кваліфікаційний тест (іспит) за фахом перед комісією професорів. За рішенням комісії іспит може проводитися у формі тестування знань здобувача з усього предмету (курсу) незалежно від теми дисертації. Проте частіше як іспит використовується захист дисертації в традиційному форматі або лекція кандидата з теми дисертації і подальша дискусія.

Значне число здобувачів на отримання докторського ступеня працюють над дисертацією, не маючи статусу аспіранта, будучи зарахованими на тимчасові (3–5 років) посади асистентів або дослідників на умовах повної або часткової зайнятості. У цьому випадку дисертаційні дослідження фінансуються стипендіями різних фондів. Так практикується в багатьох німецьких університетах.

Німецька система підготовки фахівців вищої наукової кваліфікації разом з дослідниць-

ким ступенем Doctorate, який розглядається як кваліфікаційна характеристика професійного вченого, передбачає можливість отримання другого, найвищого кваліфікаційного ступеня Post-doctorate-Habilitation. Цей ступінь дає право на викладання в університетах, і йому зазвичай передують 5–10 років успішної наукової роботи.

В останні роки відчувається необхідність у структурних змінах підготовки до докторського ступеня. Зусилля науково-педагогічної громадськості Німеччини направлені на пошук шляхів вдосконалення національної системи підготовки наукових кадрів. До основних недоліків існуючої системи відносять: невизначеність статусів кандидатів на докторський ступінь, відсутність чітких критеріїв і вимог до кандидатів і яких-небудь дисциплінарних норм наукового керівництва. Сучасний процес реформування інституту аспірантури у Німеччини націлений на структурні зміни, що забезпечують рух до єдиного європейського дослідницького простору.

Основними рисами французької моделі підготовки і атестації кадрів вищої наукової кваліфікації є: автономія університетів щодо присудження докторських ступенів; державний контроль діяльності університетів в області підготовки наукових кадрів; публічний захист дисертації; орієнтація дослідницької програми докторантури на проведення фундаментальних наукових досліджень.

Підготовка за докторськими програмами в університетах Франції здійснюється в докторських школах. Кожна докторська школа реалізує власний науковий проект, який повинен відповідати стратегічному плану розвитку університету. Школи активно займаються підбором кандидатів для продовження освіти в аспірантурі, проводять підготовчі курси, організовують семінари і т. п.

Отримання вченого ступеня доктора (Doctorat) передбачає наявність відповідного рівня освіти і досвіду дослідницької роботи кандидата. Необхідною умовою вступу до аспірантури є диплом магістра або диплом DEA («дослідницький» диплом, виданий після закінчення спеціального університетського циклу, що включає дослідницьку спеціалізацію).

Як виняток зараховуються співробітники університету, а також вчені з досвідом роботи за фахом не менше трьох років.

Кандидат повинен пройти співбесіду, представити до розгляду особисте досьє, що містить

опис попереднього навчання і роботи, а також супровідний лист із варіантом теми наукової роботи. Потрібно отримати схвалення не менш як двох рецензентів, що мають право керувати науковими дослідженнями [9; 12].

Науковим керівником теми аспіранта може бути кваліфікований професор або дослідник зі ступенем *Habilitation diriger les recherches* (дипломований керівник наукових досліджень) [1; 9].

Значна частина дисертаційних досліджень здійснюється в рамках колективних проектів. Якщо робота носить колективний характер, дисертація повинна містити оцінку персонального внеску дисертанта. Дисертація обов'язково проходить попереднє рецензування двома професорами-дослідниками зі ступенем *Habilitation diriger les recherches* – співробітниками того університету, де виконана робота, або співробітниками зарубіжних університетів. Допуск до публічного захисту дисертації здійснюють директор докторської школи і президент університету.

До складу вченої ради із захисту дисертації обов'язково входять фахівці, що призначаються президентом або ректором університету, а також науковий керівник теми і директор докторської школи. Не менше третини членів ради повинно бути представлено співробітниками іншої докторської школи або іншого університету. За підсумками обговорення роботи рада присуджує ступінь *Doctorat de Nouveau Regime* [9; 12].

У Франції використовуються різні джерела і механізми фінансування докторських програм – гранти, оплата досліджень замовником та ін. Гранти для виконання дисертаційних робіт надходять у наукові лабораторії університету, які вимушені конкурувати за право отримання таких грантів, після чого починається конкурс між аспірантами за участь у конкретному проекті [7; 9]. Щорічно уряд Франції виділяє чотири тисячі стипендій для проведення дисертаційних досліджень. Таким чином, для французької системи підготовки фахівців вищої наукової кваліфікації характерна значна контролююча роль держави, наявність альтернативних джерел фінансування дисертаційних досліджень і конкурсний принцип розподілу фінансової підтримки.

В основі англосаксонської моделі – традиційна ліберальна академічна форма освіти, що виявляється, зокрема, в деякій його еклектичності, яка сьогодні стає предметом критики і стимулом для модернізації [9; 11]. Цінність і

ваговитість наукового ступеня у Великій Британії визначається авторитетом університету, що присудив цей ступінь. Разом з університетами підготовку аспірантів здійснюють і коледжі, які організовують докторські дослідження, а процедура присудження ступенів проводиться в уповноважених для цього університетах. Автономія університетів щодо підготовки фахівців вищої кваліфікації дозволяє британським навчальним закладам встановлювати свої правила прийому в аспірантуру. Диплом магістра – неодмінна умова вступу до аспірантури та здобуття наукового ступеня *Doctor Philosophy (PhD)*.

Програми аспірантів (*PhD*) істотно відрізняються одна від одної залежно від університету і області дослідження. Планова тривалість навчання складає три роки. Ступінь доктора присуджується за оригінальні наукові дослідження, виконані протягом декількох років. Більшість вузів вимагають, щоб результати дослідницького проекту аспіранта були опубліковані в наукових виданнях і мали наукову цінність.

Захист дисертації на ступінь *PhD* проходить перед незалежною комісією. Нерідко використовується форма захисту на основі публікації, що дозволяє кандидатові представити і дисертацію, написану самостійно, і опубліковану у відповідних виданнях письмову роботу [6; 9]. Докторська дисертація повинна містити нові відомості в конкретній галузі й бути гідною для публікації в наукових виданнях. Обсяг дисертації – зазвичай 80–100 тисяч слів. Її захист проходить усно перед незалежною комісією чи на основі публікацій у друкованих виданнях. Якщо присудження докторського ступеня відбувається на основі публікацій, то до них необхідно додати критичну оцінку автора результатів дослідження обсягом 5–10 тисяч слів.

Вищий ступінь доктора наук (*Higher Doctorate*) присуджують кандидатам із числа професорсько-викладацького складу, що мають здебільшого ступінь доктора філософії за низку опублікованих ґрунтовних наукових праць. Отримання цього ступеня займає значно більше часу, бо претендент повинен зарекомендувати себе провідним ученим у своїй галузі знань. Останнім часом цей ступінь присуджують дуже рідко, він, по суті, перетворився на почесне звання [3; 9].

Програма *New Route PhD* дозволяє поглибити компетенції аспірантів у сфері основних спеціалізацій. Вона пропонує поєднання наукових досліджень і ряду освітніх модулів, присвя-

чених оволодінню дослідницькими методами. Аспірант зазвичай засвоює вибрані ним курси і оволодіває необхідними професійними навичками протягом перших двох років навчання в аспірантурі, суміщаючи навчання з дослідницьким проектом. У завершальні два роки основна увага приділяється роботі над дисертацією (зазвичай тривалість програми аспіранта складає 4 роки [2]).

Захищені в університетах Великої Британії дисертації, як правило, відповідають міжнародному рівню наукових досліджень [6]. За даними Британської Ради з вищої освіти (Higher Education Funding Council HEFCE), лише 62% аспірантів захищають дисертації і отримують ступінь PhD. Це загальна ефективність аспірантських програм, а не частка аспірантів, що захищають дисертації в строк. Майже третина аспірантів не можуть виконати необхідні для отримання докторського ступеня вимоги навіть протягом семи років [2; 4; 9].

Основними джерелами фінансування дисертаційних досліджень є цільові урядові гранти та плата за навчання, що вноситься спонсорськими структурами або самими студентами [6]. З метою залучення в аспірантуру найбільш здібних студентів уряд збільшує розміри стипендій, що передбачають особливі надбавки для дефіцитних спеціальностей.

Висновки і пропозиції. Європейський досвід становлення системи державної атестації наукових кадрів свідчить, що у кожній країні шлях розвитку інституту атестації наукових кадрів мав свої особливості. Міжнародний досвід дає можливість більш глибоко проаналізувати наявні в Україні проблеми та визначити, яких системних змін в атестації наукових кадрів вищої кваліфікації потребує українська наука в умовах входження до Європейського простору вищої освіти.

Список використаної літератури:

1. Doctoral Studies and Qualifications in the United States: Status and Prospects. Studies on Higher Education.—Bucharest: UNESCO.—2004.—302 p.
2. Reading 2006. Postgraduate and Professional Development Programmes. The University of Reading, — 2006. — 231 p.
3. Аронов Д., Машегов П., Садков В. Еще раз о качестве образования, ученых степенях и званиях и вхождении в европейское образовательное пространство // Alma mater (Вестник высшей школы), 2005. — № 1. — С. 27–31.
4. Ван Дайк Н. Двадцать лет ранжирования университетов // Высшее образование в Европе, 2005. — Том XXX, — № 2.
5. Жияев І.Б., Сергієнко В.І., Торкатюк В.І. Атестація наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні: проблеми і рішення. — Харків : ХНАМГ, 2006. — 228 с.
6. Козубцов І.М. Національні особливості та перспективні принципи удосконалення систем підготовки і атестації вчених в контексті Болонського процесу / І.М. Козубцов // Вісник Глухівського національного педагогічного університету імені Олександра Довженка. Серія : Педагогічні науки. — 2012. — Вип. 20. — С. 50–54. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vgnpu_2012_20_14.
7. Литошенко Д. Современные модели подготовки кадров высшей квалификации в свете исторического опыта европейского университетского образования XVI-XVIII вв. // Alma mater (Вестник высшей школы), 2003. — № 7. — С. 38–43.
8. Лобанова Л.С. Архитектура научных ступеней: международная практика и отечественные традиции // Вісник НАН України, 2009, № 1. — С. 42–55.
9. Лобанова Л.С. Сучасний досвід організації підготовки й атестації наукових і науково-педагогічних кадрів в розвинутих країнах світу. — К. : 2008. — 56 с.
10. Опыт, проблемы и перспективы подготовки кадров высшей квалификации / Под общ. ред. С.В. Коршунова. — Научно-исследовательская деятельность в высшей школе: аналитические обзоры по основным направлениям развития высшего образования, ФИРО. — Вып. 5. — М., 2007. — 60 с.
11. Традиции российского общего и профессионального образования [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://eduhmao.ru/portal/dt?last=false&provider=HMAOForPrintChannel&type=article&dbid=ARTICLE_12001.
12. Шукшунов В.Е. Об опыте работы мировых образовательных учреждений по подготовке научных кадров // Материалы XI Конференции министров образования государств — участников СНГ, 28.09.2005.

Вернигор И. Ю. Модели организации систем аттестации научных кадров в странах Европы

В статье исследуются национальные особенности систем аттестации научных кадров в европейских странах. Рассмотрены модели организации систем аттестации научных кадров. Освещен современный опыт аттестации научных кадров стран-членов Европейского Союза.

Ключевые слова: аттестация, научные степени, научные кадры, доктор наук, доктор философии.

Vernyhor I. Yu. Models of the organization of the systems of attestation of scientific personnel in European countries

The article examines the national peculiarities of the systems of attestation of scientific personnel in European countries. The models of the organization of the systems of attestation of scientific personnel are considered. The modern experience of attestation of scientific personnel of the European Union member states is covered.

Key words: attestation, scientific degrees, scientific cadres, doctor of science, doctor of philosophy.

І. М. Власенко

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ, ЩО ЗАЗНАЮТЬ ЗМІН У БУДІВНИЦТВІ ВНАСЛІДОК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних питань формування державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади. У статті розглядаються дефініції категорії «ризик у будівництві», «управління ризиками у будівництві». Стаття містить аналіз особливостей напрямів розвитку процесу державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади. Показано, що релевантнішим підходом до управління ризиками у будівництві під час децентралізації є формування « нової ментальності управління проектами », що пояснюється існуванням відносної автономії працівників та менеджерів будівельних проектів на місцях, легшим доступом до ресурсів будівництва, зменшенням ризиків та невизначеностей, посиленням організаційних та глобальних мереж комунікації.

Ключові слова: управління ризиками у будівництві, децентралізація, державне управління ризиками.

Постановка проблеми. Якість і обґрунтованість децентралізації влади є важливими елементами успішності економічного розвитку країни. Децентралізація системи державного управління та передача певної кількості повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень є одним із першочергових завдань українського уряду, що закріплене практично в усіх програмних документах органів державної влади та визначене міжнародними зобов'язаннями нашої держави. Так, наприклад, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була схвалена 01 квітня 2014 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р, зазначено, що вирішення частини питань будівництва передається на базовий рівень адміністративно-територіального устрою (село, селище, місто) [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку та розробкою базових теоретичних засад формування державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади, займалися такі українські та зарубіжні вчені, як: А. Асаул, В. Павлов, І. Балабанов, В. Гайдук, В. Горемикін, В. Григор'єв, О. Гриценко, А. Моченков, О. Мухін, О. Непомнящий, І. Пилипенко, Ю. Прав, Є. Романенко, І. Тарасевич, Р. Дрейк,

Дж. Фрідман, Н. Ордуей, Г. Харрісон, Г. Цукерман, Дж. Влевіес та інші.

Мета статті. Проаналізувати процес державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві під час децентралізації.

Виклад основного матеріалу. В умовах інтеграції України до європейської та світової спільнот постає завдання формування проектів будівництва (успіх яких забезпечується такими факторами, як зростання їх кількості) за допомогою врахування чинників невизначеності, що можуть як негативно, так і позитивно вплинути на досягнення цілей господарюючого суб'єкта будівництва. Це забезпечується вивченням можливостей та ефективним використанням різних методів, форм та способів управління ризиками, що актуалізує досліджувану проблему. Процес децентралізації влади щодо управління системою ризиків у будівництві передбачає можливість створення спеціалізованих органів будівельного контролю (у складі органів місцевого самоврядування) та передачу на місцевий рівень повноважень, що стосуються видачі дозвільних документів, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та ін.

Для формування якості процесу державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади, необхідно розробити ряд ініціатив державно-

го, регіонального та міжнародного характерів. Через відсутність дієвого організаційно-правового механізму врегулювання ризиків під час будівництва у взаємовідносинах із державними органами бізнес, напевно, не зовсім готовий інвестувати в проекти житлово-комунального господарства, хоча саме внутрішні й зовнішні інвестиції є одними із ключових факторів, що можуть забезпечити зростання обсягів будівництва в найближчі роки [4].

На сьогодні в будівельній галузі існує небагато наукових досліджень щодо прогнозування ризиків під час децентралізації, однак, вони є затребуваними у вирішенні актуальних політичних, економічних, соціальних проблем країни. При цьому розвиток ефективних інститутів державної влади в Україні практично неможливий без глибокого наукового обґрунтування та практичного застосування нових моделей формування публічної політики управління ризиками у виробничих процесах та суспільних відносинах будівельної галузі, що концентруються у сфері діяльності державних інституцій, публічних та приватних осіб [3]. У даній статті ставиться мета з'ясувати, як саме процес децентралізації впливає на процес будівництва та як саме допомагає зменшити невизначеності, що виникають під час виконання будівельних проектів.

Будівельні об'єкти піддаються різним ризикам на всіх етапах життєвого циклу проекту, тому система державного управління ризиками має передбачати шляхи та засоби уникнення бюрократичної неефективності будівельного процесу на кожній його стадії, забезпечуючи при цьому мотивацію для працівників, як низького, так і високого рівнів.

Деякі міркування щодо поняття ризиків у будівництві. Ризик у будівництві, у широкому розумінні, – це ймовірність виникнення невизначеностей, що можуть призвести до втрат, пов'язаних зі зменшенням майбутніх економічних вигод та/або потенціалу корисності будівельного проекту. Як відомо, управління ризиками у будівництві – це процес прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на зниження ймовірності виникнення несприятливого результату у процесі будівництва і максимізацію досягнення передбачуваного результату будівництва. Ризики є можливою небезпекою від несприятливого результату будівництва та поділяються на зовнішні (економічні, політичні, юридичні, погодні, державні ризики) та внутріш-

ні (фінансові, договірні ризики, ризики будівництва, технічні, особисті тощо).

Здійснивши проміжний аналіз міжнародного досвіду управління ризиками у будівництві під час децентралізації, ми дійшли висновку, що жорсткі та застарілі централізовані методи управління, такі як «командування та контроль», починають змінюватися на гнучкіші методи в роботі, що пов'язані із покращенням організаційних процедур будівництва, меншими витратами на обробку і обмін інформацією та знаннями. Управління ризиками у будівництві під час децентралізації потребує «нової ментальності управління проектами», що пояснюється існуванням відносної автономії працівників та менеджерів будівельних проектів на місцях, легшим доступом до ресурсів будівництва, зменшенням ризиків та невизначеностей, посиленням організаційних та глобальних мереж комунікації [1, с. 7661]. Тобто, управління будівельними ризиками під час децентралізації має свої специфічні особливості, адже, якщо дати частину повноважень на місця та органи місцевої влади самі все вирішуватимуть, не забезпечивши при цьому чіткого державного механізму контролю управління ризиками у будівництві, це призведе до хаосу.

Таким чином, кожен регіон має свої пріоритети в управлінні ризиками будівництва і вони можуть суперечити не тільки інтересам інших регіонів, але і державній політиці. Це може призвести навіть до банкрутства територій, коли кожен регіон відстоюватиме свої інтереси щодо управління ризиками та запроваджуватиме власну систему саморегулювання містобудівної діяльності в регіоні.

У сучасному світі так багато інформації, що чиновник у центральному апараті не зможе все контролювати і приймати зважені рішення самостійно. Тому частковим рішенням цього і є децентралізація, що передбачає передачу частини повноважень місцевим органам влади. Для цього потрібно розробити чітку процедуру, порядок того, як ці повноваження передаватимуться та реалізовуватимуться, з метою підвищення функціональної та економічної самостійності місцевих органів влади щодо управління ризиками у будівництві. При цьому місцеві органи державної влади повинні створювати умови для мінімізації ризиків у будівництві з метою розвитку галузі, забезпечуючи зменшення розмірів можливого збитку або ймовірності настання несприятливих подій. У цьому напрямку міс-

цевим органам влади необхідно, в першу чергу, здійснювати попереджувальні заходи, під якими розуміються різні способи підвищення безпеки будинків і споруд, установка систем контролю й моніторингу їх технічного стану, протипожежних пристроїв, проведення навчання персоналу щодо поведінки в екстремальних ситуаціях і т. д. [2, с. 29].

Будівельні проекти можуть мати абсолютно різні характеристики ризику в різних регіонах країни. Важко оцінити ці ризики та встановити взаємозв'язок між ними, більше того, це практично неможливо для більшості будівельних проектів, особливо, коли відсутні необхідні обсяги інформації та часу. У даному випадку, надзвичайно важливим стає визначення та контроль факторів виникнення ризику на регіональному рівні і розробка дієвої методики аналізу ймовірності їх настання з оцінкою можливо-го впливу на них.

Нині процес наукового дослідження та вивчення рівня настання ризиків у будівництві, в залежності від регіональних особливостей території, залишається білою плямою у плануванні діяльності органів місцевої влади. Мова йде про формування практики державного управління ризиками, що зазнають змін, у будівництві внаслідок децентралізації влади, як результат проведення ряду маркетингових досліджень, як всередині галузі, так і на зовнішньому ринку. Для цього суб'єкт управління ризиками – орган місцевої влади може бути представлений вже не в цілому, а диференційовано, тобто як сукупність районних, обласних органів державної влади, між якими розподілені різні види державної діяльності.

У якості об'єктів державного управління ризиками, що зазнають змін, у будівництві внаслідок децентралізації влади на найвищому рівні місцевої влади можуть бути: усі громадяни, які живуть на підпорядкованій території (безліч можливих приводів для взаємодії); конкретні категорії населення (наприклад, пенсіонери, співробітники навчальних закладів, тощо); підлеглі органи місцевого самоврядування; установи галузевого державного управління; будівельні підприємства, фірми (як ті, що розташовані на підпорядкованій території, так і ті, що безпосередньо впливають на процеси

життєдіяльності в регіоні, наприклад, поставальники електроенергії, води, тепла, тощо) [5, с. 34].

При цьому галузеві центральні органи виконавчої державної влади, Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (насамперед, державні будівельні комітети) у межах своєї компетенції повинні розробляти програми контролю за управлінням ризиками у будівництві в підпорядкованих будівництву галузях діяльності країни (економіка, правопорядок, обороноздатність, освіта, культура, охорона здоров'я).

Висновки і пропозиції. Таким чином, підбивши підсумки нашого дослідження, можна зробити висновок, що ефективність системи державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві внаслідок децентралізації влади, повинна бути відносно високою, адже саме місцеві органи виконавчої влади мають безпосередній і щоденний контакт із представниками будівельної галузі та громадянами. Більше того, даний рівень державного управління є сприйнятливим до впровадження принципів ризик-менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Rasim Navas. Decentralized Risk Management in Construction Industries in Kerala / Navas Rasim, Stiffin Benny // International Journal of Innovative Research in Science, Engineering and Technology. – 2017. – № 6. – Р. 7660–7665.
2. Брусенцова Я. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування / Я. Брусенцова. – Х. : Фактор, 2016. – 72 с.
3. Наукова школа управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iceg.com.ua/pro-gildiyu/naukova-shkola/>.
4. Пасенюк М. Інвестиції – ключовий фактор зростання економіки (матеріали інтерв'ю) [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://ukr.lb.ua/economics/2017/09/22/377268_pasenyuk_investitsii_klyuchoviy.html.
5. Ромат Є. В. Маркетинг у державному управлінні / Є. В. Ромат // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 4. – С. 32–35.
6. Сім кроків з децентралізації системи держархбудконтролю: Методичний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nadu.org.ua/files/docs/metodichka2.pdf>.

Власенко И. Н. Суть государственного управления рисками, которые изменяются в строительстве в результате децентрализации власти

Статья посвящена исследованию теоретических и практических вопросов формирования государственного управления рисками, которые изменяются в строительстве в результате децентрализации власти. В статье рассматриваются дефиниции категории «риск в строительстве», «управление рисками в строительстве». Статья содержит анализ особенностей направлений развития процесса государственного управления рисками, которые изменяются в строительстве в результате децентрализации власти. Показано, что более релевантным подходом к управлению рисками в строительстве при децентрализации является формирование «новой ментальности управления проектами», что объясняется существованием относительной автономии работников и менеджеров строительных проектов на местах, и более легким доступом к ресурсам строительства, уменьшением рисков и неопределенностей, усилением организационных и глобальных сетей коммуникации.

Ключевые слова: управление рисками в строительстве, децентрализация, государственное управление рисками.

Vlasenko I. N. The constitution of the state risk management that complete changes in the construction, as a result of decentralization of the power

The article is devoted to the study of theoretical and practical issues of the formation of public risk management, which undergoes changes in construction, due to the decentralization of power. The article deals with definitions of the category “construction risk”, “risk management in construction”. The article provides an analysis of the peculiarities of trends in the development of the public risk management process that undergo changes in construction, due to the decentralization of power. It is shown that the most relevant approach to risk management in construction, during decentralization, is the formation of a “new mentality of project management”, which is explained by the existence of relative autonomy of workers and managers of construction projects on the ground, easier access to construction resources, reduction of risks and uncertainties, strengthening of organizational and global communications networks.

Key words: risk management in construction, decentralization, public risk management.

УДК 351:004.9

Р. В. Власенко

кандидат наук із державного управління,
головний спеціаліст
Центру досліджень проблем Російської Федерації
Національного інституту стратегічних досліджень

КОНЦЕПЦІЯ BIG DATA В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

Стаття присвячена дослідженню концепції Big Data, зокрема, можливостям її застосування у державних органах. Розглянуто місце та тенденції розвитку Big Data в Україні. Проаналізовані передумови та проблеми її застосування в інтересах держави.

Ключові слова: Big Data, державне управління, інформаційно-комунікаційні технології, підготовка кадрів, механізми державного управління.

Постановка проблеми. Сьогодні жодне із досліджень не проводиться без збору та аналізу даних. Однак у сучасну цифрову епоху даних стає дедалі більше, а їх якість дещо знижується – частка корисної інформації в її загальному обсязі стає все меншою. У таких умовах стає дедалі важче помітити закономірності, необхідні явища та процеси через наявність «інформаційного шуму». Такий «інформаційний шум» створюється внаслідок стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Саме ІКТ роблять можливим виокремлення необхідної інформації із загальної маси, допомагають виявити закономірності, явища та процеси у великих масивах даних. У цьому і полягає основне завдання роботи з масивами даних (Big Data).

Big Data як концепція набуває все більшої популярності в світі. Нею користуються у маркетингових дослідженнях, під час аналізу світових ринків, проведення соціологічних досліджень та навіть під час виборів.

Концепція Big Data має великий потенціал і на рівні держави, особливо, коли країна все більше переходить на ІКТ, і створюються різного роду бази даних. Аналіз цих даних міг би попередити негативні явища в економіці, дати відповідь на те, чого прагне суспільство та в якому напрямі рухається, і, зрештою, допомогти у прийнятті виважених та обґрунтованих управлінських рішень.

Big Data в Україні набуває популярності, однак про широке застосування цієї концепції говорити поки що зарано. Крім того, експертами поки що не надана оцінка, наскільки ця концепція розвинута в Україні та яке місце

займає в сучасному українському суспільстві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У світовій науковій практиці концепція Big Data займає чільне місце, хоча вона відносно нова. Вважається, що сам термін введено в обіг у 2008 р. редактором журналу «Nature» Кліффордом Лінчем, однак за іншою версією, авторство терміну належить аналітику Дагу Ланею з «Gartner», який почав широко застосовувати його ще в 2001 р. Він писав: «Великі дані – це інформація великого обсягу, що збільшується з великою швидкістю і має велику різноманітність форматів. Це цінність, яка вимагає нових підходів для поліпшення прийняття рішень, розуміння суті та оптимізації процесів» [11].

Водночас, за останні 10–15 років застосуванню та розвитку концепції було присвячено чимало праць зарубіжних дослідників. Серед них можна виділити Стівена Вольфрама, Томаса Дейвенпорта, Хіларі Мейсон, Жоффрея Хінтона, Пітера Норвіга та інших.

Українські вчені також проводять дослідження в цьому напрямі. Однак їх роботи стосуються, переважно, математичних наук та кібернетики. Серед вітчизняних вчених можна виділити Є. Пенцака, І. Гаріна, Г. Почепцова, В. Білозубенка, М. Зарічного, Б. Павлишенка, Ю. Тимошина.

Невелика кількість вітчизняних наукових розробок пов'язана з тим, що Big Data розглядається як практичний інструмент, а не теоретична концепція.

Метою статті є проаналізувати необхідні умови застосування концепції Big Data в державних органах України та обґрунтувати доцільність впровадження відповідних технологій.

Виклад основного матеріалу. У даній статті під концепцією Big Data розуміється набір слабкоструктурованих даних, які мають великий об'єм, різний тип та походження, швидко змінюються, та до яких є відносно простий доступ [7, с. 81]. З огляду на ці характеристики, їх можливо обробити лише засобами обчислювальної техніки, що є однією з ключових особливостей Big Data.

Сам Кліфорд Лінч не дає визначення Big Data, проте визначає атрибути великих масивів даних – наявність великої кількості супровідної інформації, систематизованість, забезпечення довготривалого зберігання даних, що призводить до постійного накопичення та зростання обсягів даних [5, с. 28].

Data Science є набором фундаментальних принципів, які забезпечують виділення знання (в т.ч. наукового) із масивів даних [6, с. 52]. Водночас, зазначені фундаментальні принципи ще не до кінця досліджені. Наука про дані відрізняється від звичайної статистики та інших наук масштабною даних та швидкістю їх оновлення [6, с. 52].

У світі Big Data за останні 10 років стала настільки популярною через прагнення приватних компаній краще зрозуміти потреби, бажання своїх клієнтів та їх мотиви, коли вони роблять вибір під час замовлення певного товару чи послуги. Це зумовило також необхідність простежувати певні ринкові закономірності, які б дали компаніям розуміння можливостей їх зростання. Якщо раніше великі обсяги даних збирали, переважно, великі корпорації, то сьогодні в світі цим займається практично будь-яка компанія. Окрім стратегічного планування власного розвитку, компанії збирають дані в надії отримати від них користь у майбутньому.

Україна не стала винятком у цьому процесі. Тому, традиційно, найбільше розвивають

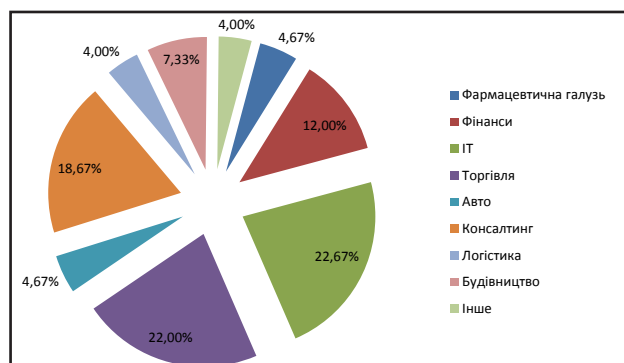


Рис. 1. Використання Big Data в різних галузях економіки

концепцію Big Data в Україні саме приватні компанії. Здебільшого, це сектор фінансів, консультативних та інформаційних послуг, торгівлі. Загальний розподіл галузей народного господарства, де в певній мірі використовуються технології Big Data, представлений на рис. 1.

Відповідно, розвиток Big Data відбувається виключно в розрізі виконання певних специфічних задач. Фахівці використовують власні бази знання в різних галузях та адаптують їх до використання Big Data. Здебільшого це відбувається за допомогою курсів підвищення кваліфікації, які направлені на вирішення конкретних тактичних задач.

Великі IT компанії популяризують Big Data, проводячи відповідні семінари [8], майстер-класи та конференції. Існують також ініціативи з боку громадянського суспільства, направлені на популяризацію концепції [10], хоча, звісно, більшість таких ініціатив орієнтовані на людей із певним рівнем знань та освіти в галузі IT.

Як результат, інтерес до концепції Big Data в Україні зростає. На рис. 2 представлено графік пошукових запитів системи Google за ключовими словами «Big Data» від українських користувачів. Оскільки сьогодні основним джерелом інформації є мережа Інтернет та пошукові системи, за допомогою таких даних ми можемо зробити висновки про інтерес до концепції Big Data. Даний графік показує повільне збільшення інтересу громадськості до концепції за останні 5 років. Стрімке підвищення пошукових запитів за даною тематикою в кінці 2016 р., ймовірно, пов'язаний зі статтею, опублікованою в «Das Magazin» [3] про те, що Big Data та аналіз соціальних мереж допоміг прийти до влади новому президентові США.

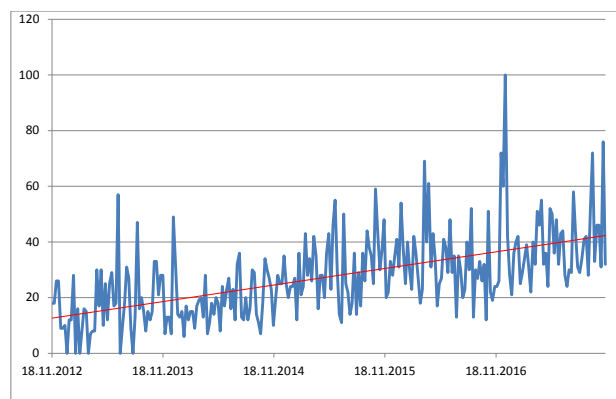


Рис. 2. Пошукові запити за ключовими словами «Big Data» за 2012–2017 рр. від українських користувачів

Як зазначено вище, основним контрибутором у розвиток Big Data в Україні (як і в інших країнах світу) є бізнес. У рамках даного дослідження нас більше цікавить, яким чином держава, в особі її органів та установ, також може скористатись технологіями Big Data. Враховуючи тенденції в світі та Україні, логічно припустити, що держава як суспільний інститут також має зацікавитись цією концепцією та її потенційними перевагами.

З цією метою спробуємо оцінити, чи готова Україна до застосування концепції Big Data на державному рівні. Необхідно врахувати, що вона вже широко застосовується в приватному секторі – а це означає, що є технологічні, інфраструктурні та законодавчі умови для її застосування. Готовність до Big Data можна оцінити за допомогою певних індексів.

У світі поки що не існує окремого рейтингу або системи оцінки розвитку Big Data в тій чи іншій країні або регіоні. Це пов'язано з тим, що концепцію застосовують більше для виконання завдань в рамках діяльності окремих установ та організацій. Для опосередкованої оцінки можливостей Big Data в масштабах окремої країни оцінимо умови, які сприяють використанню концепції та її популяризації. У першу чергу це стосується індексів розвитку інформаційно-комунікаційних технологій: рівень розвитку інформаційної інфраструктури, готовність запровадити електронне урядування, а також рівень обізнаності населення з ІКТ.

Якщо розглянути індекс розвитку ІКТ (які мають стати основним джерелом Big Data) в Україні, то у 2016 р. наша країна посідала 76 місце серед 175 країн світу [4]. І хоча, у порівнянні з попереднім роком, індекс дещо підвищився (з 5,26 у 2015 р. до 5,33 у 2016 р.), місце України у загальному рейтингу не змінилося. Це пояснюється відсутністю прогресу в розрізі окремих складових частин індексу протягом року. Їх аналіз показує, що Україна має значний потенціал у більш широкому застосуванні Big Data на державному рівні. Перш за все, це стосується людського капіталу. Згідно з дослідженнями, рівень випускників шкіл, які після їх закінчення вступають до вищих навчальних закладів, складає 99,24%, а тих, хто здобуває другу (третю чи далі) вищу освіту – 82,31%. Такий стан речей є сприятливим для підготовки фахівців у сфері «Data Science» та підвищення загальної комп'ютерної грамотності громадян. У свою чергу, це впливатиме на підвищення актуальності концепції

Big Data. З іншого боку, в Україні існує проблема із підготовкою висококваліфікованих кадрів у галузі «Data Science» – українські навчальні заклади лише починають впроваджувати відповідні програми за цим напрямом.

Сьогодні фахівців за згаданим напрямом готують лише декілька навчальних закладів України: Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» має спеціалізацію «Наука про дані (Data Science) та математичне моделювання» в рамках спеціальності «Математичне моделювання», та Український Католицький Університет має бакалаврську програму «Комп'ютерні науки» та «Data Science». Ці програми були започатковані лише в 2016 р. Бакалаврські програми «Інтелектуальний аналіз даних в управлінні проектами» та «Системний аналіз і управління. Інтелектуальний аналіз даних» Львівського національного університету імені Івана Франка були започатковані вже у 2017 р.[9]. Інші навчальні заклади практикують окремі лекції за цим напрямом із залученням провідних фахівців України у галузі «Data Science». Однак ці лекції є ініціативою окремих кафедр та викладачів і направлені на загальне ознайомлення аудиторії із основними можливостями великих даних та сфер їх практичного застосування.

Таким чином, за умови повного набору студентів на ці спеціальності, Україна отримає фахівців у галузі «Data Science» лише через 4–5 років, а в державних органах із них працюватиме взагалі невелика частина.

У таких умовах велику конкуренцію українським навчальним закладам складають зарубіжні, які пропонують передові бакалаврські та магістерські програми з отриманням диплому «науковця по роботі з даними» (Data Scientist). Звичайно, із розвитком інформаційних технологій сьогодні можна прослухати онлайн-курси в мережі Інтернет (зокрема, на українській освітній платформі «Прометей») із будь-якої тематики, що стосується «Data Science», але вони спрямовані на вирішення конкретної практичної задачі. Таким чином, можна стверджувати, що в Україні відсутній розвиток концепції на загальнодержавному рівні, а серйозні наукові дослідження у сфері Big Data не ведуться.

Для того, щоб було можливим користування перевагами Big Data в Україні, також важливий рівень розвитку ІКТ, зокрема, забезпеченість домогосподарств обчислювальною технікою та

доступ до мережі Інтернет. Згідно з дослідженням, ці показники складають 59,17% та 51,1% відповідно, що є достатнім рівнем для широкого застосування ІКТ населенням.

Іншими опосередкованими показниками, за якими можна оцінити застосування Big Data на державному рівні, є рівень готовності до електронного урядування та індекс відкритих даних. Якщо перший показник важливий для оцінки готовності держави надавати якісні послуги, тим самим стимулюючи суспільство використовувати ІКТ, що є основою для розвитку Big Data, то другий показник безпосередньо характеризує доступність даних для їх аналізу.

Згідно з дослідженням індексу електронного урядування за 2016 р., Україна посіла 62 місце у рейтингу готовності до електронного урядування з-поміж інших країн світу (всього 193), але одночасно зазначається як країна з високим рівнем розвитку електронного урядування [1, с. 158]. Щодо індексу відкритості даних [2] Україна посідає 31 місце (з 94).

Як бачимо з цих досліджень, Україна має достатньо технологічних та інфраструктурних можливостей для застосування Big Data. Однак існують певні обмеження, з якими може зіткнутися будь-яка організація. Вони стосуються вартості впровадження технологій Big Data, захисту даних, правового регулювання та слабкої координації збору й обробки інформації. Слід зазначити, що незважаючи на першу перешкоду, саме держава має достатньо важелів для вирішення інших зазначених вище проблем.

Висновки і пропозиції. Сьогодні Big Data в Україні – це молодий напрям досліджень. Водночас, наша країна має достатній інфраструктурний, технологічний, правовий та людський потенціал для розвитку цієї концепції як на рівні окремих суб'єктів господарювання, так і на загальнодержавному рівні. Проте сьогодні в Україні існує проблема із належною підготовкою кадрів за цим напрямом – практично відсутні програми підготовки у вищих навчальних закладах, а наукові дослідження лише починають розгортатися. Відповідно, державному сектору бракує кваліфікованих фахівців у цій сфері. Деякі експерти таку ситуацію пов'язують із політичною та економічною нестабільністю, оскільки вважається, що найбільшого ефекту технології Big Data дають на стабільній економіці. Але, на нашу думку, ці технології здатні вирішувати практично будь-які задачі, пов'язані із

попередженням та виходом із кризових явищ. У цьому й полягає основна перевага для застосування Big Data державою.

Перспективи подальших досліджень стосуються оцінки тенденцій розвитку технологій Big Data в Україні, ризиків та потенційних переваг від їх впровадження на державному рівні, а також моделі взаємодії бізнесу, держави та громадянського суспільства у сфері Big Data. Крім того, важливо оцінити можливість та ефект від підвищення кваліфікації ІТ-спеціалістів, які працюють у державному секторі, у сфері технологій, пов'язаних із Big Data. Не менш важливим аспектом є оцінка можливості застосування Big Data в інтересах національної безпеки та пов'язаних потенційних проблем.

Список використаної літератури:

1. E-government survey 2016. E-government in support of sustainable development – New York : United Nations, 2016. – 242 p.
2. Global open data index // Open knowledge international [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу : <https://index.okfn.org/place/>.
3. Grassegger V. Ich habe nur gezeigt, dass es die Bombe gibt / Von Hannes Grassegger, Mikael Krogerus // Das Magazin: електронна версія журн. – 2016. – №48. – Режим доступу : <https://www.dasmagazin.ch/2016/12/03/ich-habe-nur-gezeigt-dass-es-die-bombe-gibt/>.
4. ICT development index 2016 // ITU [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу : <http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2016/#idi2016rank-tab>.
5. Lynch C. How do your data grow? // Nature. – 2008. – № 455(4). – P. 28–29.
6. Provost F. «Data Science» and its relationship to big data and data-driven decision making / Foster Provost, Tom Fawcett // Big Data. – 2013. – № 1. – P. 51–59;
7. Waller M. Data Science, Predictive Analytics, and Big Data: A Revolution That Will Transform Supply Chain Design and Management / Matthew A. Waller, Stanley E. Fawcett // Journal of Business Logistics. – 2013. – № 34(2). – P. 77–84.
8. Відбулася перша в Україні Kyivstar Big Data School // Центр «Розвиток корпоративної соціальної відповідальності (КСВ)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://csr-ukraine.org/news/відбулася-перша-в-україні-kyivstar-big-data-school/>.
9. Донченко В. Data Science «с нуля»: чем интересны образовательные программы в украинских вузах // Datification [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу : http://datification.org/data_university/.

-
10. Первый инкубатор Big Data проектов в Украине // Channel for IT [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://channel4it.com/publications/Pervyy-inkubator-Big-Data-proektov-v-Ukraine-17004.html> (дата звернення: 12.04.2017).
11. Старжинський А. Як українці працюють з Big Data // Новое время [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа : <http://biz.nv.ua/ukr/experts/starzhinsky/jak-ukrajintsi-pratsjujut-z-big-data-220125.html> (дата звернення: 15.02.2017).
-

Власенко Р. В. Концепция Big Data в Украине: перспективы применения в государственных органах

Статья посвящена исследованию концепции Big Data, в частности, возможностям ее применения в государственных органах. Рассмотрены место и тенденции развития Big Data в Украине. Проанализированы предпосылки и проблемы ее применения в интересах государства.

Ключевые слова: Big Data, государственное управление, информационно-коммуникационные технологии, подготовка кадров, механизмы государственного управления.

Vlasenko R. V. Big Data concept in Ukraine: prospects of use in government bodies

The article is dedicated to the study of the Big Data concept, in particular, to the possibilities of its use in government bodies. The place and trends of Big Data in Ukraine is assessed. The prerequisites and problems of its application in the interests of the state are analyzed.

Key words: Big Data, public administration, information and communication technologies, personnel training, public administration mechanisms.

В. М. Горбик

кандидат наук із державного управління,
генеральний директор
Державного підприємства
«Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

О. С. Ігнатенко

доктор технічних наук, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті охарактеризовано поняття «природно-економічний потенціал регіону». Систематизовано особливості державного управління природно-економічним потенціалом регіону. Обґрунтовано структуру комплексного механізму державного управління природно-економічним потенціалом.

Ключові слова: регіон, природно-економічний потенціал, комплексний механізм, державне управління, перешкоди реалізації механізму управління.

Постановка проблеми. Одним із основоположних законів ринкової економіки є закон рідкості, обмеженості ресурсів, під впливом якого в регіональній економіці мають місце негативні тенденції, пов'язані, по-перше, зі зростаючими витратами, по-друге, зі зниженням прибутковості виробництва. І це в умовах, коли при здійсненні ефективного державного управління, модернізації економічного, суспільного і культурного життя кожний регіон повинен прагнути зберегти свій унікальний потенціал, здобути нову якість регіональної ідентичності з урахуванням історичних і глобальних світових тенденцій.

У зв'язку з цим необхідне нове бачення і креативне доповнення державної стратегії регіонального розвитку, її природно-економічної парадигми, що має містити низку постулатів і імперативів оцінки, а також більш повне та ефективне використання наявних об'єктивних можливостей і інноваційних факторів, інакше прискорене наближення до дефіциту природних ресурсів, із подорожчанням їх видобутку, приведе планету до початку заходу цивілізації вже до середини нинішнього століття, що й визначає актуальність теми цієї статті.

Дослідження, пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, виконано за

планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави». У межах цієї теми обґрунтовано підходи до формування та можливих напрямів розвитку механізмів державного управління природно-економічним потенціалом (ПЕП) регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що значна увага приділялась обґрунтуванню шляхів розв'язання теоретичних проблем та визначенню пріоритетів комплексного розвитку регіонів України. Зокрема проаналізовано нормативно-правове підґрунтя формування інноваційної моделі розвитку регіону, оцінено зарубіжний досвід забезпечення інноваційного розвитку на національному і регіональному рівнях у монографічному дослідженні О.Б. Жихор та Т.М. Куценко [2], водночас М.О. Джаманом виявлено закономірності, принципи і фактори формування та розвитку економіки регіонів, розглянуто економіку регіону як ланку єдиного господарського комплексу країни та вплив глобалізації на нові тенденції розвитку міжрегіональних і міжнародних економічних зв'язків [1]. Новими напрямками досліджень зба-

гачена теорія державного управління, його методологія та практика в аспектах обґрунтування структурних показників та економічної оцінки ПЕП України (Н.А. Малиш [4]), характеристики еколого-економічного потенціалу сталого регіонального розвитку та його індикативного вибору (О. Пристайко, Є. Хлобистов [7]), оптимізації використання ПЕП (О.І. Фурдичко, В.С. Паштецький [9]), а також розгляду ПЕП сільських територій в аспекті проблеми збереження довкілля (І.В. Хлівна [10]) та іншими положеннями.

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

Мета статті – узагальнення засад державного управління розвитком ПЕП регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Процеси регіоналізації економіки, що активно розвиваються в рамках загальносвітових тенденцій, набули нового імпульсу в економіці України внаслідок демократичних перетворень і відходу від галузевого принципу управління регіонами, характерного для адміністративно-командної економіки, до повноправної регіоналізації та децентралізації суб'єктів господарювання.

Системний підхід до розв'язання сформульованої проблеми свідчить, що подоланню перешкод до стійкості регіонів сприяє структуризація, збалансованість і соціальна орієнтація [3, с. 34]. Для цього, перш за все, необхідно використовувати наявну базу або, за її відсутності, провести оцінку ПРП територій, здійснити вимір природно-економічних об'єктивних можливостей і на цій основі розробити стратегію розвитку кожної регіональної економіки.

Труднощі формування регіональної соціально-економічної політики багато в чому зумовлені відсутністю розробок, що дозволяють мати просторове уявлення про результати державного управління ПЕП регіонів і про заходи, що здійснюються для стійкого збалансованого їх розвитку. Ентропійний стан економіки не може бути переборений тільки прагматичними заходами локального масштабу, тому необхідні дослідження закономірностей регіонального розвитку, пошук найкращих оптимальних варіантів і «точок» росту.

Щодо природного потенціалу, то у наукових літературі визначено, що він включає у себе сукупність усіх даних природою можливостей, запасів, джерел, які є на певній території і можуть бути використані для економічного та соціального розвитку (природні ресурси), а також природні чинники, які об'єктивно, незалежно від волі людей, впливають на цей розвиток (природні умови) [8, с. 29]. До природних ресурсів відносять: земельні, мінерально-сировинні (корисні копалини), водні, рекреаційні, ресурси флори та фауни.

Економічний потенціал регіону можна розглядати у вигляді комплексу взаємопов'язаних потенціалів: за видами економічних ресурсів, за напрямками використання, за функціональною спроможністю, за сферою діяльності [5, с. 31]. Також економічний потенціал регіону може бути визначений сукупністю галузей економіки, підприємств, установ, які виробляють промислову, сільськогосподарську, будівельну продукцію, надають різні послуги виробничого й невиробничого призначення тощо. Цей принцип покладений в основу класифікації економічного потенціалу країни за ознакою сфери діяльності. У процесі прийняття рішень щодо формування та подальшого використання і розвитку економічного потенціалу регіону необхідно враховувати його властивості. До головних із них слід віднести взаємозв'язок і збалансованість елементів, що повинні функціонувати одночасно і комплексно, оскільки закономірності розвитку можливостей економіки регіону не можуть бути розкриті окремо, а тільки в сукупності, що потребує досягнення збалансованого оптимального співвідношення між ними [11, с. 30].

Проведений аналіз свідчить, що комплексний механізм державного управління розвитком ПЕП регіону є інтеграцією правового, організаційного та економічного механізмів, що включають у себе методи правового регулювання, організаційно-економічні методи, важелі, інструменти впливу на керований об'єкт. Отже, для дослідження сутності комплексного механізму доцільно, на наш погляд, розмежувати його складові частини у вигляді правового, організаційного і економічного механізмів.

Механізм правового регулювання має розглядатись як взята в сукупності система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин в управлінні розвитком ПЕП регіону.

Центральним елементом організаційного механізму є структура управління, за допомогою якої поєднуються різні сторони діяльності, регламентуються внутрішні зв'язки і досягається стійка система службових взаємовідносин між структурними підрозділами і працівниками апарату управління. Організаційний механізм охоплює організацію структури керуючої системи (статики) і організацію процесу функціонування системи, якою керують (динаміки) [6, с. 211]. Таким чином, від структури управління значною мірою залежить дієвість механізму державного управління розвитком ПЕП регіону. Вона представлена наступними складовими елементами:

- правила, організаційно-правові нормативи і стандарти, які визначають і регулюють структуру управління;
- розподіл робіт між різними виконавцями;
- оснащення управлінської праці засобами оргтехніки, чисельність працівників в управлінні, матеріальне і моральне стимулювання їхньої праці.

Економічний механізм передбачає управління системою ринкових відносин, системою економічного впливу з боку держави. На відміну від організаційного механізму, що регулює організаційні відносини між елементами системи, економічний механізм державного управління розвитком ПЕП регіону реалізує систему економічних відносин в процесі управління.

Таким чином, типологічний аналіз визначень механізмів управління дозволяє зробити наступні висновки, які формують концептуальну модель комплексного механізму державного управління розвитком ПЕП регіону:

- механізм управління є основним елементом системи управління, що дозволяє приводити її в дію і забезпечувати стабільне функціонування;
- механізм управління є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів: цілей управління (досягнення позитивного соціально-економічного ефекту), методів, інструментів і важелів управління);
- механізм управління може бути представлений у вигляді сукупності окремих механізмів нижчого рівня, що входять до його складу (механізми планування, фінансування, управління персоналом, ресурсного забезпечення, контролю та інші);
- зміст елементів механізму управління має значні відмінності в залежності від рівня ієрархії

суб'єкта управління (регіональний, муніципальний, рівень керівників організації);

- робота механізму орієнтована на реалізацію функцій управління відповідно до визначених принципів, що у підсумку дозволяє досягати мети управління;

– побудова механізму управління є процесом моделювання певних умов, «правил гри», згідно з якими здійснюється управлінський вплив і зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління;

- результатом функціонування механізму є ефекти управління, що визначають поточний стан керованого об'єкта.

Будь-який управлінський вплив має здійснюватися цілеспрямовано (цілі орієнтують діяльність суб'єктів і об'єктів управління, сприяють виробленню певної моделі поведінки), у зв'язку з чим формування або вдосконалення того чи іншого виду механізму повинно здійснюватися для досягнення певної мети (наприклад, стабілізації або розвитку об'єкта управління). Також слід зазначити, що механізм управління передбачає вироблення конкретних організаційних форм функціонування керованого об'єкта (наприклад, організаційну структуру), отже і сам об'єкт управління умовно можна вважати частиною механізму. Тому механізм державного управління розвитком ПЕП регіону в широкому розумінні включає в себе, крім принципів, функцій, засобів реалізації управлінського впливу, також цілі та організаційні форми функціонування керованого об'єкта.

Сучасна економічне середовище характеризується складністю, інформатизацією соціально-економічних процесів, динамічністю; в ній функціонує і взаємодіє множина економічних систем, отже, і механізмів державного управління розвитком ПЕП регіону, що забезпечують розвиток даних систем, також багато.

Таким чином, загальна структура механізму державного управління розвитком ПЕП регіону повинна розкриватися відповідно до особливостей цієї конкретної предметної області, сфери діяльності регіону, специфічної характеристики керованої системи, в тому числі – залежно від управлінських, матеріально-технічних, кадрових, фінансових, інформаційних, нормативно-правових, науково-методичних умов її функціонування. При цьому різноманіття властивостей, змісту і варіантів реалізації конкретного механізму державного управління розвитком ПЕП регіону визначається множиною взаємодіючих суб'єктів

управління і їх цілей, об'єктами цільового впливу, реалізованими функціями управління, різноманітним методом, інструментами і важелів управління.

Комплексний механізм має забезпечувати рівні умови функціонування ПЕП регіонів України, вимагає цілеспрямованих дій з боку держави шляхом регулювання розвитку регіонів та сприяння окремим регіонам, використання особливостей їх природного, виробничого і ресурсного потенціалу. Сьогодні в жодному питанні внутрішньої політики немає таких глибинних розбіжностей між суттю проблеми й методами її вирішення, між теорією і практикою, як у питанні формування та реалізації регіональної політики держави [5, с. 17]. Для вирішення цих проблем виникає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, впровадження організаційних, правових та економічних заходів з метою забезпечення ефективного державного регулювання розвитку ПЕП регіону у контексті пріоритетних процесів регіонального розвитку країни та координації міжрегіональних зв'язків.

Державне управління розвитком ПЕП повинне передбачати системні дії щодо забезпечення збалансованого функціонування регіональних систем, що мають на меті покращення якості та підвищення рівня життя населення. Зокрема, державне регулювання регіонального розвитку поширюється на ті сфери діяльності, які віднесено до компетенції державного рівня управління.

Метою державного управління має бути стимулювання розвитку територій, нездатних функціонувати в режимі саморозвитку, та підтримка й активізація соціальної мобільності населення окремих регіонів. Регулювання територіального розвитку повинно здійснюватися системою спеціально організованих заходів політичного, правового, соціального, фінансового, економічного характеру, покликаних:

- стимулювати розвиток тих територій, які з об'єктивних причин не можуть функціонувати в режимі саморозвитку;
- створювати умови для виникнення і функціонування національно значимих потенційних «точок зростання» (вільних економічних зон, технопарків тощо);
- забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (утримання на території об'єктів державного значення).

Ефективним державне управління ПЕП регіонів може бути лише за умови виконання його основних принципів, до яких належать: обґрунтоване та ефективне поєднання державного регулювання і ринкового саморегулювання залежно від ступеня адаптації до них регіонів та рівня їх депресивності й обґрунтування та реалізація механізмів державного регулювання регіонального розвитку в режимі «особистої відповідальності».

В Україні, за сучасних умов трансформації суспільства та поступового переходу до ринкових відносин, державне управління розвитком ПЕП регіону може здійснюватися у формі: трансфертів, спрямованих до місцевих бюджетів з державного бюджету, для вирівнювання фінансового забезпечення регіону; додаткової фінансової підтримки депресивних регіонів; державних цільових програм, спрямованих на вирішення територіальних проблем (досягнення прискореного зростання пріоритетних галузей регіонального господарства, зростання експортного потенціалу регіону); бюджетних інвестицій і конкретних інвестиційних проектів тощо. Слід зазначити, що здійснення державного управління в Україні стикається з багатьма труднощами.

До головних перешкод на шляху забезпечення ефективної реалізації комплексного механізму державного управління розвитком ПЕП регіонів в Україні можна віднести:

- відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку;
- недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів;
- низьку інституційну та фінансову спроможність місцевих органів публічної влади щодо вирішення питань місцевого значення;
- відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів на основі гарантованих державою соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання;
- незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні.

Державне управління, як і будь-яка інша діяльність держави, потребує також належного нормативно-правового забезпечення, прийняття низки законів та підзаконних актів, які б нормативно закріпили довгострокову концепцію розвитку ПРП регіонів, базові засади держав-

ного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми і методи такого управління.

Висновки і пропозиції. Отже, за сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання розвитку ПЕП регіонів стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни.

Реалізація ідеї міцної держави неможлива без зміцнення усіх її складових частин, у тому числі й регіональних. Державне управління розвитком ПЕП регіонів не повинно передбачати створення усередненої картини, а метою політики має стати побудова України як держави взаємодіючих регіонів, що утворюють єдину країну.

Обґрунтована загальна структура механізму державного управління розвитком ПЕП регіону, яка містить такі елементи, як функції, принципи управління, а також різні засоби реалізації управлінського впливу на об'єкти управління. Державна підтримка в таких умовах має стосуватися взаємозамінності ресурсів і реструктуризації галузей діяльності, реалізації можливостей мінімізації виробничих витрат, забезпечення граничної прибутковості використання ПРП регіонів України.

Подальші розвідки у перспективі мають спрямовуватись на підвищення ефективності державного управління регіональним розвитком. Доцільно впроваджувати новітні технології, до яких належить регіональний моніторинг, або моніторинг регіональних ситуацій і регіональних проблем, під яким розуміють спеціально організовану і постійно діючу систему необхідної статистичної звітності, збирання й аналізу статистичної інформації, здійснення додаткових інформаційно-аналітичних обстежень (опитування населення тощо) і діагностики стану, тенденцій розвитку та гостроти загально-регіональних ситуацій і регіональних проблем. Має бути здійснено дослідження можливостей та методології використання запропонованих

підходів до реалізації комплексного механізму державного управління розвитком ПЕП регіонів.

Список використаної літератури:

1. Джаман М.О. Теорія економіки регіонів : [навч. посіб.] / М.О. Джаман. – К. : Центр навчальної літератури, 2017. – 384 с.
2. Жихор О.Б. Інноваційний розвиток регіону : [монографія] / О.Б. Жихор, Т.М. Куценко. – К. : УБС НБУ, 2012. – 251 с.
3. Коваль Я.В. Регіональна економіка : [навч. посіб.] / Я.В. Коваль, І.Я. Антоненко. – К. : РВПС України НАН України, 2005. – 189 с.
4. Малиш Н.А. Структурні показники та економічна оцінка природно-ресурсного потенціалу України / Н.А. Малиш // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_11.
5. Національна парадигма сталого розвитку України / М.А. Хвесик, О.М. Алимов, І.К. Бистряков та ін.; за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2012. – 72 с.
6. Осовская Г.В., Осовский О.А. Основы менеджмента: Учебное пособие. – К.: «Кондор», 2006. – 529 с.
7. Пристайко О. Еколого-економічний потенціал сталого регіонального розвитку та його індикативний вибір / О. Пристайко, Є. Хлобистов // Економіка природокористування і охорони довкілля. – С. 101–104. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics-ofnature.net/uploads/arhiv/2014/Prystayko.Pdf>.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
9. Фурдичко О.І. Проблема оптимізації використання природно-ресурсного потенціалу певного регіону / В.С. Паштецький, О.І. Фурдичко // Агроекологічний журнал. – 2013. – № 1. – С. 17–21.
10. Хлівна І.В. Природно-ресурсний потенціал сільських територій: проблеми збереження довкілля / І.В. Хлівна // Економіка АПК. – 2013. – № 3. – С. 59–64.
11. Яременко О.М. Економічна природа платежів за користування природними ресурсами / О.М. Яременко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2014. – № 2. – С. 28–32.

Горбик В. Н., Игнатенко А. С. Государственное управление развитием природно-экономического потенциала регионов Украины

В статье охарактеризовано понятие «природно-экономический потенциал региона». Систематизированы особенности государственного управления природно-экономическим потенциалом региона. Обоснованно структуру комплексного механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом.

Ключевые слова: *регион, природно-экономический потенциал, комплексный механизм, государственное управление, препятствия реализации механизма управления.*

Horbik V. M., Ignatenko O. S. State management of the development of the natural and economic potential of the regions of Ukraine

The article describes the concept of “natural and economic potential of the region”. The peculiarities of state management of the natural and economic potential of the region are systematized. The structure of the complex mechanism of state management of the natural and economic potential is substantiated.

Key words: *region, natural-economic potential, complex mechanism, public administration, obstacles to the implementation of the management mechanism.*

С. С. Гринчишин

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянуті проблеми та перспективи реалізації державної молодіжної політики, узагальнюються основні пріоритети, стратегічні завдання, вирішення яких лежить в основі становлення молодіжної політики в Україні. Розглядається питання про формування механізму координації молодіжної політики як на державному, так і на регіональному рівнях. Визначається зміст правового та організаційно-економічного механізмів формування та реалізації цієї політики. Акцентовується увага на проблемах участі молодого покоління в реалізації державної молодіжної політики на регіональному рівні. Узагальнюються перспективи розробки механізмів державної молодіжної політики на місцевому рівні. У контексті мети даного дослідження обґрунтовано роль молодіжних громадських об'єднань у підвищенні ефективності реалізації державної молодіжної політики.

Ключові слова: державна молодіжна політика, механізми формування та реалізації державної молодіжної політики, органи управління у сфері молодіжної політики, організаційно-економічний та правовий механізми, молодіжні організації.

Постановка проблеми. У контексті сучасних процесів суспільного розвитку, демократизації врядування, євроінтеграції, глобалізації особливу увагу слід приділити державній молодіжній політиці, оскільки саме вона є тим соціальним явищем, яке безпосередньо чи опосередковано впливає на всі суспільно-політичні процеси. Саме питання молодіжної політики вже впродовж кількох десятиків років є одним із найактуальніших. Передумовою цього є не лише інтеграційні, глобалізаційні процеси, а й залежність суспільства від свого якісного показника – молоді, яка є тим рушійним джерелом розвитку суспільства, яке, впливаючи на формування та розвиток держави, постає ефективним суб'єктом і дієвим чинником функціонування суспільно-політичного простору.

В останні роки здійснено ряд заходів, спрямованих на покращення життєдіяльності суспільства, більшість з яких стосувалася виключно економічних, а не соціальних питань. Саме тому перед науковцями, політиками, управлінцями залишається потреба у розробці заходів, які дозволять вирішити проблеми молоді: працевлаштування, підвищення кваліфікації, матеріальне забезпечення, захист прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання молоді, молодіжної політики, механізмів реалізації молодіжної політики було і залишається одним із найпріоритетніших у дослі-

дженнях зарубіжних та вітчизняних науковців. Так, окремі аспекти зазначеного питання розглядали такі дослідники, як: О.М. Балакірева, В.А. Головенько, Г.Коваль, В.В. Цветков.

Однак поза увагою залишається розгляд механізмів реалізації державної молодіжної політики в Україні на регіональному рівні, що, у свою чергу, вплинуло на вибір теми нашого дослідження.

Метою статті є розгляд механізмів реалізації державної молодіжної політики в Україні на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Молодіжна політика України є цілим комплексом заходів за такими напрямками, як підтримка молоді в соціальній сфері; формування умов для громадянського становлення і патріотичного виховання молоді; запобігання правопорушенням і асоціальним явищам у молодіжному середовищі; формування молодіжної кадрової політики; сприяння самореалізації молодих громадян у професійній, науковій, громадській діяльності; розвиток лідерського потенціалу молоді; підтримка талановитої молоді.

У контексті сучасних процесів суспільного розвитку основними завданнями державної молодіжної політики є: підвищення якості сучасної освіти молоді; переорієнтація системи підготовки фахівців відповідно до потреб ринку праці з урахуванням перспектив диверсифікації іс-

нуючої моделі економіки на модель «економіки знань»; розробка і впровадження механізму залучення молоді до наукової та науково-технічної діяльності, поліпшення системи підтримки молодих вчених; використання системи профорієнтації в роботі з молоддю з метою збалансування потреб ринку праці та ринку освітніх послуг; посилення роботи щодо працевлаштування і зайнятості молоді; впровадження економічно зручних механізмів гарантованого забезпечення молодих людей першим робочим місцем шляхом надання роботодавцям преференцій при створенні додаткових робочих місць для молоді; врегулювання процесу трудової міграції шляхом укладення міжурядових угод з метою забезпечення соціального захисту громадян, які працюють за межами держави; формування здорового способу життя, профілактика поширення алкогольної, наркотичної залежності; впровадження механізмів державного і громадського контролю за збереженням існуючих та будівництвом нових фізкультурно-спортивних та оздоровчих об'єктів, перш за все, в малих містах і сільській місцевості; національно-патріотичне виховання молодого покоління, спрямоване на подолання взаємної відчуженості молоді різних регіонів і консолідацію української нації, формування толерантності в молодіжному середовищі; розвиток пільгового дострокового державного кредитування молоді і молодих сімей, забезпечення житлом дітей та молоді; підтримка ініціативи молоді щодо її участі в суспільному житті країни, сприяння зміцненню функціонуючих і утворення нових громадських молодіжних і дитячих об'єднань, заохочення волонтерського руху [5, с. 144–148].

Головною метою державної молодіжної політики є створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України [1, с. 149–150].

З урахуванням викладеного, втілення законодавчо окресленої мети та орієнтирів цієї політики реалізується за умови використання певних механізмів державного управління, серед яких можна виділити законодавчо-правовий та організаційно-економічний. Законодавчо-правовий механізм передбачає встановлення і застосування норм права у зазначеній сфері. Організаційно-економічний є сукупністю різних конкретних організаційних та економічних еле-

ментів, що мають забезпечувати ефективну діяльність державно-управлінської системи. Щодо сфери молодіжної політики, то законодавчо-правовий механізм об'єднує такі складові частини: прийняття законодавчих актів, рішень державних органів управління, спрямованих на формування й реалізацію державної молодіжної політики; підготовку щорічної доповіді Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні, стан реалізації державної молодіжної політики; створення механізмів і інститутів для впровадження в життя закону; заходи із забезпечення здійснення прав молоді, зафіксованих у Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актах; розробку та законодавче затвердження державних стандартів; вироблення механізмів для впровадження міжнародного законодавства, ратифікацію документів міжнародних організацій [2, с. 345]. Разом із тим даний механізм, покликаний забезпечити ефективне втілення правових норм у процес державної молодіжної політики, передбачає, що суб'єкти формування законодавчо-правової бази встановлюють правову основу для визначення, гарантованого забезпечення, розвитку та проведення заходів із забезпечення здійснення основних прав, свобод і обов'язків молоді. Також вони встановлюють правові норми здійснення управлінського впливу всіх елементів структури механізму формування та реалізації державної молодіжної політики, які визначають цілі, завдання, принципи функціонування механізму і регламентують відносини, що виникають у цій сфері. Прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, рішень державних органів управління, створення механізмів та інститутів для впровадження в життя закону, розробка та законодавче затвердження державних стандартів, а також вироблення механізмів для впровадження міжнародного законодавства забезпечують втілення правових норм у процесі державного управління.

У цьому випадку важливою умовою ефективності законодавчо-правової складової частини є належне інформаційне забезпечення. Так, недостатня інформованість молоді про існування і дію молодіжного законодавства призводить до того, що молоді люди не можуть вільно орієнтуватися у сучасному законодавстві, а існуюча юридична практика засвідчує, що забезпечувати права, невідомі або недоведені до громадськості, неможливо. Необхідним

елементом зазначеної складової частини є контроль із боку державних органів, який повинен забезпечувати відпрацювання механізму, нормативів реалізації та контролю за виконанням нормативно-правових актів. Слід пам'ятати, що визначення основних засад державної молодіжної політики та її нормативно-правових основ не є достатньою умовою для ефективного провадження політики, спрямованої на вирішення реальних проблем молоді. Для впровадження в життя закону необхідною передумовою постає створення дієвого організаційно-економічного механізму, який є формою взаємодії його учасників та сукупністю різних організаційних й економічних елементів і включає такі елементи, як нормативні документи, систему органів і організацій, відносини між учасниками; практичну діяльність, організаційні та економічні заходи. Отже, організація державного управління у сфері молодіжної політики здійснюється через систему державних органів по роботі з молоддю, соціальні служби та молодіжну інфраструктуру, діяльність яких є законодавчо регламентованою. Органи управління, реалізуючи свої функціональні повноваження, приймають державно-управлінські рішення зі створення економічних, політичних, організаційних, правових умов реалізації даної політики на всіх рівнях держави. Молодь, у свою чергу, є не тільки об'єктом впливу, вона бере безпосередню участь у провадженні молодіжної політики, що забезпечує з її боку зворотний зв'язок, відгук на здійснювану державними органами політику. Відтак відбувається взаємодія різних елементів управління.

Необхідно констатувати, що управління реалізацією молодіжної політики, по суті, є управлінням людськими ресурсами – їх доборою, підготовкою, розстановкою, організацією діяльності тощо. З огляду на це, особлива роль у забезпеченні ефективності функціонування системи державного управління належить людському фактору. Це зумовлює необхідність забезпечення сфери професійними кадрами, здатними ефективно діяти в нових умовах нашого суспільства, вміло використовувати перевірений життєм вітчизняний і зарубіжний досвід роботи з молоддю. Натомість нині існує ціла низка проблем, які стосуються питань як кількісного, так і якісного кадрового складу молодіжних структур і вимагають розгляду й прийняття відповідних рішень державних органів. Між тим, типовим елементом організації держав-

ного управління є ступінь участі громадян та їх об'єднань у процесі управління. У нашому випадку одним із провідних механізмів залучення молоді до прийняття рішень є функціонування при органах державної влади та органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів, а саме громадських рад. В Україні таких рад – всеукраїнських, регіональних, місцевих – значна кількість. Дійсно, наявність молодіжних рад може істотно покращити молодіжну політику держави, але їхня робота, як правило, не відрізняється особливою ефективністю. З урахуванням викладеного, можемо стверджувати, що діяльність державних органів, які займаються проблемами молоді на державному, регіональному та місцевому рівнях, є однією з основних складових частин організаційно-економічного механізму, існування якого забезпечується: прийняттям рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію державної молодіжної політики; винесенням на розгляд сесій відповідного рівня питань щодо молоді; здійсненням заходів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; розробкою та реалізацією цільових комплексних програм; створенням соціальних служб для молоді, проведенням соціальної роботи з молоддю; наданням соціальних послуг молодим громадянам; роботою з кадрами сфери молодіжної політики; забезпеченням участі молоді у процесі провадження політики (шляхом проведення громадських слухань; створення громадських рад; взаємодії з молодіжними громадськими організаціями). Підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що в Україні створено систему органів управління у сфері, а також розгалужену мережу закладів і установ, яка діє на всіх рівнях держави і покликана забезпечувати вирішення завдань державної молодіжної політики. Проте це не забезпечує високої ефективності провадження цієї політики, адже система управління у сфері не завжди спрацьовує ефективно. Як справедливо зазначає В. Цвєткова, «соціально-економічний розвиток можна забезпечити лише в умовах зростаючого використання управлінських ресурсів» [9, с. 192]. До речі, найважливішим чинником і умовою ефективного провадження державної молодіжної політики поряд з людськими ресурсами є використання фінансово-економічних ресурсів. Це, у свою чергу, зумовлює наявність певних економічних інструментів та важелів. Економічна діяльність державних органів у

справах молоді відбувається на всіх рівнях держави і має такий зміст: бюджетне фінансування; державні дотації, субвенції; утворення спеціальних фондів; сприяння інвестиційній діяльності; надання кредитів молоді; надання молодим громадянам економічних пільг, грантів, послуг; підтримка діяльності молодіжних громадських організацій.

На підставі викладеного встановлено, що на сьогоднішній день спостерігається:

- скорочення чисельності молоді в регіонах, внаслідок цього перед органами державної влади виникає питання про необхідність кардинального підвищення якості наявного молодіжного людського ресурсу, мінімізації фізичних і соціальних втрат, максимально глибокої і ефективної соціалізації молодих людей, формування у них лідерських якостей, а також залучення і закріплення молоді на території маленьких регіонів;

- погіршення стану фізичного і психічного здоров'я молоді, у зв'язку із цим виникає необхідність у впровадженні заходів із підвищення культури здорового способу життя;

- значний відсоток молодих людей, які отримують статус безробітного. У 2016 році частка молоді серед громадян, визнаних безробітними, склала приблизно 11,6%; по регіонах України частка молоді серед офіційно зареєстрованих безробітних в середньому становить 20% [8, с. 144]. Причинами такої ситуації можуть бути недостатньо успішна соціалізація і профорієнтація молоді, «утриманська» позиція молодих людей, відсутність досвіду роботи у молоді, яка отримала освіту. У зв'язку з цим важливого значення набувають розвиток творчого і професійного потенціалу молоді, супровід молодих фахівців, підвищення престижу робітничих професій.

На регіональному рівні доречним є прийняття комплексних молодіжних програм, які сприятимуть розвитку молодіжної політики України на регіональному рівні. Прикладом такої програми, на нашу думку, слід вважати Комплексну програму підтримки та розвитку молоді Київської області на 2015–2020 роки «Молодь Київщини» [8], мета якої полягає у: збільшенні кількості молоді, залученої як до розробки та організації, так і до участі у заходах та проектах, спрямованих на національно-патріотичне виховання та підвищення рівня громадянської свідомості молоді шляхом налагодження системної освітньої, виховної, інформаційної

роботи за участю установ, які працюють з молоддю, інститутів громадянського суспільства, молодіжних працівників, волонтерів; збільшенні чисельності молоді, залученої до популяризації та утвердження здорового і безпечного способу життя та культури здоров'я; розвитку існуючих та створення нових інфраструктурних об'єктів із метою створення належних умов для залучення молоді до здорового та безпечного способу життя; наданні підтримки молоді у працевлаштуванні та сприянні створенню для неї нових робочих місць; підвищенні рівня самоорганізації і самоврядування інститутів громадянського суспільства та їх осередків; створенні конкурентоспроможного середовища для інститутів громадянського суспільства, у тому числі шляхом застосування конкурсних засад фінансової підтримки їх проектів та заходів за рахунок бюджетних коштів; підвищенні рівня залучення молоді до волонтерства як форми суспільно значущої діяльності вторинної зайнятості; підвищенні рівня активності молоді в містах та районах; забезпеченні інтеграції молоді області в європейські та світові молодіжні структури.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене нами дослідження встановило, що розглянуті у статті механізми формування та реалізації державної молодіжної політики покликані забезпечувати ефективну діяльність державно-управлінської системи у сфері, яка відповідатиме як вимогам та інтересам самої молоді, так і завданням суспільства в особі держави. Між тим, недоліки молодіжної політики в Україні, на наш погляд, пов'язані саме з неналежними механізмами її розробки та реалізації.

Реалізація молодіжної політики на регіональному рівні (на прикладі Київської області) є системним процесом, в який включено безліч галузевих і територіальних інститутів, покликаних вирішувати важливі для молоді проблеми в сфері освіти, виховання, зайнятості, охорони здоров'я, дозвілля тощо. Слід зазначити, що невирішеність багатьох проблем на місцях стримує повноцінне включення молоді в процес розробки молодіжної політики, що відбивається на її ефективності. Однак, молодіжна політика держави має вдосконалюватися та відповідати всім запитам сьогодення. На підставі цього предметом подальших досліджень має стати розгляд механізмів формування та реалізації молодіжної політики в світі та Україні.

Список використаної літератури:

1. Балакірева О.М., Головенько В.А. Державна молодіжна політика як важливий напрям діяльності владних інститутів щодо розв'язання проблем молоді в сучасній Україні // Укр. соціум. – 2006. – № 6. – С. 149–150.
2. Державна молодіжна політика в Україні. Слов. термінів норм.-правових актів / Авт.-упорядн. Є.І. Бородин. – Д. : Герда, 2003. – 345 с.
3. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 // Нормативно-правове забезпечення діяльності центрів соціальних служб для молоді.
4. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» у редакції Закону № 1613-III (1613-14) від 23.03.2000 зі змінами від 28.12.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.
5. Коваль Г. Шляхи реформування державної молодіжної політики / Г. Коваль. // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». – 2013. – № 4(16). – С. 144–148.
6. Комплексна програма підтримки та розвитку молоді Київської області на 2015–2020 роки «Молодь Київщини». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://koda.gov.ua/obladminstratsija/struktura/strukturni-pidrozdili-oda/molodizhna-politika/molod-kiivshini-na-2015-2020-roki/>.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Соціальні проблеми працевлаштування молоді / О.М. Балакірева (керівник авт. кол.). В.В. Онікієнко, О.В. Валькована та ін. – К. : Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2004. – 144 с.
9. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Х. : Вид-во «Право», 1996. – 192 с.

Гринчишин С. С. Механизмы реализации государственной молодежной политики в Украине на региональном уровне

В статье рассмотрены проблемы и перспективы реализации государственной молодежной политики, обобщены основные приоритеты, стратегические задачи, решение которых лежит в основе становления молодежной политики в Украине. Рассматривается вопрос о формировании механизма координации молодежной политики как на государственном, так и на региональном уровнях. Определяется содержание правового и организационно-экономического механизмов формирования и реализации этой политики. Акцентируется внимание на проблемах участия молодого поколения в реализации государственной молодежной политики на региональном уровне. Обобщаются перспективы разработки механизмов государственной молодежной политики на местном уровне. В контексте реализации цели данного исследования обоснована роль молодежных общественных объединений в повышении эффективности реализации государственной молодежной политики.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, механизмы формирования и реализации государственной молодежной политики, органы управления в сфере молодежной политики, организационно-экономический и правовой механизмы, организации.

Grynchyshyn S. S. Mechanism of realization of state military policy in Ukraine at regional level

Within the framework of this article, the problems and perspectives of the implementation of the state youth policy are considered, the main priorities, strategic tasks, the solution of which is the basis of the formation of youth policy in Ukraine. The issue of forming a mechanism for coordinating youth policy at both the state and regional levels is considered. The content of legal and organizational and economic mechanisms for the formation and implementation of this policy is determined. The attention is focused on the problems of participation of the younger generation in the implementation of the state youth policy at the regional level. The prospects of developing the mechanisms of state youth policy at the local level are summarized. In the context of the purpose of this research, the role of youth public associations in enhancing the effectiveness of the implementation of the state youth policy has been substantiated.

Key words: state youth policy, mechanisms of formation and implementation of state youth policy, youth policy management bodies, organizational and economic and legal mechanisms, youth organizations.

О. В. Делія

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

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СТРУКТУРІ ПОЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Подана проблематика державної політики як суспільного феномену, який функціонує та розвивається у середовищі, у тісному взаємозв'язку з іншими соціокультурними феноменами. Акцентований вплив складників середовища на вироблення державної політики. У межах компонентної структури політичного середовища виокремлено інститути громадянського суспільства. Розглянуто механізм впливу громадських інститутів на вироблення державної політики

Ключові слова: інститути громадянського суспільства, державна політика, механізми державного управління.

Постановка проблеми. Сучасне розуміння процесу вироблення державної політики ґрунтується на усвідомленні державної політики як результату спільної взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства. З одного боку, держава як інститут та державні інститути влади є центром ухвалення державно-політичних рішень, гарантують збереження влади правлячого режиму, незалежності та територіальної цілісності країни [2, с. 61–63], з іншого – сучасні мережеві структури докорінно змінюють роль держави у суспільних процесах, оскільки держава постає одним із суб'єктів вироблення державної політики. Основною функцією держави у цьому випадку є стимулювання розвитку та організація взаємодії між різними суспільними інститутами, що впливають на зміст та перебіг державно-політичного процесу [7].

Формування громадянського суспільства в національних державах стало можливим завдяки комплексу соціальних, політичних, часових, просторових умов середовища і є результатом особливостей історичного розвитку. Еволюційне збільшення кількості об'єктів, що регулюються державною політикою, логічно розширило соціальну та партнерську базу у контексті прийняття політичних рішень та зумовлює сьогодні постійну державну підтримку і регулювання участі громадянських структур у державно-політичному процесі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання середовища державної політики,

впливу окремих його складників на державно-політичний процес стали предметом наукового аналізу у працях вітчизняних дослідників В. Тертички, В. Кілієвича, В. Купрія, які дослідили теоретико-методологічні аспекти розгляду суспільно-політичного середовища, аналізу державної політики, його основні характеристики та принципи взаємодії із державно-політичним процесом [8]. А. Сельський у своїй ґрунтовній розвідці здійснив аналіз основних підходів до розуміння поняття «середовище», що отримали чільне місце у вітчизняному та зарубіжному публічно-управлінському науковому дискурсі, дослідив роль середовища у запровадженні механізмів державного управління в управлінську діяльність.

Мета статті. Попри беззаперечні вагомі здобутки у сфері дослідження участі громадських структур у виробленні державної політики, роль інститутів громадянського суспільства як чинників політичного середовища потребує детального розгляду.

Виклад основного матеріалу. У розрізі нашого дослідження основним критерієм диференціації інститутів громадянського суспільства є модульність, тобто ступінь інтеграції в структуру політичного середовища державної політики (табл.1).

Зауважимо, що в окремих випадках (авторитарні, корумповані режими тощо) із інституційної сфери політичного середовища елімінується суспільна орієнтація як модус діяльності чи

взаємодії державних та громадських інститутів у площині вироблення державної політики. Влада не тільки не заохочує форми участі суспільства у державно-політичному процесі, а й уникає чи вдається до заборонних стратегій щодо такої участі. Закриті правлячі режими можуть вдаватися до протекціоністських дій, націоналізації чи приватизації задля корпоративних інтересів через різні незаконні дії [10].

Таблиця 1
**Інститути громадянського суспільства
у структурі політичного середовища
державної політики**

Інтегровані в політичне середовище	Частково інтегровані в політичне середовище	Умовно поза політичним середовищем
Партії	Групи інтересів	Об'єднання за інтересами

Складено автором

Індивіди, котрі мають власний соціальний простір, приватні інтереси і справи, потребують представництва своїх інтересів легітимними представниками. Зазначимо, що об'єднання за інтересами мають політичний вимір та політичну функцію, але не більше. Вони здійснюють дотичний, опосередкований вплив на вироблення державної політики, оскільки для реалізації власних функцій вони не потребують політичного представництва та сталої взаємодії із суб'єктами державної політики, органами управління та адміністрування.

У цьому контексті конфігурацію інституційної сфери політичного середовища державної політики визначають структури, повністю інтегровані до політичного середовища, які забезпечують партійно-електоральне політичне представництво. В умовах становлення і розвитку представницької демократії інституційна сфера політичного середовища постає засобом репрезентації соціального в політичному середовищі. Найважливішими для процесу вироблення державної політики є функції, які виконують інститути представництва – агрегація інтересів як визначення суспільних інтересів у політичній альтернативі, артикуляція суспільних інтересів та рекрутування еліт, оскільки партії є суб'єктом політичної системи та висловлюють волю та інтереси народу в політичній формі.

Таким чином, демократичний характер інституційного середовища забезпечує, у тому числі, діяльність політичних партій, які виконують роль

спеціалізованої структури-посередника між артикульованими інтересами і результатами політики у вигляді законодавчих актів, державних програм тощо. Формуючи партійні програми, передвиборчі платформи, декларації, заяви про наміри тощо, партія стає структурою скорочення вимог та редукує множину ідентичних вимог та позицій в єдину вимогу, яка передається до органу влади [6]. Відтак партії виявляють та формують спільний інтерес і переводять його у загальнодержавний формат. Тим самим вони розширюють публічний простір середовища вироблення державної політики, долаючи відчуженість громадян від політичного процесу.

Вітчизняне партійно-інституційне середовище державної політики на сьогодні зумовлене умовами «транзиту» та має ряд особливостей. Насамперед, це модифікований із радянських часів номенклатурно-бюрократичний код, який формулює партійну систему України. Звідси й описані у науковій літературі сталі характеристики вітчизняних партійних проектів: залежність від фінансово-промислових груп та політико-адміністративної еліти; відсутність партійної ідеологічної складової частини на користь пристосування до політичного середовища; популізм; персоніфікація у формуванні партійних утворень; забезпечення специфічних інтересів партійців навіть всупереч національним інтересам тощо [11]. Подібні партійні структури поставили джерелом соціальної нестабільності, сформували тенденції делегітимізації, тимчасовості політичного режиму та його складників у масовій свідомості, відчуження виборців від політичного процесу. За результатами соціологічного дослідження (2015 р.), проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова, 39% опитаних українців повністю не довіряли політичним партіям [9].

Водночас новітні інституційні та суспільні зміни, зовнішній вплив посилили участь партій у процесі вироблення державної політики. Ці чинники детермінували нову конфігурацію партійно-інституційного середовища: виникнення нових ліній розмежування між партіями, появу нових партійних структур, інкорпорацію найбільш активних представників громадянського суспільства в партії тощо.

Модерні державні інтереси перебувають поза рамками держави, демонструючи еволюцію державного сектору та виявляючи готовність спільної відповідальності з інститутами

громадянського суспільства у процесі вироблення державної політики. Кооперативний характер вироблення державної політики передбачає наявність кола зацікавлених осіб, кожен учасник якого в силу свого статусу чи ресурсної забезпеченості накладає відбиток на характер вироблення державної політики. Такий характер вироблення державної політики є прерогативою демократичних держав, у яких влада зацікавлена в суспільній орієнтації державно-політичного процесу. Відмова від останньої генерує закриті режими вироблення державної політики, наприклад, через процеси формального, декларованого представництва тощо (СРСР).

Співробітництво держави і кола зацікавлених сторін та осіб зумовлене, з одного боку, об'єктивною потребою держави у прийнятті раціональних та обґрунтованих політичних рішень, із іншого – ресурсною забезпеченістю груп інтересів (досвід, монетарний ресурс, компетентність, експертна думка, вплив, економічна влада тощо), яку неможливо ігнорувати у зв'язку із комплексним характером політичного рішення, підвищенням ефективності останнього та задля суспільної орієнтації державно-політичного процесу.

Таким чином, інституційну сферу політичного середовища формулює участь груп інтересів у виробленні державної політики. Групи інтересів створюють контекст державної політики та сприяють плюралізації середовища її вироблення. Групи інтересів утворюють інституційно дотичне (проміжне) середовище вироблення державної політики [8]. Специфіка цієї групи полягає у тому, що її представники є долученими до процесу вироблення державної політики, не перебуваючи у державно-політичному процесі.

У контексті вироблення державної політики окремий сегмент груп інтересів утворює систему політично-функціонального представництва: асоціації, бізнес-корпорації тощо. Політичне середовище у цьому контексті визначається ustalеним історичним типом відносин груп інтересів і держави та правилами включення останніх до процесу вироблення державної політики. Плюралістична модель передбачає конкуренцію як основний тип поведінки груп інтересів, без прагнення монопольного представництва. У межах корпоративної моделі відносин існують сталі, ієрархічні зв'язки із державою, обмежене коло «гравців» від громадянського суспільства у політичній сфері, «peak associations» – органі-

зацій, які володіють монополією на представництво інтересів [12].

Сучасний мережевий підхід кардинально змінює конструкцію взаємодії груп інтересів і держави. Політичне середовище у цьому випадку формулюється діяльністю «проблемних мереж» – ситуативних мобільних утворень для вирішення конкретної політичної проблеми [7]. Такий підхід легалізує відкритий характер відносин держави і груп інтересів, декларує широку ресурсну базу вироблення державної політики.

Зауважимо, що на практиці політичне середовище вироблення державної політики ґрунтується на змішаній моделі взаємодії із групами інтересів, в основі якої перебуває національна специфіка державної будови, окреслені пріоритети державної політики, політична ситуація тощо.

Ресурсна забезпеченість груп інтересів визначає ступінь інтеракції із державою у процесі вироблення державної політики. Основний ресурс – це кількісний склад, організаційна згуртованість, володіння власністю або економічною владою. Політичний потенціал групам інтересів надають зв'язки із політичними партіями, експертними та міжнародними структурами, наявність власних ЗМІ чи співпраця із впливовими медіа. Високі показники за цими позиціями, у сукупності та поодиночі, справляють значний вплив на вироблення державної політики. Так, вітчизняне політичне середовище демонструє давні та стійкі відносини держави і груп інтересів, утворених за клієнт-патрональним принципом: політичні і номенклатурні клани, фінансово-політичні групи тощо [5]. За даними Українського інституту аналізу і менеджменту політики, на сучасному етапі фінансово-промислові групи в Україні контролюють 60–70% ВВП країни, всі політичні сили в парламенті, близько 90% незалежних депутатів, близько 80% аудиторії ЗМІ [3].

Подібне розташування сил зумовлює методи взаємодії цього сегменту груп інтересів і держави та їх вплив на державну політику – поєднання легального і тіншового лобізму, висування та підтримка «своїх» кандидатів на виборах і пряме просування представників бізнесу до владних структур і навпаки. Усталена модель відносин продукує негативні суспільно-політичні настрої, запускає і підтримує процеси незадоволення, недовіри до влади, які вже знайшли свій вираз у протестних рухах. Відповідно, нагальною проблемою для нашої держави є необ-

хідність розробки прозорих «правил гри» – політико-юридичних засад впливу цього сектору груп інтересів на процеси вироблення державної політики. Національна інституційна сфера вироблення державної політики потребує багатовимірної взаємодії держави, державних інститутів та груп інтересів, зумовленої потужним запитом на стабільність партнерських стосунків із бізнесом, яка реалізується у категоріях державно-приватного партнерства та його похідних, корпоративної соціальної відповідальності, корпоративного громадянства тощо.

Сутнісні характеристики інституційного середовища залежать також від характеру відносин (формальний, неформальний, легальний, тіньовий та ін.) між ключовими фігурами в системі органів влади, у тому числі першою особою держави, та впливовими групами інтересів чи їх представниками, який визначає моделі міжособистісних взаємин тощо. Цей чинник може послужити пропускним механізмом до кола виробників політики, зумовити зацікавленість у зовнішніх партнерських стосунках щодо формування державно-політичного рішення тощо.

Формат політичного курсу може залежати від змісту проблеми, яка підлягає рішенню, політичної ситуації, управлінської ролі групи інтересів. Слід зауважити, що національна держава у процесі взаємодії із групами інтересів має можливості як плідного співробітництва, так і протистояння тиску з боку груп інтересів чи мобілізації, легалізації наявних ресурсів. У певних випадках, під час прийняття вузькоспеціалізованого політичного рішення, позиція групи інтересів може мати вирішальне значення. Наприклад, позиція аграрних корпорацій, асоціацій тощо буде мати перевагу під час визначення пріоритетів аграрної політики чи змісту політичного рішення у цій сфері.

Таким чином, інституційна сфера політичного середовища покликана забезпечити узгодження інтересів виробників державної політики через конструювання збалансованої, нормативної, прозорої системи відносин, яка здатна регулювати множинність зв'язків суб'єктів, груп, зацікавлених у виробленні державної політики.

Інституційну сферу політичного середовища у контексті впливу на державну політику з боку некомерційного сектору груп інтересів («третій сектор») характеризують декілька суттєвих аспектів – стратегії громадської участі, система зворотного зв'язку тощо. Зауважимо, що у ви-

падках використання поняття «третій сектор» йдеться про незалежний некомерційний сектор громадянського суспільства, дистанційований від державного та приватного секторів, в основі легітимності якого перебуває реалізація суспільних інтересів як місія.

Виокремлюються дві «ідеальнотипові» стратегії участі громадських структур у творенні державної політики: співробітництво і опонування. На практиці стратегія будь-якого громадського об'єднання поєднує те й інше. Тип стратегії може залежати від досвіду діяльності громадської інституції. Така залежність властива, наприклад, екологічному рухові, який на початку своєї діяльності позиціонувався як опозиційний, і з подальшою інтеграцією до державної системи розпочав використання моделі співробітництва.

У демократичних режимах існує певний комплекс нормативних вимог до вироблення державної політики. Так, принцип зворотного зв'язку під час прийняття рішень законодавчо формалізований у США, де влада зобов'язала муніципалітети проводити громадські слухання ще на початку XX ст. В Україні цей процес має доволі суперечливу природу. Процес зворотного зв'язку передбачений та здійснюється, але в умовах тривалої відсутності дієвого механізму політичної відповідальності органів влади перед суспільством, чітко визначеної процедури здійснення зворотного зв'язку. Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму за 2015 р., Україна посідає 103 місце в категорії «прозорість формування державної політики» [4]. Зазначене фіксує брак участі останніх у процесі прийняття політичних рішень та спричиняє наявність негативного зворотного зв'язку. Прикладом тому може слугувати українська новітня хронологія відкритого вияву незадоволення громадян державно-політичними рішеннями через проведення акцій протесту, мітингів на національному та регіональному рівнях (акції протесту автомобілістів, мітинги проти незаконних забудов та інші).

Вітчизняне політичне середовище у цьому розрізі донині визначають окремі детермінанти радянського періоду. Оскільки ще донедавна національна політична система демонструвала домінування авторитарного тренду, який виражався в конструюванні владної вертикалі та державному втручанні у політичні та економічні процеси.

Вплив вітчизняних громадських структур на процес вироблення державної політики відбувається переважно в рамках системи представництва. Самі інститути громадянського суспільства досі не сформували щільне суспільне середовище та потребують сприятливих інформаційних, економічних, правових умов. Характер форм участі громадських структур у виробленні державної політики здебільшого спорадичний та реалізується через публічну реакцію на оприлюднений порядок денний державної політики у розрізі суспільно значущих питань. Влада може сама сприяти формуванню громадського інтересу до важливих для неї питань.

Вищенаведене дозволяє відмітити, що діяльність груп інтересів, за умови демократичного характеру вироблення державної політики, робить можливим процес узгодження різнобічних інтересів, тобто сприяє плюралізації політичного середовища. Важливо, що кожен із елементів наведеної класифікації груп інтересів має свої методи та стратегії впливу на державно-політичний процес, виходячи із власних специфічних інтересів, ресурсної забезпеченості та прийнятої в національній державі моделі комунікацій із структурами громадянського суспільства.

Разом із тим такий сталий характер відносин може продукувати закриті системи взаємодії у процесі вироблення державної політики. Фахівці з аналізу державної політики застерігають, що постійний партнерський склад процесу вироблення державної політики, наявність поруч із офіційними латентних, прихованих комунікацій може загрожувати підміною суспільної державної стратегії приватними інтересами. У цьому випадку роль інституційної сфери політичного середовища полягає у забезпеченні функціонування механізму транспарентності та суспільного контролю за процесом взаємодії груп інтересів та державних інститутів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Практика інститутів громадянського суспільства у структурі політичного середовища позначає принциповість двох основних моментів вироблення державної політики – збереження ролі держави як центру прийняття політичних рішень та забезпечення узгодженості точок зору державних і суспільних структур задля реалізації різнобічного підходу щодо формування державної політики. Така взаємодія має стати невід'ємною стороною процесу вироблення

державної політики, наслідком якої є підвищення якості державної політики, зближення останньої із суспільними інтересами.

Список використаної літератури:

1. Heclo H. Issue Networks and Executive Establishment / H. Heclo // The New American Political System – Washington, 1978. – P. 87–124.
2. Бакуменко В.Д., Руденко О.М., Туча В.В. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні : [монографія] – К. : АМУ, 2015. – 184 с.
3. Бортник Р. Силы и влияния в Украине [Електронний ресурс] – Режим доступу : [https://uiamp.org.ua/sily-i-vliyaniya-v-ukraine\](https://uiamp.org.ua/sily-i-vliyaniya-v-ukraine/).
4. Государственное управление: перезагрузка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/03/31/7139815/>.
5. Группы интересов у политике : досвід типологізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/440/>.
6. Лясота А.Є. Группы интересов как один из основных институтов позапарламентского представительства интересов / Лясота А.Є. // Вісник Дніпропетровського університету. – 2016. – № 1. – С. 20–28.
7. Солових В.П. Оптимальні політико-адміністративні відносини як чинник розбудови публічного урядування в Україні / В.П. Солових. // Державне будівництво – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_5.
8. Соціально-політичне середовище державної політики : метод. рек. до лекцій, семінар. і практ. занять, викон. індивід. навч.-практ. завдань з навч. дисципліни / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. держ. політики та упр. політ. процесами ; уклад. В.О. Купрій. – К. : НАДУ, 2009. – 73 с.
9. Соціологічне опитування «Якою мірою Ви довіряєте політичним партіям?» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1086.
10. Стрелец Е.М. Государственная политика как механизм формирования долгосрочных стратегий современного государства / Е.М. Стрелец // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016 – № 3. – С. 51–55.
11. Телешун С., Рейтерович І. Проблеми та перспективи українських фінансово-політичних груп у 2011–2012 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.radiosvoboda.org/a/2289701.html>.
12. Ткач О. Моделі участі груп інтересів у політиці / О. Ткач // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 103. – С. 42–45.

Делия О. В. Институты гражданского общества в структуре политической среды государственной политики

Представлена проблематика государственной политики как общественного феномена, который функционирует и развивается в среде, в тесной взаимосвязи с другими социокультурными феноменами. Акцентируется воздействие составляющих среды на выработку государственной политики. В рамках компонентной структуры политической среды выделены институты гражданского общества. Рассмотрен механизм влияния общественных институтов на выработку государственной политики.

Ключевые слова: институты гражданского общества, государственная политика, механизмы государственного управления.

Deliia O. V. Institutions of civil society in the structure of political environment of public policy

The problem of public policy as a social phenomenon is represented, which functions and develops in the environment, closely interrelated with other socio-cultural phenomena. It was stressed the impact of components of the environment on the development of public policy. Institutions of civil society are singled out within the framework of the component structure of the political environment. The mechanism of influence of state institutions on the development of public policy is considered.

Key words: civil society institutions, public policy, mechanisms of public administration.

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

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПРОТИДІЇ РОЗВИТКУ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

У статті досліджуються методологічні засади формування та реалізації державного механізму регулювання протидії розвитку тіньової економіки в Україні, основою якого виступає: забезпечення прозорості фінансової системи; покращення інвестиційної привабливості вітчизняної економіки для іноземних інвесторів; підвищення рівня міжнародного іміджу України; уникнення перешкод у напрямку визнання України державою з ринковою економікою; декриміналізація і детінізація економічних відносин; активізація дієвих механізмів наповнення дохідної частини Державного бюджету.

Ключові слова: державна концепція, детінізація, корупція, тіньова економіка, фінансова система.

Постановка проблеми. Удосконалення державної політики щодо легалізації тіньової економіки та реалізація окресленого завдання потребують формування комплексного підходу з побудовою відповідної концепції. Загальнодержавна концепція протидії розвитку тіньової економіки представляє собою комплекс ідей, цілеспрямованих настанов, об'єднаних спільним задумом, а також комплекс заходів, напрямів і механізмів вивчення окресленої мети щодо активізації механізму детінізації економіки в сучасних глобалізаційних умовах. У широкому розумінні концепція державної політики щодо протидії розвитку тіньової економіки – це комплексна впорядкована сукупність напрямів, принципів, підходів, методів, інструментів і засобів, що направлені на зниження рівня тіньового сектора економіки до рівня, характерного для розвинених країн, і перетворення капіталів тіньового сектора на дієвий ресурс розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню засад формування та реалізації державної концепції протидії розвитку тіньової економіки присвячені наукові розробки та праці зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема: В.Є. Воротіна, О.М. Галицького, І.Ю. Гришової, П. Гутмана, О.О. Давидюка, Б.Я. Кофмана, О.В. Митяй, В.Т. Мотренка, О.Б. Наумова, О.Я. Прохоренко, С.С. Стоянової-Коваль, Т.С. Шабатури, Ф. Шнайдера, Б.О. Язлюка та інших науковців [1–13].

Для формування ефективного механізму виявлення та нейтралізації напрямів розвитку процесу тінізації економіки України необхідно активізувати спільну роботу всіх зацікавлених органів виконавчої влади та Держфінмоніторингу. Адже в сучасних умовах вся світова спільнота акцентує особливу увагу на необхідності подолання тіньового сектора економіки як складової частини походження корупційних схем та посилення заходів із протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

Мета статті. Головною метою статті є розробка пропозицій із формування ефективного механізму виявлення та нейтралізації напрямів розвитку процесу тінізації економіки України.

Виклад основного матеріалу. Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати, що значна частина тіньового капіталу формується за рахунок доходів, отриманих внаслідок вчинення економічних зловживань та інших правопорушень, зокрема в зовнішньоекономічній діяльності, кредитно-фінансовій сфері, паливно-енергетичному комплексі, агропромисловому секторі, на ринку металів та корисних копалин. Тому, на нашу думку, подолати таке явище однієї державної структури просто не під силу, для цього необхідним є об'єднання інтелектуальних та організаційних зусиль багатьох державних інституцій, які спроможні не тільки ідентифікувати, але й припинити незаконні фінансові операції,

приховування злочинного походження коштів або іншого майна.

Із вищевикладеного випливає, що удосконалення державної політики щодо легалізації тіньової економіки та реалізація окресленого завдання потребують формування комплексного підходу з побудовою відповідної концепції. Загальнодержавна концепція протидії розвитку тіньової економіки представляє собою комплекс ідей, цілеспрямованих настанов, об'єднаних спільним задумом, а також комплекс заходів, напрямів і механізмів вивчення окресленої мети щодо активізації механізму детінізації економіки в сучасних глобалізаційних умовах [7, с. 117].

Цілком логічно, що концепція державної політики щодо протидії розвитку тіньової економіки має ґрунтуватися на цілісних методологічних засадах і мати такі складові частини та напрями реалізації:

I. Окреслення найбільш проблемної ситуації щодо протидії розвитку тіньової економіки: високий рівень латентності (прихованість змісту і форми, цілей та засобів, невидимість виконавців і об'єктів тіньового сектору економіки); значна мінливість форм і методів нелегального руху грошових коштів; неординарність поведінки суб'єктів тіньового сектору; політизація (входження суб'єктів тіньового сектору до владних структур, намагання окремих представників влади одержати доходи злочинним шляхом); розвиток глобалізаційних процесів (транснаціоналізація економічних відносин, вихід за межі національних кордонів); професіоналізація та інтелектуалізація (пряме чи опосередковане використання інтелектуального капіталу країни у розвитку тіньового сектору); залучення у процеси розвитку тіньових економічних відносин суб'єктів без їх відома (клієнтів банків і небанківських фінансових установ тощо); послаблення участі держави у проведенні детінізації економіки; заняття доброчинною діяльністю, меценатство; надмірна популяризація за допомогою засобів масової інформації.

Розробка заходів щодо удосконалення механізму регулювання процесу протидії розвитку тіньового сектору економіки є вкрай необхідною з трьох основних причин. По-перше, такі заходи дають можливість виявляти злочини, спрямовані на отримання нелегальних коштів: корупція, наркобізнес, шахрайство, ухилення від сплати податків та інші форми організованої злочинності. По-друге, розвиток тіньового

сектору сприяє розвитку міжнародної корупції, що підриває зусилля України, спрямовані на становлення демократичних політичних інститутів та стабільної національної економічної системи. По-третє, боротьба з тіньовим сектором допомагає захистити цілісність української фінансової системи від негативного впливу кримінального капіталу.

Тобто, структура цілей та завдань концепції повинна не лише відповідати цілям зменшення масштабів тіньового сектору, а також перебувати у взаємозв'язку із цілями і завданнями державної політики структурної перебудови вітчизняної економіки. Комплекс взаємопов'язаних цілей та пріоритетів концепції державної політики протидії розвитку тіньової економіки представлено в табл. 1.

II. Формування механізму державного регулювання процесу протидії розвитку тіньової економіки, який є поетапним процесом:

- окреслення об'єкта та предмета механізму протидії розвитку тіньової економіки;
- вироблення та реалізація державної політики та стратегії протидії процесу розвитку тіньової економіки;
- визначення та дотримання основних засад забезпечення ефективності механізму протидії розвитку тіньової економіки;
- мету та комплекс завдань для його реалізації в контексті забезпечення економічної безпеки держави;
- критерії та параметри детінізації вітчизняної економіки;
- формування дієвої організаційної структури для регулювання процесу протидії розвитку тіньового сектору.

III. Групування критеріїв та показників моніторингу ризикованості проведених операцій суб'єктами економічних відносин в Україні.

Нами запропоновано: до першої групи відносити банки, фінансові установи, платіжні системи, ломбарди, кредитні спілки; до другої групи – фондові біржі, компанії з управління активами, товарні та інші біржі; до третьої групи – результати роботи аудиторських фірм, приватних бухгалтерів, Державного казначейства України, а також Державної фінансової інспекції України, оскільки від правильності проведених операцій відповідно до їхнього змісту залежить надійність та стабільність роботи економічної системи загалом; до четвертої групи належить нотаріальна, адвокатська та інша незалежна юридична практика. Такий умовний поділ доз-

воляє запропонувати для кожної з визначених груп відповідні показники, що можуть свідчити про ризиковість проведених операцій суб'єктами економічних відносин.

IV. Обґрунтування концептуальних підходів щодо моніторингу та розробки програм і сценаріїв для оперативного усунення, мінімізації та послаблення негативного впливу тіньового сектору на розвиток економіки України.

Зазначений перелік критеріїв та показників у комплексі складає систему моніторингу економічних відносин щодо ідентифікації фактів розвитку тіньового сектору.

Для досягнення цієї мети в рамках функціонування системи моніторингу вирішуються такі завдання:

1) створення єдиного інформаційного простору показників ефективності на основі централізованої інформаційної бази даних, що забезпечує нагромадження та зберігання інформації;

2) інтеграція інформації у єдиний інформаційний простір;

3) забезпечення комплексного аналізу сформованої фінансово-економічної ситуації (місячна, квартальна, річна динаміка);

4) підвищення оперативності та якості управлінських рішень на основі використан-

ня аналітичних і прогнозних інструментальних засобів;

5) автоматизація процесів підготовки аналітичної звітності підрозділів;

6) візуалізація даних із застосуванням геоінформаційних систем;

7) інструментальна й інформаційна підтримка експертно-аналітичної діяльності керівництва та спеціалістів.

Результати цієї роботи можуть використовуватися не лише для складання оперативних довідок для поточного інформування керівництва, але й для формування розвинутої інформаційної бази з подальшою можливістю багаторазового її застосування.

Виходячи з вищевикладеного, можна запропонувати модель інформаційного забезпечення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки як сукупності взаємодіючих підсистем, що мають своє призначення (рис. 1):

1) Забезпечення зовнішніх і внутрішніх комунікацій (взаємодій) (організація доступу до зовнішніх і внутрішніх інформаційних ресурсів).

2) Підтримка процесів підготовки та прийняття управлінських рішень (забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок надання інформації щодо аналогів і

Таблиця 1

**Цілі та пріоритети концепції державної політики щодо протидії розвитку
тіньової економіки в Україні**

№	Стратегічні цілі	Пріоритети в досягненні цілей
1	Активізація попиту в легальному секторі економіки	зростання сукупного попиту; відновлення виробництва в матеріальній сфері; формування і зростання виробництва в галузях 5 і 6-го технологічних укладів; зростання доходів населення шляхом державного регулювання мінімальної заробітної плати і зростання пенсійного забезпечення; формування конкурентного середовища; захист внутрішнього ринку від демпінгу з боку іноземних товаровиробників
2	Мінімізація рівня тіньової економіки	формування сучасної моделі соціально-орієнтованої економіки; орієнтація на масштаби тіньової економіки в розвинутих країнах; зростання рівня соціального захисту (освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення і сукупний добробут населення)
3	Залучення капіталів тіньового сектора у пріоритетні галузі легальної економіки	формування стимулюючого економічного середовища: законодавчого, податкового, митного; забезпечення умов для легалізації капіталів як вивезених за національні кордони, так і тих, що функціонують всередині країни; розвиток фондового ринку
4	Формування мотивів та стимулів у господарюючих суб'єктів працювати в легальному секторі економіки	активізація прямих і непрямих методів стимулювання роботи в легальному секторі економіки; заходи щодо стимулювання створення нових робочих місць; зниження рівня оподаткування та спрощення податкової системи
5	Структурна перебудова економіки	розвиток галузей 5 та 6-го технологічних укладів; розвиток галузей, які виробляють кінцевий продукт; інноваційна модернізація в базових галузях економіки
6	Підвищення рівня конкурентоспроможності легального сектора	державне стимулювання структурних змін в економіці; підвищення ефективності органів державної влади щодо захисту конкуренції, обмеження впливу монополій; збільшення частки місцевих бюджетів

*Джерело: систематизовано автором на основі [3–6; 10–12]

прецедентів розв'язуваних питань, аналітичної обробки інформації, підтримки змістовної експертизи, процедурних аспектів, колегіального обговорення та прийняття рішень).

3) Фінансовий моніторинг (формування комплексної аналітичної інформації, методичної та інструментальної підтримки процесів підготовки та прийняття управлінських рішень органами державної влади з питань запобігання розвитку тіньової економіки шляхом прогнозування майбутніх проблем на основі отриманої інформації щодо поточних явних та прихованих проблем).

4) Забезпечення необхідного рівня кінцевих показників діяльності суб'єктів економічних відносин (за рахунок інформаційного обслуговування внутрішніх управлінських функцій і автоматизованої підтримки основних процедур

внутрішнього управління: планування, розподілу ресурсів, контролю, аналізу тощо).

5) Документальне підтвердження (забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок збору та аналізу інформації про поточну, бажану та прогнозовану ситуацію; збору та надання в різних форматах (текстовому, табличному, графічному) документів аналітичного, нормативно-правового та науково-методичного характеру, а також забезпечення доступу до спеціально організованих фондів документів).

Побудова моделі інформаційного забезпечення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки вимагає врахування таких чинників, як характеристика структури та особливості функціонування державних механізмів у зазначеній сфері,

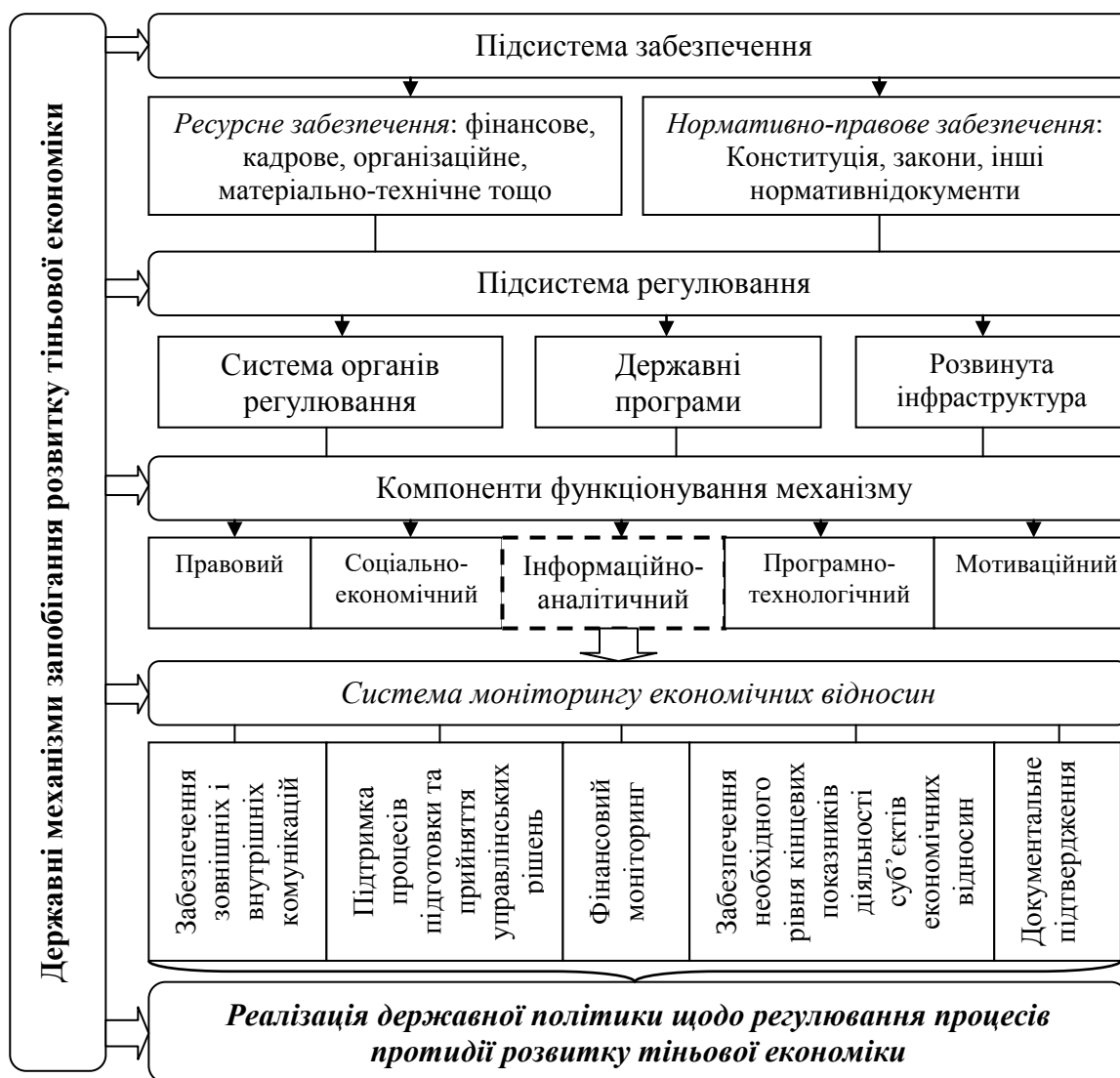


Рис. 1. Модель інформаційного забезпечення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки

*Джерело: запропоновано автором

що зумовлює доцільність використання такої моделі як у науковій, так і в практичній площині. Для неї характерним є відображення взаємодії між різними факторами, суб'єктами та об'єктами, пов'язаними з досліджуваними питаннями. Саме такою є пропонувана модель інформаційного забезпечення державного механізму регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки, одержаних злочинним шляхом.

V. Розробка стратегічних заходів щодо забезпечення процесу детінізації економіки України.

Стратегічними цілями національної системи забезпечення процесу детінізації економіки є такі:

1) зменшення масштабів організованої злочинності;

2) усунення умов, що сприяють формуванню матеріальної бази тероризму, організованої злочинності, наркобізнесу та корупції;

3) запобігання незаконному виведенню доходів за кордон;

4) забезпечення ефективності реалізації повноважень державних органів, що беруть участь у регулюванні процесу детінізації економіки України, оптимізація механізмів координації їх діяльності та взаємодії між ними.

Висновки і пропозиції. Сформовані на сьогодні засади протидії розвитку тіньової економіки потребують значного вдосконалення для підтримки відповідності державної регулятивної політики в даному напрямку. Зміни на міжнародному рівні вимагають від економіки України відповідних проявів, які б виражалися в імплементації оновлених основоположних засад забезпечення державних механізмів протидії розвитку тіньової економіки, що дозволить вдосконалити рівень реалізації національної політики детінізації за рахунок включення до існуючої стратегії розвитку запропонованих актуальних пропозицій.

Список використаної літератури:

- Shabatura T. Financial mechanism of economic security company / T. Shabatura, I. Grishova, A. Galitsky, S. Stoyanova-Koval, V. Zamylnsky, M. Shcherbata, T. Butenko // The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference "Science and Society" held SCIEURO in London 20–21 March 2013. – P. 160–180.
- Галицький О.М. Державне регулювання аграрного виробництва національної економіки в умовах євроінтеграції / Вісник Сумського національного аграрного університету / Серія «Економіка та менеджмент». – № 8(69). – 2016 – С. 48–54.
- Гришова І.Ю. Научные подходы к методологии выявления элементов теневой деятельности на предприятиях Украины / О.О. Красноруцкий, И.Ю. Гришова // Вестник Ивановского государственного университета. Серия «Экономика», 2016. – № 1(27). – С. 13–18.
- Гришова І.Ю. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова., О.О.Красноруцький // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т. – 2015. – № 4(4). – С. 40–46.
- Гришова І.Ю. Управління ризиками у контексті стратегії антикризового управління / Т.М. Гнатєва, І.Ю. Гришова // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 3. – С. 32–40.
- Давидюк О.О. Експертні методи оцінки у вирішенні економічних конфліктів підприємств / О.О. Давидюк // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2015. – Вип 2(11). – С. 106–110.
- Дяченко О.П. Запобігання поширенню сучасних тенденцій розвитку тіньової економіки з позиції ефективного державного управління / О.П. Дяченко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2017. – № 5. – С. 114–120.
- Кравчук А.О. Тіньові аспекти економіки України в податковому секторі/ А.О. Кравчук // Український журнал прикладної економіки. Тернопільський національний економічний університет. – 2016. – Том 1. – № 3. – С. 79–86.
- Митяй О.В. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами / О.В. Митяй, О.А. Хлистун // Глобальні та національні проблеми економіки. – Випуск № 2. Грудень 2014 р. – Миколаїв. – С. 630–633. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.
- Наумов О.Б. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі / І.Ю. Гришова, О.О. Давидюк, О.Б. Наумов // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 2. – С. 36–49.
- Наумов О.Б. Інституційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства / І.Б. Жиляєв, О.Б. Наумов, Л.М. Наумова// Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – С. 89–95.
- Стоянова-Коваль С.С. Вдосконалення системи класифікації економічних конфліктів / О.О. Давидюк, С.С. Стоянова-Коваль // Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні,

екологічні, правові та соціокультурні аспекти. IV Міжнародна науково-практична конференція студентів і молодих учених(м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). Збірник матеріалів конференції : ЧНТУ. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – С. 537–540.

13. Шабатура Т.С. Методические основы оценки финансовой безопасности предприятия / Т.С. Шабатура // Материалы межд. науч. конф. «Теоретические и практические научные инновации» (Краков, Польша, 2013р.) – Варшава : Wydawca: Sp. z o.o. «Diamond trading», 2013. – С. 5–9.

Дяченко А. П. Методологические основы формирования и реализации государственной концепции противодействия развитию теневой экономики

В статье исследуются методологические основы формирования и реализации государственного механизма регулирования противодействия развитию теневой экономики в Украине, основой которого выступает: обеспечение прозрачности финансовой системы; улучшение инвестиционной привлекательности отечественной экономики для иностранных инвесторов; повышение уровня международного имиджа Украины; избежание помех в направлении признания Украины государством с рыночной экономикой; декриминализация и детенизация экономических отношений; активизация действенных механизмов наполнения доходной части Государственного бюджета.

Ключевые слова: государственная концепция, детенизация, коррупция, теневая экономика, финансовая система.

Diachenko O. P. Methodological foundations of shaping and realizing a conducive concession to counteract the development of the shadow economy

The article deals with the methodological principles of the formation and realization of a state-owned mechanism of the counteraction to the development of the shadow economy in Ukraine, the basis of which is the following: the creation of transparency of the financial system; an increase in the inevitability of the domestic economy for foreign investors; increase in the level of the international image of Ukraine, the avoidance of breaches in the direction of Ukraine's persecution with a market economy; de-criminality and the development of economic relations; activation of operational mechanisms for the fulfillment of the leading position of the Government Budgeter.

Key words: public concept, legalization, corruption, shadow economy, financial system.

М. П. Куртока

аспірант кафедри державознавства і права
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
завідувач сектору правового забезпечення відділу
документально-кадрового забезпечення
департаменту економічного розвитку
Одеської міської ради

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ПЕРЕДУМОВИ КОНЦЕСІЙНИХ ВІДНОСИН

У статті досліджується процедура передачі в концесію об'єкта державної чи комунальної власності, зокрема проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства на підставі діючих нормативно-правових актів, що регулюють його в Україні. Виявлено та узагальнено основні проблеми та перспективи державно-правового регулювання аналізу здійснення державно-приватного партнерства як передумови концесійних відносин.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства, концептуальна записка, техніко-економічне обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства, концесія.

Постановка проблеми. 4 липня 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив пропозицію Міністерства економічного розвитку і торгівлі (далі – Мінекономрозвитку) щодо поведінки з державними підприємствами, які знаходяться у підпорядкуванні центральних органів влади. Ухвалений документ, так званий «Триаж» (від англ. triage – медичне сортування), визначає, які державні підприємства в довгостроковому періоді повинні залишитись у державній власності, бути передані в концесію або комунальну власність, приватизовані або ж ліквідовані. Розроблена концепція є основою подальшого реформування сфери управління державною власністю та одним із зобов'язань, які Україна взяла на себе в рамках домовленостей із Міжнародним валютним фондом.

«Триаж» передбачає, що 359 об'єктів державної власності (14,5 млрд грн активів, 0,9% всіх активів) необхідно передати у концесію, що дозволить значно збільшити загальний економічний ефект від їх діяльності. До таких об'єктів належать аеропорти (2 компанії, 0,7% всіх активів); лісові господарства (333 компанії, 0,2% всіх активів); служби

автомобільних доріг (24 компанії, 0,0% всіх активів) та ін.

Не дивлячись на існування окремого Закону України, питання, що стосуються порядку передачі об'єктів державної та комунальної власності в концесію, регулюються ще й цілою низкою підзаконних нормативно-правових актів.

За роз'ясненнями Мінекономрозвитку, перш, ніж застосовувати спеціальне концесійне законодавство, уповноваженому органу необхідно провести аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання концесійних відносин приділяли увагу такі вітчизняні вчені та практики, як О.В. Веретеннікова [1], О.Ю. Коцюрба [4], Д.І. Кривий [5], О.В. Ольшанський [6], О.В. Шаповалова [13], Є.І. Швець [14], І.І. Якимова [15].

Мета статті. Визначення та узагальнення основних проблем правового регулювання концесійних відносин.

Виклад основного матеріалу. Концесійна діяльність в Україні знаходиться в рамках правового поля, починаючи з 16.07.1999 р., а саме

з моменту прийняття Закону України «Про концесії» [10], незважаючи на те, що через 11 років був схвалений більш узагальнений Закон України «Про державно-приватне партнерство» [9], з якого мало б починатися регулювання концесії як однієї із основних форм ДПП, як це прийнято в більшості країн світу.

Не дивлячись на існування окремого Закону України, питання, що стосуються порядку передачі об'єктів державної та комунальної власності в концесію, регулюються ще й цілою низкою підзаконних нормативно-правових актів, а саме – Постанов Кабінету Міністрів України, таких, як: «Про затвердження положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію» від 12.04.2000 р. № 642, «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів» від 12.04.2000 р. № 639 (із змінами та доповненнями), «Про затвердження Типового концесійного договору» від 12.04.2000 р. № 643, «Про затвердження порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватися пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання» від 13.07.2000 р. № 1114, «Про реєстр концесійних договорів» від 18.01.2000 р. № 72 тощо.

Навіть доволі тривале існування вищезазначених нормативно-правових актів та численні зміни, які до них вносилися в результаті практичного застосування, не спростовують той факт, що деякі аспекти, пов'язані з реалізацією концесії, все ж продовжують регулюватися положеннями Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV, зокрема ст. 406–410, Земельним кодексом України від 25.10.2001 р. № 2768-III, зокрема ст. 94 та 134, Податковим кодексом України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, зокрема ст. 98 та 196 тощо.

Проте і зазначений перелік нормативно-правових актів не забезпечує повного вирішення усіх питань, що виникають у процесі концесійної діяльності як з боку концесіодавців (органів публічної влади), так і з боку концесіонерів (суб'єктів господарської діяльності).

Так, рішенням Одеської міської ради від 08.11.2017 р. № 2603-VII [12] було продовжено строк здійснення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію до 01 квітня 2018 р.

Водночас Законом України «Про державно-приватне партнерство» [9] врегульовані організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними партнерами та основні принципи ДПП на договірній основі. Ст. 1 вказаного закону передбачає, що ДПП є співробітництвом між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам ДПП, визначеним цим Законом.

До ознак ДПП належать:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта ДПП з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках ДПП;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;

- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Ст. 4 вищезазначеного закону визначає, що ДПП застосовується, зокрема, у таких сферах, як збір, очищення та розподілення води.

Відповідно до ст. 5 цього ж Закону України, в рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність тощо.

Відносини, пов'язані з ініціюванням ДПП, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення, визначенням змісту договору, укладенням та виконанням договорів, укладених у рамках здійснення ДПП відповідно до ч. 1 ст. 5, регулюються нормами цього Закону, якщо інший порядок ініціювання відповідної форми ДПП, вибору приватного партнера, підготовки до укладення, визначення змісту договору, укладення та виконання таких договорів не визначений законом, що регулює відповідну форму здійснення ДПП. У разі, якщо договір, що має укладатися в рамках ДПП, є змішаним договором, відносини щодо ініціювання ДПП, підготов-

ки до укладення договору та вибору приватного партнера регулюються нормами цього Закону.

Так, Законами України «Про концесії» [10] та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [11] визначені порядок ініціювання, вибору концесіонера, укладання та виконання договорів концесії у відповідній сфері.

Водночас, Законом «Про державно-приватне партнерство» [9] передбачені певні особливості здійснення ДПП, характерні саме для відповідних відносин, які можуть реалізовуватися, в тому числі, у формі концесії. Так, Законом передбачені такі заходи, як проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, під час якого, зокрема, визначається форма здійснення відповідного партнерства (ст. 11); прийняття рішення про доцільність або недоцільність здійснення ДПП (ст. 13); необхідність і порядок повідомлення державним партнером про укладення договору в рамках ДПП центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДПП (ст. 17); надання приватними партнерами державним партнерам інформації та звітів про виконання умов договору (ст. 21). Однак обов'язковість здійснення відповідних заходів при укладанні договорів концесії потребує уточнення.

Мінекономрозвитку листом від 03.11.2017 р. № 3904-05/39414-06, за результатами розгляду листа виконавчого комітету Одеської міської ради стосовно застосування норм Закону України «Про державно-приватне партнерство», надало таке роз'яснення. Оскільки концесія є однією з форм здійснення ДПП, у разі передачі об'єктів, які перебувають у комунальній власності, у концесію, вважаємо за доцільне відповідно до ст. 11 Закону провести аналіз ефективності здійснення ДПП, прийняття рішення про здійснення ДПП (ст. 13 Закону), повідомити про укладення договору в рамках ДПП Мінекономрозвитку (ст. 17 Закону) та надавати приватними партнерами відповідним державним партнерам інформацію про виконання договору, укладеного в рамках ДПП (ст. 21 Закону).

У свою чергу, Закон України «Про концесії» визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, а також умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна і забез-

печення потреб громадян України в товарах (роботах, послугах), а Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» – особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів.

З огляду на викладене, після прийняття рішення про здійснення ДПП слід керуватися нормами Законів України «Про концесії» [10] та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [11].

На офіційному сайті Мінекономрозвитку ще 28.08.2017 р. було оприлюднено для подальшого обговорення проект наказу Мінекономрозвитку «Про внесення змін до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 р. № 255» [8] на підставі Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 в редакції від 16 листопада 2016 р. (надалі – Порядок) [7].

Згідно із п. 9 та п. 10 Порядку, уповноважений орган протягом 30 днів після надходження пропозиції розглядає її та проводить аналіз ефективності здійснення ДПП відповідно до затвердженої Мінекономрозвитку Методики аналізу ефективності здійснення ДПП. Проте згаданий проект наказу Мінекономрозвитку і досі не відпрацьовано, тож аналіз ефективності здійснення ДПП наразі проводиться відповідно до наказу Мінекономрозвитку від 27 лютого 2012 р. № 255 [2] (табл. 1).

Не дивлячись на те, що зміни до зазначеного наказу вже вносилися цього року наказом Мінекономрозвитку №95 від 30.01.2017 р., який скасував форму техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП, запропонований до обговорення проект наказу про нові зміни, замість удосконалення та деякого спрощення застосування Методики (оскільки зайва деталізація параметрів, за яким відбувається аналіз, інколи змушує ініціаторів зробити висновки про недоцільність застосування ДПП [3]), просто дублює положення, вже закріплені в Порядку, за винятком деталізації змісту інформації, яка має відображатися у висновку.

Висновки і пропозиції. «Стратегічне бачення управління державними підприємствами», так званий «Триаж», схвалений Кабінетом Міністрів України від 4 липня 2017 р., є основою подальшого реформування сфери управління державною власністю і передбачає, що 359 об'єктів державної власності (14,5 млрд грн активів, 0,9% всіх активів) необхідно передати у концесію, що дозволить значно збільшити загальний економічний ефект від їх діяльності. До таких об'єктів належать аеропорти (2 ком-

панії, 0,7% всіх активів); лісові господарства (333 компанії, 0,2% всіх активів); служби автомобільних доріг (24 компанії, 0,0% всіх активів) та ін.

За роз'ясненнями Мінекономрозвитку, перш, ніж застосовувати спеціальне концесійне законодавство, уповноваженому органу необхідно провести аналіз ефективності здійснення ДПП.

На підставі здійсненого аналізу чинної Методики проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та її проекту, розміщеному

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз ефективності здійснення ДПП згідно із діючою
Методикою проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та проекту**

Аналіз ефективності здійснення ДПП згідно із Методикою проведення аналізу ефективності здійснення ДПП	
Наказ Мінекономрозвитку від 27.02. 2012 р. № 255	Проект наказу «Про внесення змін до наказу Мінекономрозвитку від 27.02. 2012 р. № 255»
I етап Аналіз загальних характеристик ДПП Аналіз ринкового середовища ДПП Аналіз системи управління ДПП Аналіз соціально-економічних результатів ДПП Аналіз екологічних наслідків та впливу здійснення ДПП на навколишнє середовище Результат I етапу: обґрунтоване узагальнене судження: пропозиція ДПП є прийнятною, потребує доопрацювання чи є непринятною.	Аналіз ефективності проводиться за результатами розгляду концептуальної записки та техніко-економічного обґрунтування (підготовлених відповідно до вимог Закону України «Про державно-приватне партнерство» та Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384), шляхом: детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних результатів здійснення ДПП за результатами аналізу: економічних і фінансових показників реалізації ДПП; соціальних результатів реалізації ДПП, включаючи підвищення якості послуг та рівня забезпечення попиту на товари (роботи і послуги); екологічних результатів реалізації ДПП з урахуванням можливого негативного впливу на стан навколишнього природного середовища; обґрунтування підвищення ефективності проекту в разі його реалізації із залученням приватного партнера порівняно з реалізацією проекту без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінка та визначення форми управління ризиками; визначення форми здійснення ДПП; визначення соціально-економічних та екологічних перспектив після закінчення строку дії договору, укладеного в рамках ДПП. Результат: складання уповноваженим органом висновку, що повинен містити: інформацію щодо проекту; інформацію про соціально-економічні та екологічні результати здійснення ДПП, у тому числі застереження щодо необхідності проведення екологічної експертизи проекту (у разі необхідності); відомості про чинники, що обумовлюють підвищення ефективності реалізації проекту на умовах ДПП, порівняно з іншими механізмами (наявність альтернативних варіантів реалізації проекту, враховуючи пряме бюджетне фінансування та залучення запозичень тощо); інформацію про ризики здійснення ДПП (відповідно до Методики виявлення ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 232); інформацію про потребу в державній підтримці (якщо передбачена); інформацію про форму здійснення ДПП; узагальнювальний висновок стосовно доцільності/недоцільності прийняття рішення про здійснення ДПП.
II етап Аналіз альтернативних варіантів досягнення мети ДПП Фінансовий аналіз ДПП Результати II етапу: обґрунтоване узагальнене судження: результати перевірки даних фінансового аналізу свідчать про доцільність чи недоцільність здійснення ДПП	
III етап Аналіз ринків здійснення ДПП (відповідно до Методики виявлення ризиків, пов'язаних із ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. №232) Результати III етапу: складається перелік виявлених ризиків та звіт про можливі ризики здійснення ДПП	
IV етап Аналіз форми здійснення ДПП (з урахуванням результатів попередніх етапів та істотних умов договору, що пропонується укласти в рамках ДПП).	
Підготовка висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, що враховує результати аналізу за кожним з етапів проведеного аналізу.	

Розроблено автором

для обговорення на офіційному сайті Мінекономрозвитку від 28.08.2017 р., можна зробити висновок, що у разі прийняття проекту наказу Мінекономрозвитку в заявленій редакції, Методика може стати ще однією «мертвою» нормою, яка не роз'яснюватиме та не деталізуватиме процес, а дублюватиме затверджений Постановою Кабінету Міністрів України Порядок проведення аналізу ефективності здійснення ДПП.

Список використаної літератури:

1. Веретеннікова О.В. Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста / О.В. Веретеннікова, Г.В. Бондаренко. // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – № 2. – С. 125–130.
2. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : наказ / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 869. – С. 536.
3. Коваль Ю. Оприлюднено проект нової редакції методики проведення аналізу ефективності здійснення ДПП / Ю. Коваль // Public-Private Partnership News Letter. – 2017. – August. – С. 2.
4. Коцюрба О.Ю. Можливості застосування концесійних схем інвестування житлово-комунального господарства / О.Ю. Коцюрба // Вісник Хмельницького національного університету. – 2015. – № 4. – Т. 1. – С. 69–75.
5. Кривий Д. І. Концесія як організаційно-правовий механізм управління комунальною власністю / Д.І. Кривий // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізм реалізації : матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, 31 жовтня 2007 року : у 2-х т. – Т. 2. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 56–59.
6. Ольшанський О.В. Правові засади регулювання концесійної діяльності в Україні: основні проблеми. / О.В. Ольшанський, О.Є. Сердюкова / Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2(6). – С. 221–226.
7. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: постанова / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1168. – С. 74.
8. Про внесення змін до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 року № 255: проект наказу / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f2d2d230d289455c8ca048c317fcb151&title=ProektNakazuMinekonomrozkvitkuproVnesenniaZminiDoNakazuMinisterstvaEkonomicznegoRozvitkulTorgivliUkrainiVid27-Liutogo2012-Roku255>.
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С. 524. – Ст. 1436.
10. Про концесії: Закон України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12. – Ст. 372.
11. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89. – С. 9. – Ст. 3153.
12. Про погодження продовження строку здійснення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію: рішення / Одеська міська рада. – 2017. – № 2603-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/101022/>.
13. Шаповалова О.В. Правові проблеми концесійного використання природних ресурсів / О.В. Шаповалова // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. – № 6(74). – С. 248–259.
14. Швець Є.І. Порівняльний аналіз колізій у концесійному законодавстві України / Є.І. Швець // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 52. – С. 241–246. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_52_41.
15. Якімова І.І. Новели правового регулювання концесійних відносин / І.І. Якімова // Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка. – 2010. – № 5. – С. 92–96.

Киртока М. П. Правовые аспекты государственного регулирования анализа эффективности осуществления государственно-частного партнерства, предшествующего концессионным отношениям

В статье исследуется процедура передачи в концессию объекта государственной или коммунальной собственности, а именно проводится анализ эффективности осуществления государственно-частного партнерства на основании действующих нормативно-правовых актов, регулирующих анализ государственно-частного партнерства в Украине. Определены и обобщены основные проблемы и перспективы государственно-правового регулирования анализа осуществления государственно-частного партнерства, предшествующего концессионным отношениям.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, анализ эффективности осуществления государственно-частного партнерства, концептуальная записка, технико-экономическое обоснование осуществления государственно-частного партнерства, концессия.*

Kyrtoka M. P. Legal aspects of the state regulation of the analysis of the effectiveness of the implementation of public-private partnership as a prerequisite for concessional relations

The article deals with the procedure for transferring the object of communal ownership to a concession, in particular, carrying out an analysis of the effectiveness of the implementation of public-private partnership on the basis of existing regulatory legal acts regulating public-private partnership in Ukraine. The main problems and perspectives of state-legal regulation of public-private partnership analysis as a prerequisite for concession relations were revealed and summarized.

Key words: *public-private partnership, analysis of the effectiveness of public-private partnership implementation, conceptual note, feasibility study on the implementation of public-private partnership, concession.*

УДК 351.712

С. Ф. Марова

доктор наук із державного управління, професор,
завідувач кафедри екологічного менеджменту
Донецького державного університету управління

В. Р. Нерсесов

аспірант кафедри менеджменту зовнішньоекономічної
та інноваційної діяльності
Донецького державного університету управління

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОБ'ЄКТАМИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

У статті досліджується стан реалізації механізму управління державними об'єктами інтелектуальної власності. Зокрема, розглядається комерціалізація інтелектуальної власності на державному рівні та кроки її практичної реалізації. Також питання охоплює процес управління ризиками, пов'язаними із комерціалізацією об'єктів інтелектуальної власності.

Ключові слова: державне управління, об'єкти інтелектуальної власності, державні установи, комерціалізація інтелектуальної власності, управління ризиками.

Постановка проблеми. Державні установи та агентства різних гілок влади (далі – Агентства), дія яких пов'язана з інноваціями, на нашу думку, повинні реагувати на потенційні вигоди від можливостей комерційного використання та експлуатації об'єктів інтелектуальної власності (далі – ІВ), включаючи будь-які можливості, представлені приватним сектором.

Однак, якщо комерціалізація не є невід'ємною частиною цілей агентства, діяльність із комерціалізації має бути лише допоміжною частиною операцій агентства і не повинна ставати основною діловою діяльністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи теорії прав інтелектуальної власності розробляли такі вчені, як А. Алчіан, Г. Демсец, Р. Коуз. В основі даної теорії лежать принципи методологічного індивідуалізму і максимізації корисності ІВ. Р.І. Капелюшников пропонує розглядати права інтелектуальної власності з двох сторін: на макрорівні як «правила гри», що регулюють взаємини людей із приводу рідкісних ресурсів, і на мікрорівні як «пучки правомочностей», якими володіють окремі індивіди. У випадку з ІВ виникає ситуація, названа М. Геллером «трагедією антигромад», яка полягає у зниженні суспільного добробуту у випадку, коли індивіди в ринковій економіці діють лише у своїх інтересах.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вирішення наукової задачі формування й обґрунтування теоретичних уявлень про роль інституту управління державними об'єктами ІВ та їх комерціалізацію.

Виклад основного матеріалу. Політика ІВ щодо агентства, на нашу думку, повинна містити вказівки щодо того, як його функції, дії та цілі стосуються ІВ. Це, ймовірно, включатиме керівні принципи щодо процесу комерціалізації агентських ІВ-активів та загальних факторів, які слід враховувати під час прийняття рішень про комерціалізацію.

Крім того, агентство має розуміти вимоги конкурентної нейтральності під час розгляду комерціалізації ІВ. Українські державні установи не повинні бути комерційно незахищеними (або вигідними) стосовно вимог щодо надання неторгових послуг або надання субсидованих послуг окремим групам споживачів.

Якщо одна приватна компанія отримує більший доступ до державного або розвинутої ІВ, або якщо цю ІВ передано невеликій групі приватних компаній за меншу ринкову вартість, це може призвести до несправедливої комерційної вигоди для цих компаній. У такому разі може бути встановлено, що Уряд надав субсидію, порушивши свої міжнародні зобов'язання.

Агентства несуть відповідальність за дотримання зобов'язань України за міжнародним правом, гарантуючи, що вони не надають комерційної вигоди будь-якому приватному органу. Якщо ІВ є цінним комерційним активом, який може бути використаний для отримання прибутку, агентство повинне розпоряджатися чи надавати доступ до цієї ІВ чітко за ринковими умовами для справедливої ринкової вартості. Агентство не зобов'язане цього робити, якщо ІВ стає загальнодоступною для всіх членів громадськості та суспільних цілей.

Комерціалізація ІВ на державному рівні, на нашу думку, повинна передбачати такі кроки:

- передача відповідальності за комерціалізацію компанії, що відокремлює зниження ризику розвитку агентства через ІВ, оскільки будуть понесені ризики;
- залучення нових джерел фінансування для подальшого розвитку будь-якої існуючої ІВ;
- залучення персоналу, необхідного для прогресу у розвитку ІВ, та надання можливості агентству зміцнювати свої відносини із відповідною галуззю.

Потенційні ризики та інші проблеми при створенні відокремлених компаній включають:

- вимогу дотримання Закону про захист економічної конкуренції;
- вимогу отримання необхідного дозволу на створення відокремленої компанії;
- контроль інтересу до відокремленої компанії;
- проблеми з оподаткуванням, оскільки компанія-розпорядник не буде звільнена від оподаткування;
- втрату персоналу агенції до відокремленої компанії.

Отже, виникає декілька питань стосовно розпорядження об'єктами ІВ у разі спільного підприємства. Розглянемо детальніше це питання.

Спільним називається підприємство, в якому дві або більше сторін погоджуються працювати разом для здійснення конкретного проекту або досягнення мети. Спільне підприємство може бути корисним механізмом для агентств державного сектору, даючи їм змогу скористатися досвідом приватного сектору для розробки та продажу своєї ІВ. Партнер із приватного сектору може допомагати в таких сферах, як виробнича потужність, доступ до маркетингу, розподілу та надавати знання, недоступні у державному секторі.

Спільне підприємство, у широкому сенсі, може мати різні форми, у тому числі: договірний устрій, компанія, певна форма спільної власності.

У будь-якій формі сторони, що здійснюють спільне підприємство, повинні визначити процеси та очікувані результати для підприємства. Права та обов'язки кожної зі сторін мають бути чітко визначені.

Ключовими характеристиками спільних підприємств зазвичай є:

- сторони спільного підприємства вноситимуть своїх власні ІВ, витрати, персонал та інші ресурси, необхідні для проекту;
- власність новою ІВ зі спільного підприємства буде розподілятися між сторонами, відповідно до їх внесків до підприємства;
- управління підприємством зазвичай розподіляється між сторонами або особами.

Продаж продукції або надання послуг, пов'язаних з ІВ. Інша форма комерціалізації – виробництво та реалізація продуктів або постачання послуг на базі ІВ. За підтримки такої форми комерціалізації, важливо, щоб агентство гарантувало, що:

- діяльність із комерціалізації відповідає цілям агентства;
- агентство має інфраструктуру, ресурси та персонал, необхідні для виробництва товарів або послуг.

Під час здійснення комерційної можливості агентству слід вибрати партнера, який пропонує:

- найбільш ефективні, економічні та етичні засоби комерціалізації;
- найкращу вартість для комерціалізації ІВ.

Окрім грошових аспектів, слід розглянути й інші аспекти партнера, включаючи його експертизу, репутацію, доступ до відповідних мереж для проекту комерціалізації та те, який капітал він збирається надати у вигляді інвестицій. Також рекомендується забезпечити, щоб обрана партнерська організація мала відповідні ресурси та була здатною виконувати зобов'язання щодо виконання комерціалізації.

Також існують деякі переваги, які дозволяють призначити розробника ІВ, щоб керувати комерціалізацією із самого початку. До них належать:

- заощадження від контрактної вартості розвитку;
- підрядник буде мати більшу частку в успіху ІВ;

– наявність удосконалень, зроблених для задоволення більш широкого ринку.

Проте не слід думати, що підрядник, який займається розробкою ІВ, автоматично підходить для управління його комерціалізацією. Комерціалізація вимагає різних навичок із розробки. Крім того, існує ризик того, що розвиток може слугувати потребі комерціалізації, а не потребі агентства.

Вибираючи партнера з комерціалізації, важливо звертати увагу, щоб агентство працювало без упередженості й у відкритому та підзвітному порядку.

У деяких випадках може бути доречним вести переговори безпосередньо з покупцем або ліцензіатом без проведення конкурсного процесу. До них належать ситуації, коли:

- прямі переговори передбачаються у контракті, за яким розроблена ІВ;
- сторона звертається до агентства по одноразову ліцензію на ІВ для використання на певній території;
- агентство переконане, що прямі переговори найкраще відображають інтереси українського уряду.

Як управляти ризиками в комерціалізації. Необхідно прийняти відповідні механізми управління ризиками, щоб уряд піддавався лише прийнятному та керованому ризику під час комерціалізації.

Простий процес управління ризиками може бути представлений чотирма етапами, із постійним спілкуванням та консультаціями, а також із моніторингом та перевіркою (рис. 1).

Етап 1. Визначення потенційних ризиків

Перший етап передбачає визначення потенційних ризиків, пов'язаних із запропонованою комерціалізацією. Вони можуть варіюватися від питань про управління ІВ до питань, пов'язаних із взаємовідносинами між агентством та будь-яким запропонованим комерційним партнером. У табл. 1 наводяться деякі питання, які можуть бути запропоновані для визначення потенційних ризиків.

Етап 2. Визначення механізмів управління ризиками

Управління ризиками, визначеними на першому етапі, може здійснюватися по-різному залежно від обставин. Деякі механізми ризику, які можна розглянути, наведено в табл. 2.

Страховання. Агенції можуть розглянути можливість передачі своїх ризиків шляхом отримання відповідного страхування. Найбільш відповідні форми страхування у контексті комерціалізації ІВ включають:

- наступальне страхування ІВ;
- оборонне страхування ІВ;
- страхування відповідальності за продукти;
- наступальну та захисну страховку ІВ.

Охоплення страхування ІВ надає механізм фінансування дій проти третьої сторони за порушення ІВ агентства. Захист страхування ІВ охоплює претензії, коли агентство викликано до суду за несанкціоноване використання ІВ іншої сторони. Премії за цими видами страхування, як правило, досить високі. Важливо, щоб агентство ретельно проводило аналіз вартості,



Рис. 1. Процес управління ризиками, пов'язаними із комерціалізацією об'єктів інтелектуальної власності

Таблиця 1

Оцінка потенційних ризиків

Типи ризиків	Питання до оцінки потенційних ризиків
Інтелектуальна власність	Чи має агентство об'єкти ІВ?
	Чи має агентство право комерціалізувати ІВ?
	Яка сила захисту ІВ? (наприклад, чи дійсний патент)
	Чи правильно агентство керує ІВ? (яким є ризик того, що агенція не змогла подати заявку або належним чином контролювати реєстрацію ІВ)
	Чи буде використання ІВ порушувати права інших?
Технологічний	Чи буде технологія (процес або продукт) забезпечувати те, що вона обіцяє?
	Яка потенційна відповідальність за використання технології?
	Якщо має бути наданий доступ до оновлень, чи може агентство виконати цю обіцянку?
Бізнес та фінансовий	Які фінансові ризики від комерціалізації проекту? Які шанси на неспроможність відшкодувати витрати, пов'язані із комерціалізацією?
	Чи підтримуються відносини між агентством та його комерційним партнером на хорошому рівні?
	Чи належним чином агентство винагороджується за процес комерціалізації? (чи є відповідні ліцензійні збори та ставки роялті?)
Правовий	Чи порушує комерціалізація законодавство, політику чи договірне зобов'язання? Чи гарантує агентство, що воно стягує ринкові ціни під час видачі ліцензій або у відносинах спільної власності?
Ресурсний	Чи може проект мати належний ресурс?
Репутаційний	Які ризики втрати персоналу для комерційного партнера?
	Чи є ризик, що репутація агентства буде зіпсована?

Таблиця 2

Механізми управління ризиками об'єктів ІВ

Типи ризиків	Механізми управління ризиками
Інтелектуальна власність	Провести належну перевірку ІВ, щоб переконатися, що агентство володіє ІВ, або має право комерціалізувати її.
	Виконати пошукові запити на ІВ (такі, як перевірка дійсності та порушень), щоб звести до мінімуму ризик того, що комерційне використання ІВ неможливе, або що воно порушує права інших користувачів на ІВ.
	Керування майном ІВ, щоб звести до мінімуму ризик відхилення заявки на моніторинг, або зареєструвати ІВ, що призводить до втрати прав на ІВ.
	Зберігання належних записів у галузі ІВ, включаючи збереження достатніх доказів створення ІВ, щоб забезпечити підтримку дійсності ІВ, а також право власності на ІВ.
Технологія	Зняти або вимагати зняти відповідне страхування (наприклад, страхування відповідальності за продукт).
	Обмеження будь-якої відповідальності за постійне обслуговування, підтримку або оновлення ІВ. Можливі варіанти постачання ІВ на основі «як є».
Бізнес та фінансові ризики	Зафіксувати ризик на належному рівні, використовуючи обмеження щодо положення про відповідальність у договорі.
	Контролювати комерційну діяльність, яку бере на себе запропонований діловий партнер, відповідно до попередньо схваленого бізнес-плану та контрактів.
	Переконатися, що контракт передбачає відповідні вимоги щодо припинення дії, якщо проект комерціалізації буде відмовлено або припинено
	Отримати відповідні експертні поради стосовно проекту комерціалізації.
Правові ризики	Переконатися, що всі комерційні угоди переглядаються юрисконсультом
	Переконатися в тому, що агентство чітко розуміє характер гарантій та компенсацій. Переглянути рекомендації та звернутися до юридичної консультації під час розгляду положень про гарантії та відшкодування.
Ресурсні ризики	Забезпечити, щоб системи постійного управління проектом комерціалізації були належним чином забезпечені ресурсами.
	Виділити відповідні ресурси для керування контрактами, пов'язаними із проектом комерціалізації, наприклад, ліцензійні та дистрибуційні угоди.
	Виділити відповідні ресурси для управління діловими відносинами.
Репутаційні	Збереження контролю над цілістю майбутнього розвитку продукту може допомогти агентству в управлінні своєю репутацією; це слід порівняти із витратами на збереження продукту.

Таблиця 3

Цілі та функції під час оцінки наслідків несприятливої події

Категорія	Наслідок
<i>Несуттєвий</i>	Наслідки можуть бути поглинені завдяки управлінським зусиллям, наприклад, наданню більшої кількості ресурсів.
<i>Значний</i>	Значна подія, коли наслідки вимагають жорсткого управління.
<i>Катастрофічний</i>	Катастрофа, через яку функція агентства може бути паралізованою (наприклад, шкода репутації агентства).

користі та ризику, щоб визначити, чи є ці види страхування відповідними.

Страховання відповідальності за продукцію. Страхування відповідальності за продукцію охоплює збитки, заподіяні людині або майну, понесені внаслідок вироблених, відремонтованих або змінних товарів. Цей тип страхування застосовується, коли продукт повинен продаватися або поширюватися у результаті комерціалізації ІВ. Можливо, буде прийнятним включити контрактну вимогу щодо вилучення страхування відповідальності за товари як частину процесу комерціалізації.

Етап 3. Оцінка ризиків та прийняття рішень про те, які дії потрібно вжити.

Третій етап передбачає двомірну оцінку ризиків, виявлених на етапі 1:

- як може виникнути подія, описана в аналізі ризиків;

- якщо подія відбулася, наскільки негативними можуть бути наслідки.

Слід збирати інформацію, щоб оцінити, наскільки вірогідним може бути ризик, розглянутий в аналізі. Часто інформація про ймовірність виникнення вже є. Агентство матиме чітке уявлення про те, чи буде технологія, яка розглядається для комерціалізації, працювати так, як обіцяли. На нашу думку, потрібно вказати кожному подію та оцінити шанси, використовуючи стандартну шкалу.

Цілі та функції агентства повинні бути враховані під час оцінки наслідків несприятливої події (табл. 3).

Рівень ризику для кожної події має бути визначений шляхом комбінування оцінок вірогідності рівномірного впливу та наслідків несприятливих наслідків. Це слід враховувати, щоб прийняти рішення щодо необхідності будь-яких дій для управління ризиком.

Етап 4. Впровадження та постійний моніторинг методології управління ризиками.

Як тільки буде прийнято рішення щодо відповідних механізмів лікування ідентифікованих ризиків, агентству потрібно визначити, як утілювати ці механізми. Реалізацію слід ретельно контролювати, щоб забезпечити дотримання термінів та оплати відповідних комісій.

Висновки і пропозиції. У роботі розглянуто теоретико-методологічні підходи до дослідження інституту управління державними об'єктами ІВ; проведено аналіз даної категорії, уточнено її взаємозв'язок із поняттями «комерціалізація», «управління ризиками», «результати інтелектуальної діяльності»; виявлено місце даного інституту в українській державі, націлений на євроінтеграцію, а також проаналізовано основні проблеми, спричинені новими умовами.

Список використаної літератури:

1. Cornish W., Llewelyn, D. Intellectual Property: Patents, Copyright, Trademarks and Allied Rights. – London : Sweet and Maxwell, 2003.
2. Davis J. Intellectual Property Law. Core Text Series. – New York : Oxford University Press, 2005.
3. Discovery, Invention and Innovation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eco.utexas.edu/Homepages/Faculty/Norman/long/DII.html>.
4. Nersesov V. WIPO-WTO colloquium papers // Research papers from the WIPO-WTO colloquium for teachers of intellectual property law, CH-1211. – Geneva, 2014.
5. Times Newspapers Limited [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,923-2056103,00.html>.
6. Промислова власність у цифрах. Показники діяльності Державної служби інтелектуальної власності України та Державного підприємства «Український інститут інтелектуальної власності» за 2016 рік // Статистичний збірник. – К., 2017. – 48 с.

Марова С. Ф., Нерсесов В. Р. Организационно-экономическое обеспечение реализации механизма управления государственными объектами интеллектуальной собственности

В статье исследуется состояние реализации механизма управления государственными объектами интеллектуальной собственности. В частности, рассматривается коммерциализация интеллектуальной собственности на государственном уровне и шаги ее практической реализации. Также вопрос охватывает процесс управления рисками, связанными с коммерциализацией объектов интеллектуальной собственности.

Ключевые слова: государственное управление, объекты интеллектуальной собственности, государственные учреждения, коммерциализация интеллектуальной собственности, управление рисками.

Marova S. F., Nersesov V. R. Organizational and economic support for the implementation of the mechanism for managing state-owned intellectual property

The article explores the state of implementation of the mechanism for managing state-owned intellectual property. In particular, the commercialization of intellectual property at the state level and the steps of its practical implementation are considered. The issue also covers the process of managing risks associated with the commercialization of intellectual property.

Key words: state management, objects of intellectual property, state institutions, commercialization of intellectual property, risk management.

УДК 336.13:364.5

Ю. Л. Мохова

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

Н. А. Дробна

студент магістратури державного управління
Інституту післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМКИ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

У статті визначено основні напрямки роботи Пенсійного фонду України. Визначено структуру бюджету Пенсійного фонду та основні напрями його використання. На основі аналізу динаміки та структури доходів та видатків Пенсійного фонду України виділено основні проблеми формування бюджету Пенсійного фонду України (законодавчі, організаційні, фінансові). Запропоновано впровадження нових форм пенсійного забезпечення (накопичувальної системи загальнообов'язкового державного страхування, недержавного пенсійного забезпечення) з метою вирішення означених проблем.

Ключові слова: стратегія, пенсійне забезпечення, бюджет, Пенсійний фонд України, пенсійні виплати.

Постановка проблеми. Важливим елементом матеріального забезпечення пенсіонерів є ефективна система пенсійного страхування. Одним із учасників реалізації державної політики у пенсійному забезпеченні є Пенсійний фонд України. Пенсійний фонд України (далі – ПФУ) реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. Пенсійний фонд володіє значним організаційно-кадровим потенціалом і розгалуженою інфраструктурою.

Сучасні проблеми в сфері пенсійного забезпечення пов'язані саме з формуванням пенсійних внесків. В умовах фінансової кризи рівень доходів ПФУ зменшується, а видатки збільшуються, що є негативним фактором формування бюджету ПФУ. Тому необхідним є аналіз доходів та видатків ПФУ та використання фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення в Україні, що дозволить визначити напрями оптимізації бюджету ПФУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Через високу соціальну значущість пенсійна реформа потребує комплексного аналізу та розроблення відповідної загальнонаціональної стратегії. Теоретичні та методологічні аспекти

формування та використання коштів Пенсійного фонду України, визначення чинників, які негативно впливають на формування доходів бюджету Пенсійного фонду України, стали предметом дослідження таких науковців, як О. Адамик [1], І. Ковалів [3], О.П. Коваль [4], І.В. Панченко [6], І.В. Рура [9], А.А. Сидорчук [10], Л.П. Сідельникова [11].

Водночас недостатньо дослідженими залишаються перспективи фінансового забезпечення діяльності державного соціального фонду в умовах реформування. Для ефективного планування бюджету установи потрібно знати джерела надходжень, тому що без визначення доходної частини не можна ефективно спланувати видаткову частину бюджету.

Мета статті. Метою статті є визначення джерел формування та основних напрямків використання коштів Пенсійного фонду України, як основної структури пенсійного забезпечення, для оптимізації бюджету ПФУ.

Виклад основного матеріалу. Робота органів ПФУ спрямована на виконання бюджету та реалізацію Плану роботи ПФУ на 2017 рік, розробленого відповідно до завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегією модернізації ПФУ на період до 2020 року, іншими нормативно-правовими

актами щодо реалізації державної політики в сфері пенсійного забезпечення [7–8].

Основними напрямками роботи ПФУ є: планування, прогнозування й методологія бюджетного процесу, аналіз виконання бюджету, формування оперативної та статистичної звітності, складання консолідованої звітності з виконання бюджету, планування й фінансування витрат на утримання своїх органів (рис. 1).

Станом на 1 січня 2017 року на обліку в Пенсійному фонді України перебувало 11 938,8 тис. пенсіонерів, що на 357,7 тис. осіб менше порівняно з 1 січня 2016 року (рис. 2) [2].

Зменшення чисельності одержувачів пенсійних виплат пов'язано з призупиненням виплат, згідно із законодавством, пенсіонерам із числа внутрішньо переміщених осіб, які не звернулися за поновленням виплат на підконтрольній Україні території.

ПФУ у солідарній пенсійній системі акумулює і використовує фінансові ресурси та за обсягом коштів займає вагоме місце після Державного бюджету України.

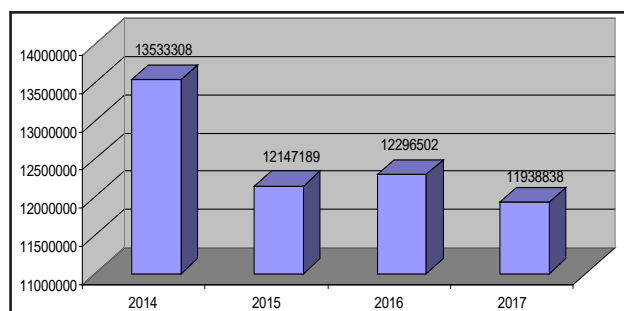


Рис. 2. Динаміка чисельності пенсіонерів в 2014-2016 рр., осіб [2]

Бюджет ПФУ є сукупністю бюджетів головних управлінь фонду в Автономній Республіці Крим, міст Києва і Севастополя та областей, що охоплюються бюджетами управлінь Пенсійного фонду в районах. Бюджет Пенсійного фонду України – це документ про створення і використання коштів Пенсійного фонду, в якому страхові пенсійні внески є основним джерелом надходження коштів, а виплата пенсій – основним напрямом їх використання.

Джерелами формування коштів Пенсійного фонду в солідарній системі є: страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, інвестиційний дохід, який отримують від інвестування резерву коштів, кошти Державного бюджету та цільових фондів, суми фінансових санкцій та адміністративних стягнень, благодійні внески фізичних та юридичних осіб, добровільні страхові внески за договором про добровільну участь та ін.

Протягом 2016 року загальні доходи бюджету ПФУ становили 255,8 млрд грн. Порівняно з 2015 роком, загальні доходи зменшилися на 9 млрд грн, або на 3,4%. У структурі доходів ПФУ основну частку складають власні кошти (111,7 млрд грн або 43,7%), але питома вага коштів Державного бюджету України теж досить висока (55,7%), що є негативним фактом і показує фінансову неспроможність до самофінансування (рис. 3) [2].

Доходи бюджету ПФУ будь-якого рівня необхідно пов'язувати з його видатками. Загалом у державі це порівнюється під час складання бюджету Пенсійного фонду України, який є самостійним фінансовим документом.

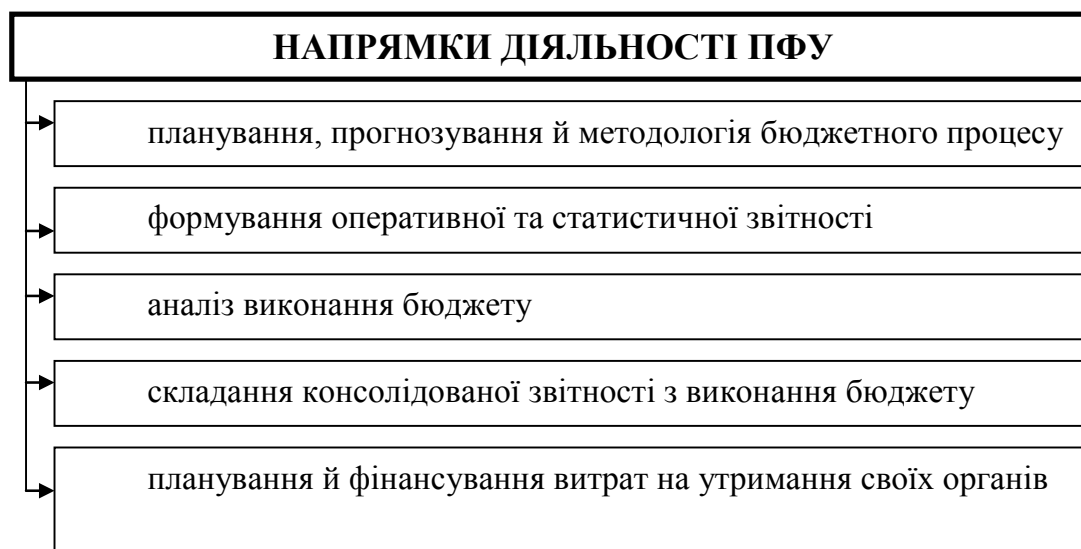


Рис. 1. Основні напрямки діяльності ПФУ

Саме він забезпечує єдність і обґрунтованість складових елементів, регулює обсяги доходів і видатків на пенсійні виплати та інші потреби.

Основними напрямками використання коштів Пенсійного фонду є виплати пенсій; надання деяких соціальних послуг, зокрема, допомога на поховання; фінансування адміністративних виплат, пов'язаних із виконанням функцій ПФУ; оплата послуг за доставку пенсій; формування резервів коштів та ін.

У 2016 році видатки на пенсійні виплати склали 249,8 млрд грн, що на 12,3 млрд грн менше у порівнянні з 2015 роком. Це зменшення пов'язане, в основному, з призупиненням виплат пенсіонерам із числа внутрішньо переміщених осіб [2].

За 11 місяців 2017 року ПФУ забезпечено виплату пенсій та грошової допомоги в повному обсязі по всіх регіонах України. Загальна сума видатків на пенсійні та інші заплановані виплати склали 252,7 млрд грн, що на 32,4 млрд грн більше у порівнянні з відповідним періодом минулого року [5].

Збільшення видатків на пенсійне забезпечення зумовлене старінням населення, зростанням кількості людей похилого віку, підвищенням тривалості життя, зростанням рівня пенсій.

Фактичні загальні видатки ПФУ у 2016 році склали 253,4 млрд грн, що на 12,2 млрд грн, або на 4,6%, менше порівняно з 2015 роком (рис. 4.) [2].

Серед негативних чинників, які впливають на формування коштів Пенсійного фонду України та на економіку загалом, виділяють: великі обсяги пільг, низька заробітна плата, тінізація ринку праці та ін.

З урахуванням вищезазначеного виділимо основні проблеми формування бюджету ПФУ [3]:

1) Законодавчі проблеми. Законодавчо встановлений порядок формування доходів бюджету Пенсійного фонду з коштів державного бюджету, державних цільових позабюджетних фондів та інших джерел, який покладає на Пенсійний фонд зобов'язання виплати пенсій незалежно від надходження коштів із цих джерел, сприяє невиконанню або відстроченню виконання фінансових зобов'язань перед бюджетом фонду, що призводить до його розбалансування і відволікання коштів, призначених на виплату трудових пенсій.

2) Організаційні проблеми. Непослідовність дій Кабінету Міністрів України щодо підвищення

розмірів трудових пенсій викликає диспропорцію у розмірах трудових пенсій та пенсій військовослужбовців строкової служби.

3) Фінансові проблеми. Поступове перекладання фінансування виплати державних пенсій на кошти спеціального фонду державного бюджету, витрати якого, відповідно до ст. 23 Бюджетного кодексу України, мають постійне бюджетне призначення, яке дає право проводити їх виключно в межах надходжень, створює ризики неповного фінансового забезпечення виплати зазначених пенсій і робить цю статтю видатків незахищеною.

Системне обмеження надходжень збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та перекладання на них видатків, які повинні здійснюватись з інших джерел, вилучають із бюджету Пенсійного фонду значні ресурси.

Для усунення негативних тенденцій, що склалися у процесі виконання бюджету Пенсійного фонду, створення фінансової основи для реформування пенсійного забезпечення, необхідно скасувати законодавчу практику державної підтримки суб'єктів господарювання шляхом надання їм пільг та гарантій за рахунок збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, а також прийняти закон про джерела виплати пенсій та порядок формування і виконання бюджету ПФУ.

Така ситуація зобов'язує проводити докорінні зміни у пенсійному забезпеченні через впровадження нової моделі пенсійної системи, розвиток нових форм пенсійного забезпечення

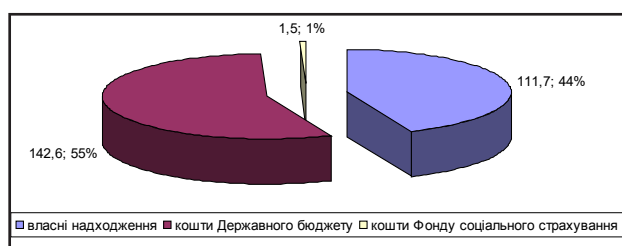


Рис. 3. Структура доходів ПФУ у 2016 р., млрд грн [2]

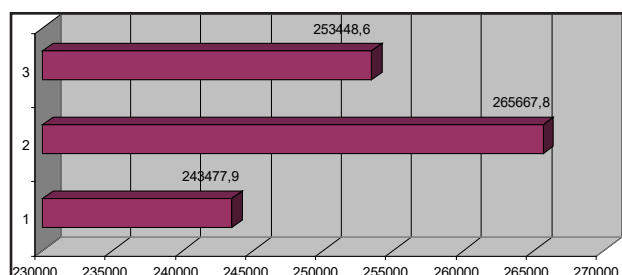


Рис. 4. Видатки ПФУ в 2014-2016 рр., млн грн [2]

ня, зокрема накопичувальної системи загальнообов'язкового державного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, збільшення доходів населення за рахунок виведення з тіні заробітної плати, створення нових робочих місць. Усе це допоможе підвищити розмір доходів пенсійного фонду, і, відповідно, зменшити його дефіцит.

Висновки і пропозиції. На основі дослідження вітчизняної системи пенсійного забезпечення визначено основні напрямки роботи Пенсійного фонду України: планування, прогнозування й методологія бюджетного процесу, аналіз виконання бюджету, формування оперативної й статистичної звітності, складання консолідованої звітності з виконання бюджету, планування й фінансування витрат на утримання територіальних підрозділів. Визначено структуру бюджету Пенсійного фонду та доведено, що основним джерелом надходження коштів є страхові пенсійні внески. Основним напрямом використання бюджету є виплата пенсій пенсіонерам.

Аналіз динаміки та структури доходів та видатків бюджету ПФУ дозволяє стверджувати, що збільшення видатків на пенсійне забезпечення зумовлене старінням населення, зростанням кількості людей похилого віку, підвищенням тривалості життя, зростанням рівня пенсій. В умовах фінансової кризи рівень доходів ПФУ зменшується, а видатки збільшуються, що є негативним фактором формування бюджету ПФУ, та доводить фінансову неспроможність Пенсійного фонду України до самофінансування.

Виділено основні проблеми формуванням бюджету ПФУ, які умовно можна поділити на законодавчі, організаційні та фінансові. З метою вирішення означених проблем запропоновано впровадження нових форм пенсійного забезпечення, зокрема накопичувальної системи загальнообов'язкового державного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, що дозволить підвищити розмір доходів пенсійного фонду та зменшити його дефіцит.

Список використаної літератури:

1. Адамик О. Формування бюджету Пенсійного фонду України: інституційно-процедурний аспект / О. Адамик // Наука молода. – 2011. – № 15–16. – С. 157–164.
2. Звіт про виконання бюджету за 2016 рік // Пенсійний фонд України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=277118>.
3. Ковалів І. Аналіз джерел формування коштів пенсійного фонду України / І. Ковалів // Вісник Львівського національного аграрного університету. – 2014. – № 21(1). – С. 137–142.
4. Коваль О.П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку : [монографія] / О.П. Коваль. – К. : НІСД, 2012. – 240 с.
5. Огляд основних підсумків роботи Пенсійного фонду України за січень–листопад 2017 року // Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=304878&cat_id=94750
6. Панченко І.В. Фінансовий стан та основні проблеми діяльності Пенсійного фонду України / І.В. Панченко // Економічний часопис. – 2012. – № 9–10. – С. 45–47.
7. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
8. Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 672-р // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80>.
9. Рура І.В. Аналіз формування бюджету Пенсійного фонду України на регіональному рівні / І.В. Рура // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.13. – С. 258–262.
10. Сидорчук А.А. Механізм формування та використання фінансових ресурсів державного соціального страхування / А.А. Сидорчук // «Молодий вчений». – 2017. – № 7(47). – С. 470–476.
11. Сідельникова Л.П. Асиметрії формування ресурсів Пенсійного фонду України / Л.П. Сідельникова // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2016. – Вип. 18. – Ч. 2. – С. 162–165.

Мохова Ю. Л., Дробна Н. А. Источники формирования и направления использования средств Пенсионного фонда Украины

В статье определены основные направления работы Пенсионного фонда Украины. Определена структура бюджета Пенсионного фонда и основные направления его использования. На основе анализа динамики и структуры доходов и расходов Пенсионного фонда Украины выделены основные проблемы формирования бюджета Пенсионного фонда Украины (законодательные, организационные, финансовые). Предложено внедрение новых форм пенсионного обеспечения (накопительной системы общеобязательного государственного страхования, негосударственного пенсионного обеспечения) с целью решения указанных проблем.

Ключевые слова: стратегия, пенсионное обеспечение, бюджет, Пенсионный фонд Украины, пенсионные выплаты.

Mokhova Y. L., Drobna N. A. Sources of formation and directions of use of Ukrainian pension fund

The article defines the main directions of work of the Pension Fund of Ukraine. The budget structure of the Pension Fund and the main directions of its use are determined. On the basis of analysis of the dynamics and structure of revenues and expenditures of the Pension Fund of Ukraine, it is identified the main problems of the budgeting of the Pension Fund of Ukraine (legislative, organizational, financial). There is introduced new forms of pension provision (accumulative system of compulsory state insurance, non-government pension provision) with the aim of solving the indicated problems is proposed.

Key words: strategy, pension provision, budget, Pension Fund of Ukraine, pension payments.

Т. Ф. Нахкур

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У БУДІВНИЦТВІ В УКРАЇНІ

У статті проведено дослідження основних проблем державного регулювання інвестиційної діяльності у будівництві в Україні. Проаналізовано систему законодавчого регулювання інвестиційної діяльності у будівництві в Україні. Результати аналізу підтвердили необхідність створення урядом сприятливих організаційно-правових умов для діяльності компаній, що займаються проектуванням, будівництвом та реконструкцією житлових будівель. Ці умови включають: удосконалення системи кредитування житлового будівництва, зокрема, комерційних об'єктів, корпоративних та грошових фондів, залучення додаткових ресурсів та ін.

Ключові слова: будівельна галузь, інвестиції, інвестиційна діяльність у будівництві, проблеми державного регулювання, житлове будівництво.

Постановка проблеми. Держава Україна має свою тисячолітню історію будівництва. Поява державних будівельних компаній – процес досить складний, враховуючи нинішні соціально-політичні та економічні умови, що в них перебуває наша країна.

Будівельна промисловість є однією із найважливіших галузей державної економіки, що спирається на вітчизняну систему управління. Цей сектор є важливим для економіки будь-якої країни, адже будівництво інфраструктури не може бути заміненим іншою галуззю, оскільки створює велику кількість робочих місць та використовує ресурси з багатьох галузей народного господарства. Економічний ефект від розвитку цієї галузі є мультиплікаційним ефектом коштів, вкладених у будівництво. Зрештою, із розвитком будівельної галузі розвиваються: виробництво будівельних матеріалів та відповідного устаткування, машинобудування, металургія та металообробка, нафтохімія, виробництво скла, деревообробка, виробництво фарфору та порцеляни, транспорт, енергетика тощо. І, безперечно, будівництво сприяє розвитку малих та середніх підприємств, особливо тих, що спеціалізуються на добуванні нафти і газу, виробництві та встановленні вбудованих меблів [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями аналізу рівня і оцінки державного регулювання інвестиційної діяльності у будівництві займалися: М.С. Берлін, І. Білий, О.Г. Бодров, Н.М. Валєєва, В.І. Довгий, Л.М. Докієнко, А.В. Золотов, В.М. Ковалевич,

В.К. Кондрасова, В.М. Кочетков, Р.В. Михайлюк, О.М. Непомнящий, Є.О. Романенко, Н.А. Савінська, Ю.А. Слабінський, Л.Н. Храмова та ін. Однак, незважаючи на достатню кількість наукових доробків із даного питання, воно вимагає подальшого узагальнення та аналізу для здійснення комплексної оцінки інвестиційної діяльності у будівництві.

Мета статті полягає у визначенні основних проблем державного регулювання інвестиційної діяльності у будівництві, а, також, у розробці практичних рекомендацій щодо їхнього вирішення.

Виклад основного матеріалу. Зростання будівельної галузі зумовлює зростання економіки країни та розвиток необхідних умов для вирішення багатьох соціальних проблем. Проте на сучасному етапі розвитку цієї галузі ми не можемо говорити про її конкурентоспроможність. На регіональному та світовому рівнях українська будівельна індустрія трансформує фінанси та організації. Якщо тенденції у правилах будівництва центральних та великих міст чітко відображаються у можливостях та привабливості інвестицій, то на глобальному рівні українська будівельна індустрія втрачається через відсутність необхідних фінансових та організаційних змін. Перед наукою державного управління про національне будівництво постають складні проблеми, пов'язані зі створенням сприятливого інвестиційного середовища для вітчизняних та іноземних інвесторів, що не є можливим без державного втручання [3, с. 138]. Уряд і муні-

ципалітети керують державними інвестиціями. На макрорівні проблема регулювання інвестиційної діяльності та розвитку будівельних комплексів координується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Комітетом національної безпеки з питань цінних паперів та фондового ринку [7].

Враховуючи ситуацію в Україні, слід зазначити, що приватний іноземний капітал не вкладається в країни з малою внутрішньою інвестиційною діяльністю. Тому зміцнення національної інвестиційної діяльності неможливе без створення нового механізму бюджетного фінансування капітальних інвестицій для забезпечення високої їх ефективності та контролю за його використанням.

На нашу думку, необхідно прийняти нові закони про стимулювання національної підтримки інвестиційної діяльності в Україні для визначення пріоритетного напрямку інвестиційної діяльності, стимулюючого механізму залучення інвестицій та гарантій прав інвесторів. Закон має спрощувати: процедури отримання інвесторами дозволів на документи, необхідні для реалізації інвестиційних проектів будівництва; національні процедури реєстрації іноземних інвестицій; механізми аутентифікації продукції та встановлення адміністративної відповідальності. Закон несе відповідальність за державних службовців, за їх дії чи бездіяльність, що спричинили виникнення певних перешкод і погіршення інвестиційної діяльності у будівництві України. Ми вважаємо, що варто підняти питання про зручність розробки інвестиційного кодексу України у сфері будівництва [6].

Для того, щоб визначити масштаби проблем, що з ними стикається українська будівельна галузь, та запропонувати їх рішення, необхідно провести загальне дослідження стану самої галузі. Щоб подолати проблему, необхідно не тільки зрозуміти ситуацію, що склалася на даний час, але й об'єктивно оцінити результати процесу, що відбувався упродовж останнього десятиліття.

Загалом, стан будівельної галузі можна пояснити як сферу таких проблем:

- відсутність джерел фінансування будівництва (різке скорочення державних капіталовкладень, зниження домінуючих можливостей для інвестицій в бізнес, бідність багатьох людей);
- висока зношеність та занедбаність основних фондів, відмова від роботи через відсутність інвестиційного попиту;

- практична ліквідація великих будівельних одиниць, що можуть виконувати проекти у мільйонах доларів (конкурувати з великомасштабними будівлями неможливо);

- недосконала система ціноутворення;
- бюрократичні перешкоди на шляху реалізації інвестиційних проектів;

- всі учасники інвестиційного процесу не мають жодних рівноправних юридичних вимог;

- недосконала система регулювання економічних, соціальних та правових відносин у житловому секторі [5, с. 27].

Проте головною проблемою будівельної галузі на даному етапі є створення зручного інвестиційного середовища для України з метою підвищення конкурентоспроможності галузі, оскільки ринкове середовище вимагає нової бази взаємовідносин учасників інвестиційно-будівельного процесу.

Національне регулювання інвестицій здійснюється у різній правовій формі, використовуючи різні правові засоби. Отже, згідно з першою частиною статті 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність», до національного регулювання інвестиційної діяльності належать:

- управління державними інвестиціями;
- регулювання умов інвестиційної діяльності;
- управління інвестиціями всіх інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності [2].

Державне регулювання умов інвестиційної діяльності здійснюється такими способами:

- система оподаткування, податкова ставка, диференційована система оподаткування прибутку;

- політика кредитування та амортизації, включаючи прискорення амортизації основних засобів;

- надання фінансової допомоги у формі субсидій, субвенцій, бюджетного кредитування для розвитку окремих регіонів, галузей промисловості;

- державні норми, правила та стандарти;

- антимонопольні заходи;

- незаконна приватизація державної власності;

- визначення умов використання землі, води та інших природних ресурсів;

- цінова політика;

- огляд інвестиційних проектів;

- ліцензування спеціальних видів бізнесу в процесі інвестиційної діяльності під час проектування, будівництва та інвестування за межами України;

– аналіз стану містобудування, прогноз його розвитку;

– керування дотриманням інвестиційного законодавства, державних стандартів, норм і правил, затверджених документів містобудування, інвестиційних програм та проектів, раціонального використання території та матеріальних ресурсів;

– інші заходи.

Національне регулювання інвестиційної сфери здійснюється у різних напрямках, таких як антимонопольне регулювання конкуренції, регулювання ринку цінних паперів, ринку фінансових послуг. Остання тенденція є наслідком процесу глобалізації в економіці, що вплинув на розвиток міжнародної економічної злочинності (поряд із позитивними змінами (включаючи інвестиції) має місце використання інвестицій як джерела т. зв. брудних грошей). Закон України від 28.11.2002 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», передбачає реалізацію національного фінансового моніторингу фінансових операцій, визначення процедури його проведення, забезпечує його здійснення різними органами (центральною державною владою, Національним банком України, Державним комітетом із контролю України на ринку фінансових послуг, спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань фінансового моніторингу, Державним департаментом фінансового моніторингу, що працює в рамках Міністерства фінансів України) [1].

Оскільки будівництво та пов'язана з ним діяльність є основою економіки, стабільний фінансовий стан фінансування будівництва сприятиме поліпшенню економічної ситуації держави. Розвиток будівництва залежить від впливу двох факторів, що їх слід враховувати при розробці подальших методів розвитку таких видів діяльності:

– внутрішні фактори, такі як працівники, рівень розвитку обладнання та матеріальних ресурсів, існуюча структура управління та її ефективність тощо. Саме ці фактори складають основу для розвитку всіх систем, включаючи будівництво.

– фактори навколишнього середовища, такі як будівельне середовище, нормативно-право-

ва база, економічний та міжнародний розвиток, що фактично не впливають на будівельні компанії та організації, але є важливими для розвитку будівельної галузі та будівельного ринку.

Висновки і пропозиції. Сьогодні підтримка будівельного сектору пов'язана з будівництвом інфраструктурних об'єктів за рахунок державних та приватних інвестицій, але ситуація на ринку житла все ще є складною. Забезпечення виходу будівельної сфери держави із кризових умов господарювання та її подальший розвиток полягає в реалізації нових форм взаємодії будівельних підприємств та в їх активному державному регулюванні, що можливе шляхом організації нових форм діяльності державних, наукових та навчальних закладів (мережових організацій). Тому необхідність підготовки відповідних документів є нагальною.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/249-15>.
2. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
3. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України / Олександр Козич // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів державного управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2012. – № 11. – С. 138–142.
4. Комплексна оцінка стійкості функціонування будівельних підприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/6_PNI_2012/Economics/10_101981.doc.htm.
5. Полянек А.В. Перспективи розвитку капітального будівництва України в ринкових умовах / А.В. Полянек // Збірник наукових праць. Серія : економічні науки. – 2008. – №4.
6. Проблеми інвестування в Україні та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libfor.com/index.php?newsid=1486>.
7. Череп А.В. Инвестознaвствo : [навч. посіб.] / К. : Кондор, 2006. – 398 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-3050.html>.

Нахкур Т. Ф. Проблемы государственного регулирования инвестиционной деятельности в строительстве в Украине

В статье проведено исследование основных проблем государственного регулирования инвестиционной деятельности в строительстве в Украине. Проанализирована система законодательного регулирования инвестиционной деятельности в строительстве в Украине. Результаты анализа подтвердили необходимость создания правительством благоприятных организационно-правовых условий для деятельности компаний, занимающихся проектированием, строительством и реконструкцией жилых строений. Эти условия включают совершенствование системы кредитования жилищного строительства, в частности, коммерческих объектов, корпоративных и денежных фондов, привлечения дополнительных ресурсов.

Ключевые слова: *строительная отрасль, инвестиции, инвестиционная деятельность в строительстве, проблемы государственного регулирования, жилищное строительство.*

Nahkur T. F. Problems of state regulation of investment activity in building in Ukraine

The article deals with the main problems of state regulation of investment activity in construction in Ukraine. The system of legislative regulation of investment activity in construction in Ukraine is analyzed. The results of the analysis confirmed the need for the Government to create favorable organizational and legal conditions for the activities of companies involved in the design, construction and reconstruction of residential buildings. These conditions include improving the housing lending system, in particular, commercial facilities, corporate and monetary funds, and attracting additional resources.

Key words: *construction industry, investments, investment activity in construction, problems of state regulation, housing construction.*

А. Е. Омаров

кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-наукового-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту

ІННОВАЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ В ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті визначено, що для вирішення екологічних проблем постає необхідність у створенні альтернативних рішень, а саме впровадження автоматизованої системи «Розумне місто» в кожне місто України та запровадження масштабної інтелектуальної системи управління «Розумна країна» в рамках реалізації національної політики екологічної безпеки, для реалізації екологічної стратегії «Розумна країна» в статті визначено ключові напрямки її реалізації; проаналізовано поняття «екологічні інновації» та «інноваційні стратегії»

Ключові слова: екологічна політика, екологічна безпека, екологічні інновації, інноваційні стратегії, національна політика екологічної безпеки.

Постановка проблеми. Актуальність питань стратегічного розвитку національної політики екологічної безпеки на основі переходу до інноваційної моделі розвитку за останні роки є незаперечною ознакою якісного нового рівня управління і зміцнення орієнтирів на світовій арені, проте необхідність в удосконаленні процесів реалізації постає все більше.

На етапі становлення розвитку українського суспільства актуальним питанням у сфері екологічних проблем є вирішення їх за допомогою інноваційних екологічних рішень, які передбачають розробку проектів та національних планів дій з охорони навколишнього природного середовища, розрахованих на період 4-5 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні питання щодо національної безпеки розглядають у своїх працях такі науковці, як О. Белякова, С. Кондратов, Т. Тернова, формування та реалізація національної політики екологічної безпеки представлені в роботах О. Степаненко, М. Гуцало.

Мета статті полягає в дослідженні інноваційних стратегій, які використовуються у формуванні та реалізації національної політики екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Під екологічними інноваціями, як правило, розуміють нові продукти, нові технології, нові способи організації виробництва, що забезпечують охорону навколишнього середовища [1].

У широкому сенсі екологічні інновації, або екоінновації, можуть бути визначені як інновації, що включають у себе новий або модифіко-

ваний процес, методи, системи і продукти, що приносять користь навколишньому середовищу і сприяють екологічній стійкості [3]. За даними OECD-Eurostat індустрія екоінновації займається «виробництвом товарів та послуг для оцінювання, запобігання, обмеження, мінімізації або усунення завданих економічних збитків через забруднення води, повітря та ґрунту, а також проблем, пов'язаних із відходами, шумом, зокрема просуванням більш чистих технологій, продуктів та послуг, зниженням екологічного ризику та мінімізацією забруднення навколишнього середовища й використанням ресурсів» [4].

Інноваційні стратегії в формуванні та реалізації національної політики екологічної безпеки полягають у відновленні та оновленні системи державного стимулювання ресурсозберігаючих і природоохоронних розробок та їх відповідності до вимог стратегії сталого розвитку і екологічної безпеки країни, а також інтеграції екологічної політики шляхом вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління.

Головними завданнями у реалізації інноваційних стратегій є:

- розробка та впровадження нормативно-правової бази інноваційної діяльності екологічної політики, яка базується на політичних та програмних засадах державного, галузевого, регіонального та місцевого рівнів розвитку;

- удосконалення інституцій та посилення державного контролю в природоохоронній діяльності;

- впровадження нової стратегії екологічного управління та створення державних екологіч-

них програм, що є передумовами технічного переоснащення, запровадження енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій.

В Україні для вирішення екологічних проблем сучасності необхідною умовою є розробка та впровадження інновацій із високим ступенем екологічної ефективності. Впровадження екологічно-інноваційних рішень пов'язано з науково-технічним прогресом, що якісно виводить організацію виробництва на вищий рівень та забезпечує підвищення екологічного, соціального та економічного ефекту.

З метою вирішення екологічної проблеми на основі вказаних пунктів: наявність політики екологічної безпеки, налаштованої на співпрацю; подолання екологічної інформаційної ізоляції влади та населення України за допомогою інноваційних процесів; модернізація системи управління політики екологічної безпеки; контроль над викидами відходів, координація зусиль влади, населення, бізнесу; перехід до автоматизованої системи моніторингу навколишнього середовища глобалізація екологічних проблем, вирішення їх на міжнародній арені, – постає необхідність у створенні альтернативних рішень, а саме впровадження автоматизованої системи «Розумне місто» в кожне місто України та запровадження масштабної інтелектуальної системи управління «Розумна країна» з боку реалізації національної політики екологічної безпеки.

«Розумне місто» – містобудівна концепція інтеграції декількох інформаційних і комунікаційних технологій та Інтернету, речей для автоматизованого управління містом. Активи міста включають: місцеві відділи інформаційних систем, школи, бібліотеки, транспорт, лікарні, електростанції, системи водопостачання та управління відходами, правоохоронні органи та інші громадські служби. Метою створення «розумного міста» з боку національної політики екологічної безпеки є поліпшення якості життя за допомогою технології інформатики для підвищення ефективності обслуговування і задоволення потреб резидентів.

Ефективність впровадження автоматизованої системи управління «Розумне місто» полягає в тому, що спеціальна міська мережа дає органам місцевого управління доступ до єдиної бази, яка оновлюється в режимі реального часу і містить актуальну інформацію про дії міських служб, стан інфраструктури і розподілі потоків електроенергії. Завдяки цим знанням можна контролювати, оптимізувати і покращувати способи вико-

ристання ресурсів. Інтелектуальне програмне забезпечення на підставі отриманих даних також передбачає появу можливих проблем.

Виділяють п'ять основних складових «розумного» міста:

1. *Smart Energy* – рішення в областях енергопостачання та енергозбереження, програми управління попитом, енергоефективності та інтеграції відновлюваних джерел енергії.

Smart Energy – це новий підхід до енергетичної інфраструктури, який включає в себе необхідність у плануванні та розгляді можливостей для місцевих органів влади з боку енергетичного, теплового та транспортного попиту і генерації, а також нових політичних і ринкових механізмів для ефективності децентралізованих та розумних рішень у порівнянні з сучасною енергетичною системою.

Шлях до розробки інтегрованої, розумної енергоефективної енергетичної системи України – цілеспрямоване інноваційне рішення, що включає в себе наступні напрямки:

1. Подальше цілеспрямоване зниження собівартості та розвиток ланцюга поставок для реалізації відновлюваного потенціалу України.

2. Нововведення в накопиченні енергії, що має вирішальне значення для сприяння подальшому інвестуванню в енергію вітру та буде ключовим стимулом для місцевих децентралізованих енергетичних систем.

3. Подальші інновації в технологіях, бізнес-моделях та методах встановлення для використання централізованого теплопостачання, зосереджуючись на інтеграції відновлюваної енергії та термічного зберігання.

4. Нововведення в програмних рішеннях з енергоменеджменту для будівель, житла та транспорту, які мають вирішальне значення для динамічної, розумної та ефективної енергетичної системи.

5. Більш інноваційні рішення для залучення кінцевих споживачів з метою забезпечення їх якісним енергоспоживанням та контролю над витратами більш відчутними.

Для реалізації національної політики екологічної безпеки в Україні постає необхідність у новій інтегрованій інтелектуальній енергетичній системі, яка володіє можливостями, що є необхідними для вирішення багатьох існуючих інноваційних проблем у політичній діяльності, для розкриття потенціалу нації, для забезпечення майбутньої інтегрованої енергетичної системи в Україні.

2. *Smart Water* – управління водними ресурсами: модернізація водних систем, моніторинг споживання, системи екологічної безпеки та управління повеннями. Стратегія *Smart Water* передбачає застосування розумних об'єктів для потреб водного господарства в поєднанні з геοінформаційними технологіями. За оцінками експертів, до 80% інформації, необхідної для успішного функціонування розумного водопровідного підприємства, прямо або побічно пов'язане з даними географічної складової. Основні завдання, що вимагають використання «розумних» складових:

- вивчення прийнятності води в річках і морях для тваринного світу і її придатності для пиття;
- виявлення присутності води поза сховищами і коливання тиску в трубах;
- моніторинг зміни рівня води в річках, греблях та водосховищах;
- вимірювання тиску води в системах, її транспортування.

Smart Water базується на прийнятих світових стандартах, що включають моделі водопостачання (структури баз даних) і гідромодельовання (фізичних процесів), що працюють спільно, описуючи всі події, які відбуваються в системі водопостачання, правила обробки цих подій і задаються ключові показники ефективності. Об'єктивні дані про події в системі збираються за допомогою фізичних пристроїв (смарт-об'єктів), які, з одного боку, служать джерелами даних про конкретні події, а з іншого – можуть виконувати команди по зміні режимів роботи системи водопостачання.

Стратегія реалізації *Smart Water* передбачає формування інноваційних рішень, що забезпечують можливість перегляду ціноутворення, збільшення швидкості повернення капіталу на об'єкт, зниження вартості володіння активами. Крім того, вони дозволяють у задані терміни і з розрахунком фінансово-економічних ефектів здійснювати практичну модернізацію сфери житлового-комунального господарства в частині управління активами мереж водопостачання. За допомогою стратегії забезпечується вбудовування прийнятих міжнародних і українських стандартів та правил безпосередньо в онлайн-рішення.

3. *Smart Buildings* – це концепція будівлі, в якій всі інженерні та інформаційні системи інтегровані в єдину систему управління (BMS – building management system). Дана інтеграція дозволяє реалізувати сценарії міжсистемної взаємодії.

Наприклад, підготовка системи опалення будівлі до початку робочого дня, управління потужністю роботи вентиляційної установки залежно від температури, кількості людей у приміщенні і якості повітря, автоматичний перехід в енергозберігаючий режим при відсутності в приміщенні людей і так далі.

Можливості при використанні *Smart Buildings* з BMS:

- інтелектуальне управління енергоспоживанням обладнання;
- управління електророзподілом;
- управління аварійними ситуаціями: відключення водопостачання при виявленні протікання, відключення електропостачання при замиканні та інші;
- автоматичні повідомлення про нештатні ситуації, нагадування про проведення регламентних робіт SMS або електронною поштою;
- збереження, аналіз і візуалізація даних по функціонуванню будівлі;
- доступ до ручного керування обладнанням та даними будівлями з мобільних пристроїв.

4. *Smart Government* – використання інформаційних технологій для надання державних послуг широкому колу осіб і оптимізації роботи різних департаментів.

Концепція «інтелектуальний уряд» є цілком природним етапом у використанні інноваційних рішень, тому необхідність його обумовлюється тим фактором, що при організації системи управління повинні враховуватися світові технологічні досягнення.

Стратегічні напрями розвитку інтелектуального уряду наступні:

- забезпечення доступу громадянам до всіх видів відкритої державної інформації;
- вдосконалення концепції державного управління;
- подолання інформаційної ізоляції влади та народу;
- організація надання послуг юридичним та фізичним особам за допомогою інтегрованих засобів;
- удосконалення законодавчого забезпечення.

Для вирішення напрямків розвитку постає необхідність у реалізації наступних заходів:

- створення нормативно-правової та методологічної бази, яка забезпечує функціонування в умовах інформаційного суспільства;
- розробка та затвердження єдиної електронної системи управління;

- створення ефективної інфраструктури;
- оптимізація структури державного апарату та системи державного управління;
- удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення – прийняття рішень на всіх рівнях державного управління.

5. *Smart Transportation* – інтелектуальні транспортні та логістичні системи. Моніторинг та управління трафіком, оплата дорожніх зборів, реагування на надзвичайні ситуації, інтелектуальна парковка і інтегроване управління світлофором, побудова «розумних» мереж логістики.

Технології *Smart Transportation* включають:

- *Систему обміну велосипедами.*

Дана система обміну велосипедів, система громадського велосипеда або схема спільного використання велосипедів – це служба, в якій велосипеди доступні для спільного користування людьми на дуже короткий термін. Для багатьох систем додатки для смартфонів відображаються поблизу станцій. Вони показують, скільки велосипедів і скільки відкритих доків доступні на кожній станції, збільшуючи зручність для користувачів.

- *Ефективна транспортна система з підтримкою геопросторової інформації.*

Послуги з підтримкою геопросторової інформації забезпечують періодичний прогноз руху, планування подорожей для мобільних додатків на основі даних у реальному часі тощо.

- *Динамічне використання автомобілів / обміну автомобілями.*

Додатки щодо використання автомобіля зв'язують водіїв та пасажирів у режимі реального часу. Водії, які бажають скористатися своїми подорожами, можуть знайти людей, які знаходяться на тому ж маршруті за допомогою програми для смартфонів, і навпаки. Пасажири також можуть безпосередньо дебетувати вартість проїзду до програми, позбавляючи потреби будь-якого обміну грошей. У даній системі витрати на проїзд обмежуються.

- *GPS-навігація та інформація про маршрути громадського транспорту.*

Розширені рішення для відстеження автомобілів покращують операції та оптимізують громадський транспорт та рейдерство. Ці рішення забезпечують відстеження GPS у мобільних пристроях у режимі реального часу, що підвищує надійність громадського транспорту.

- *Інтегровані транзитні вузли.*

Інтегровані транспортні вузли об'єднують безліч способів транспортування, таких як автобусна система, система метро тощо.

- *Перевірка громадського транспорту.*

Оскільки населення, яке користується громадським транспортом зростає, стає все важливішим запроваджувати систему спостереження у громадському транспорті. Адміністратори можуть дистанційно контролювати громадський транспорт та вживати заходів щодо будь-яких нещасних випадків або інцидентів. Відеоматеріали також можуть бути використані як юридичні докази проти збитків або кримінальних дій на громадському транспорті.

- *Одноразова картка для плати за проїзд.*

Одноразовий квиток на оплату проїзду в різних громадських транспортних системах. Картки можна заряджати через мобільні додатки, Інтернет або торгові точки.

- *Розумна парковка.*

Розумна парковка використовує паркувальні датчики, камери, розумне рішення для паркування та ін. для забезпечення ефективного управління вулицею та паркувальними місцями.

- *Електричні транспортні засоби.*

Підтримка електроенергії та відновлюваних джерел енергії автомобілів із необхідною інфраструктурою. Постає необхідність у сприянні органів влади розширення інфраструктури громадського електричного транспортного засобу, що забезпечує безпечну, надійну та ефективну інтеграцію завантажувальних навантажень з енергосистемою.

Перевезення є ключовим показником якості життя в місті. Україна потребує збалансованого фокусу щодо покращення та розширення транспортної інфраструктури та впровадження рішень для розумних технологій. Інфраструктура екологічного аспекту включає в себе наступні «розумні» рішення: альтернативне енергозабезпечення; оборотне водопостачання (майже як на космічних станціях); опріснення морської води; переробку відходів; створення транспортної мережі без участі моторизованого транспорту; системи відеоспостереження; контролю якості повітря.

Масштабна інтелектуальна система управління «Розумна країна» з боку реалізації національної політики екологічної безпеки включає в себе концепцію інтеграції інформаційних і комунікаційних технологій міст країни для впровадження автоматизованих систем екологічного

управління, подолання екологічної інформаційної ізоляції влади та населення України, модернізації системи управління політики екологічної безпеки, посилення контролю над викидами відходів за допомогою координації зусиль влади, населення та бізнесу, забезпечення переходу до автоматизованої системи моніторингу навколишнього середовища та вирішення екологічних проблем України на міжнародній арені.

Для реалізації екологічної стратегії «Розумна країна» визначено ключові напрямки її реалізації:

1. Необхідність у забезпеченні кожного міста інноваційною лабораторією, яка досліджує цифрові технології, за допомогою яких створюватиметься координація дії уряду з жителями міста.

2. Створення проектів «розумних міст» повинно базуватися на відкритості, тобто залученні громадського розуму всіх жителів країни.

3. Необхідність у інвестуванні «розумних» технологій та розумних людей. Влада кожного міста повинна інвестувати в навчання людей з метою забезпечення всього персоналу урядових установ розуміння того, як працювати з новими даними, а також наймати профільних фахівців.

4. Створення надійних умов для належного організаційно-правового забезпечення суспільних відносин щодо збирання, зберігання, використання та поширення екологічної інформації.

5. Проведення оцінки стану та інвентаризації міських зелених насаджень.

6. Розробка екологічних обґрунтувань, проектної та іншої документації щодо формування зеленого фонду міста.

7. Формування структури єдиного природно-екологічного каркаса кожного міського округу.

8. Створення спільного підприємства з метою надання високоякісних послуг європейського рівня з обслуговування міського населення.

9. Створення економічних умов для розвитку інфраструктури екологічно чистих видів транспорту, зокрема громадського, збільшення частки громадського транспорту в загальній інфраструктурі до 25 відсотків.

10. Підвищення вимог до забезпечення екологічної безпеки та надійності трубопроводного транспорту.

11. Впровадження високотехнологічного обладнання для забезпечення надійності енергопостачання та підвищення ефективності роботи електричних мереж.

12. Впровадження інтелектуальних систем обліку електричної енергії.

13. Заміна застарілого електротехнічного обладнання на сучасне енергозберігаюче.

14. Впровадження технології та обладнання вискоефективного нагрівання у металургійній промисловості, машинобудуванні з використанням альтернативних джерел енергії.

15. Впровадження енергоефективних освітлювальних приладів.

16. Розвиток та впровадження систем штучного інтелекту, у тому числі: нових інтелектуальних технологій транспорту (безпілотні автомобільні засоби, управління і планування транспортними потоками у місті) [2].

Висновки і пропозиції. Інноваційно-екологічна діяльність базується на основі застосування екологічно чистих безвідходних та маловідходних технологій, застосування новітніх технологій із переробки сировини для затрат меншої кількості енергії, виробництві продукції, яка не має шкідливого впливу на навколишнє середовище, модернізації української енергетичної інфраструктури та енергозбереженні. Для ефективного забезпечення інноваційної стратегії в формуванні та реалізації національної політики екологічної безпеки постає необхідність у створенні альтернативного рішення – впровадження інтелектуальної автоматизованої системи управління населеними пунктами та країною загалом.

Список використаної літератури:

1. Белякова О. В. Екологічні інновації – шлях розвитку ринку екологічно чистих товарів / О. В. Белякова // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 4. – С. 268–272.
2. Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2017-2021 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1056 – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1056-2016-p>.
3. Rennings K. Redefining innovation – eco-innovation research and the contribution from ecological economics / K. Rennings // Ecological Economics. – 2000. – № 32. – Р. 319-332.
4. OECD-Eurostat The Environmental and Services Industry: Paris [Електронний ресурс]. – 1999. – Режим доступу: http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/archive/EPEA/EnvIndustry_Manual_for_data_collection.PDF Дата доступу: 10.12.2017.

Омаров А. Э. Инновационные стратегии в формировании и реализации государственной политики экологической безопасности

В статье определено, что для решения экологических проблем возникает необходимость в создании альтернативных решений, а именно внедрение автоматизированной системы «Умный город» в каждый город Украины и внедрение масштабной интеллектуальной системы управления «Умная страна» в рамках реализации национальной политики экологической безопасности, для реализации экологической стратегии «Умная страна» в статье определены ключевые направления ее реализации; анализируются понятия «экологические инновации» и «инновационные стратегии».

Ключевые слова: экологическая политика, экологическая безопасность, экологические инновации, инновационные стратегии, национальная политика экологической безопасности.

Omarov A. E. Innovational Strategies in Forming and Implementing National Environmental Safety Policy

The paper determines that solution of environmental problems necessitates creation of alternatives, specifically introduction of an automated system “Smart City” into every Ukrainian city, and implementation of a large-scale intelligent system of governance “Smart Country” within the framework of realizing the national environmental safety policy. For implementation of the environmental strategy “Smart Country”, the paper specifies its key directions; the concepts of ‘environmental innovations’ and ‘innovational strategies’ have been analyzed.

Key words: environmental policy, environmental safety, environmental innovations, innovational strategies, national environmental safety policy.

М. С. Орлів

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

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті визначено підходи та принципи дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади. Встановлено доцільність удосконалення його механізмів на основі ліберальної, інноваційної, нормативно-правової та інструментальної парадигм. Обґрунтовано включення до методології дослідження концепції належного врядування, а також теорій людського капіталу, доданої вартості і соціального конструктивізму. Здійснено класифікацію проблемного поля предмета дослідження та розкрито особливості застосування окремих емпіричних і теоретичних методів.

Ключові слова: механізм державного регулювання, людський капітал, додана вартість людських ресурсів, належне врядування, соціальний конструктивізм.

Постановка проблеми. Розвиток суспільних наук на сучасному етапі постмодернізму супроводжується активним пошуком нових теорій і методів пізнання, зближенням протилежних концептуально-методологічних підходів, розвитком синергізму, ускладненням структури емпіричного і теоретичного знання, способів його обґрунтування та перевірки. Через це сучасна методологія наукового дослідження перетворилася на складну внутрішньодиференційовану поліфункціональну систему, яка забезпечує не тільки пізнавальну і оціночну, а також й практичну діяльність. Її основні функції зводяться до наступного:

- виступає одночасно джерелом і логіко-аналітичним інструментом наукового пізнання та одержання нових ідей;
- спрямовує дослідження на досягнення науково-дослідної мети, визначений результат та забезпечує його концептуальний виклад;
- обґрунтовує підходи та способи отримання наукових знань;
- сприяє технологізації і раціоналізації процесу наукового дослідження;
- забезпечує всебічність отримання інформації про досліджуваний об'єкт із метою систематизації, уточнення і збагачення термінів і понять у науці, правильного їх застосування;
- сприяє комплексності діагностики об'єкта та аналізу його функціонування за визначеними критеріями;

- забезпечує одержання знань і оцінок, необхідних для предметно-практичного удосконалення об'єкта дослідження, обґрунтування способів впливу на нього.

Незважаючи на те, що методологія є основою архітектури наукової діяльності, її універсальний алгоритм сконструювати неможливо. Але слід погодитись з А. Колодій, що намагання віднайти єдину прийнятну і необхідну для всіх методологію дослідження є не чим іншим, як постмарксистським синдромом розвитку філософії та суспільної науки з природним для нього бажанням подолати методологічну розгубленість і знайти якийсь заміник для колись твердої і всім відомої монолітної опори у вигляді «матеріалістичної діалектики» (хоча філософська складова, безперечно, є дуже важливою) або ж зберегти її, доповнивши якимись більш сучасними «аксесуарами» [1, с. 20]. Тому, щоб забезпечити цілеспрямованість, послідовність, системність та комплексність наукового дослідження у кожному конкретному випадку, необхідно обґрунтовувати методологію з урахуванням його мети, завдань і особливостей проблемного поля предмета дослідження.

Об'єктом нашого дослідження є державне управління у сфері підвищення кваліфікації державних службовців, предметом – розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади шляхом удосконалення механізмів його державного регулювання. Про-

блемне поле предмета дослідження доцільно структурувати за такими класифікаційними ознаками:

1) залежно від суб'єкт-об'єктних відносин, у розрізі яких формуються механізми державного регулювання (правове, інституційне, організаційне, фінансове, кадрове, інформаційне);

2) залежно від функцій управління підвищенням кваліфікації як соціальною системою, ефективність діяльності якої забезпечується наявністю зворотного зв'язку та необхідних ресурсів для реагування на його сигнали (планування, стандартизація, організація, мотивація, контроль, координація та регулювання);

3) за напрямками реформування системи підвищення кваліфікації (запровадження дієвої системи визначення навчальних потреб, створення умов для професійного і особистісного розвитку фахівців, реалізація концепції неперервної освіти, забезпечення ефективності координації діяльності суб'єктів системи підвищення кваліфікації, розвиток ринку освітніх послуг).

Така класифікація забезпечить методологічну підтримку у виявленні та діагностуванні проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Розвиток методології наукових досліджень та особливості її застосування у сфері державного управління досліджували Г. Атаманчук, В. Бакуменко, К. Ващенко, Р. Войтович, О. Зайчук, О. Кілієвич, В. Князев, А. Колодій, В. Корженко, С. Кравченко, О. Оболенський, О. Руденко, Ю. Сурмін, В. Тертичка та інші вітчизняні науковці. Зокрема, В. Бакуменко, В. Князев та Ю. Сурмін дослідили сутність методології як інтегральної системи знань регулятивно-діяльнісної природи, її структуру та системно-синергетичний генезис [1, с. 7-17, 42-52; 2, с. 71-86; 3, с. 344-346]. Крім цього, у своїх працях вони розкрили особливості використання загально- та конкретно-наукових методів дослідження, серед яких особливої уваги заслуговують запропоновані В. Бакуменко методи концептуалізації цілей програм і проектів у практиці сучасного державного управління та виявлення недоліків правового забезпечення досліджуваної сфери діяльності – метод інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління [3, с. 295-296] та метод формально-логічного аналізу нормативно-правових баз [3, с. 309-310].

А. Колодій обґрунтувала основні складові теоретико-методологічної бази наукового до-

слідження, які визначають його глибину і якість, та звернула увагу на те, що незважаючи на виникнення упродовж XX століття нових шкіл і напрямів позитивізму та інтерпретаціонізму, часто під виглядом методології наукових досліджень подаються істини двохсотлітньої давності, ніби немає феноменології М. Хайдеггера, теорії реконструкції Ж. Дерріда та Р. Рорті, соціального конструктивізму П. Бергера та Т. Лукмана, соціології інтеракціонізму Дж. Г. Міда і Г. Блумера, ніби людство не вступило в епоху глобалізації і постмодерну [1, с. 21-22]. В. Тертичка систематизував наукову парадигму державної політики та розкрив зміст, принципи й методологію її аналізу [4]. О. Оболенський та М. Орлатий проаналізували інформаційне забезпечення та запропонували критерії якості і ефективності наукового дослідження [1, с. 97-102].

Не зважаючи на значний науковий доробок із проблем методології наукових досліджень у сфері державного управління, єдиного підходу до її сутності та структурного розуміння ще не вироблено. Тому для дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на достатньо високому науковому рівні необхідно обґрунтувати його методологічні засади з урахуванням вже існуючих напрацювань.

Мета статті. Обґрунтування основних методологічних аспектів дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади на сучасному етапі реалізації реформ державного управління.

Виклад основного матеріалу. Розглянувши підходи до структурного розуміння методології у сучасній літературі [1, с. 7-8, 20-21; 3, с. 344-346; 5, с. 87; 6, с. 416-417; 7, с. 78; 8, с. 25; 9, с. 9], ми дійшли висновку, що, враховуючи вище наведені її функції, з одного боку, не можливо обмежитись підходом, який передбачає застосування виключно філософських методів пізнання, з іншого – не слід намагатись використати широкі, не достатньо розроблені концепції з надто складною архітектонікою. Тому у нашому дослідженні вважаємо за доцільне використовувати два підходи до визначення методології, які не суперечать один одному:

1. Методологія як цілісне ієрархічне утворення, що складається з трьох рівнів – філософського, загальнонаукового та методології галузевих видів науки (зокрема, державного управління);

2. Методологія як діяльнісна система, яка включає підходи, принципи, категорії, теорії,

парадигми і методи, що мають специфічне цільове призначення та відіграють системоутворюючу роль.

Такому підходу відповідає запропонована А. Колодій структура теоретико-методологічної бази дослідження, яка в ідеалі має включати:

1) філософське обґрунтування обраних принципів та підходів (пояснення онтологічних та епістемологічних позицій);

2) обґрунтування значення концепцій та понять, вибраних автором із наявного теоретичного багажу своєї науки та суміжних із нею наук як найбільш адекватних завданням даного дослідження, а, якщо потрібно, то й особливостей їх застосування в роботі;

3) аналіз обраних автором методів дослідження;

4) критичну оцінку інших, найменш підходящих теорій та методів, які автор не бере до уваги чи, можливо, спростовує у своєму дослідженні [1, с. 21].

Принципи наукового дослідження – це базові положення, правила його організації та проведення, які визначають установки, можливості і доцільність використання конкретних підходів, методів, методик, теорій, парадигм, а також вимоги до оцінювання ступеня істинності одержаних результатів. На жаль, проблема розгорнутого аналізу ролі принципів у пізнавальному процесі та їх класифікації є невирішеною через свою новизну, складність, а також різні евристичні можливості принципів і їх належність до різних методологічних епох [3, с. 494-495]. На нашу думку, найбільш важливими принципами для дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади є наступні:

- об'єктивності – використання джерел і обсягу інформації, а також підходів, методів і процедур, які дозволяють уникнути одностороннього мислення та отримати достатньо знань і доказів для обґрунтування результатів дослідження;

- раціональності – ціле-раціональне використання процедур та засобів дослідження з урахуванням співвідношення затрат і результатів дослідження;

- універсальності – підходи і принципи формування та використання механізмів державного регулювання не залежать від масштабу і специфіки їх об'єкта, що дає змогу у дослідженні процесів державного регулювання застосувати єдину модель на різних рівнях та різних сферах державного управління;

- міждисциплінарності – специфіка предмету дослідження зумовлює використання концепцій, теорій, моделей та методів не тільки державного управління, а й правознавства, соціології, економіки, педагогіки, психології та інших суспільних наук;

- емпіричної перевірки – теоретичні знання стають істинними лише після їх верифікації шляхом емпіричного підтвердження, що повинно враховуватись при формулюванні гіпотез дослідження;

- вибіркової – у процесі дослідження аналізу підлягає не вся сукупність об'єкта, його властивостей та характеристик, а лише їх частина, репрезентативна вибірка;

- ідеалізації – формування для дослідження ідеалізованого об'єкта шляхом виділення сукупності суттєвих ознак і характеристик реального об'єкта та відкидання несуттєвих, якими можна знехтувати;

- обмеження цілей дослідження – звуження кола вирішуваних проблем, що досягається шляхом їх правильної постановки і структурування;

- перенесення – використання у досліджуваній системі ідей, закономірностей, принципів та моделей інших систем (зокрема, перенесення із зарубіжних систем у вітчизняну, з системи професійного навчання державних службовців у систему підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади);

- наукової етики – дотримання прав авторства та чесності при викладі результатів дослідження (зокрема, результатів анкетування, вимірювання, спостереження тощо).

Визначення підходів наукового дослідження здійснюється з урахуванням того, що вони не тільки декларують принциповість, а й пропонують метод дослідження, та передбачають:

- органічне поєднання та застосування системного та ситуативного підходів;

- розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них як безперервного процесу, цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління;

- надання управлінню соціальними системами, передусім державному управлінню, характеру стратегічного, що враховує актуальні проблеми світового розвитку та реалізується із застосуванням певних політик;

- розвиток управлінських технологій шляхом типізації найбільш характерних процедур і операцій [5, с. 90, 133].

У нашому випадку до складу основних методологічних підходів належать:

- системний – розгляд об'єкта дослідження як складової системи вищого організаційного рівня (системи професійного навчання державних службовців) з урахуванням усієї сукупності зв'язків та відношень в її межах, а також як відокремленої цілісності, яка має власну структуру і властивості, що не зводяться до суми властивостей її елементів;

- структурно-функціональний – аналіз функціонування системи та її елементів із позиції функціональної єдності, структурної впорядкованості, необхідності і доцільності;

- історичний – дослідження системи виходячи з її генезису та історичного розвитку, що дозволяє виявити його закономірності, етапи і тенденції, а також проблеми функціонування і шляхи їх вирішення з метою оцінки сучасного стану системи та обґрунтування заходів щодо її реформування;

- ситуативний – визначення основних характеристик ситуації, встановлення її причин та прогнозування наслідків розгортання з метою обґрунтування програми діяльності у конкретному випадку;

- інституційний – дослідження взаємозв'язку між інституційною структурою і змістом державної політики, а також інших управлінських проблем через зосередження уваги на структурно-функціональних засадах побудови системи суб'єктів державного регулювання підвищення кваліфікації;

- синергетичний – дослідження процесів і механізмів самоорганізації і розвитку нових структур;

- соціальний – врахування соціального аспекту цілей державного управління у сфері професійного навчання державних службовців, та, зокрема, їх підвищення кваліфікації, які не обмежуються забезпеченням ефективності функціонування органів влади, а передбачають також розвиток людських ресурсів (людського капіталу) на державній службі;

- біхевіористський – приділення уваги людському фактору, формальним і неформальним аспектам поведінки, а також розгляд організації (органу влади) як соціальної системи, в якій формуються і розвиваються відносини, ставлення, взаємодія, мотивація тощо;

- комплексний – всебічне дослідження об'єктів і процесів з урахуванням політичного, економічного, соціального, правового, психологічного і інших аспектів, а також їх взаємозв'язку.

При виборі концепцій дослідження слід виходити з того, що державне управління є мультипарадигмальною галуззю знання. Під парадигмою ми розуміємо систему поглядів на явища, об'єкти і процеси у державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою істинність і тому поділяються більшістю фахівців [3, с. 439]. Власне, розвиток галузі знання супроводжується формуванням, конкуренцією і зміною парадигм.

Необхідність реформування системи підвищення кваліфікації зумовлює дослідження державного управління нею (відповідно і регулювання) з позиції таких парадигм:

- ліберальної – як способу управління суспільними відносинами у сфері підвищення кваліфікації;

- інноваційної – як засобу реалізації інновацій та реформ у сфері підвищення кваліфікації;

- нормативно-правової – як системи нормативно-правових актів, які регламентують підвищення кваліфікації та його реформування;

- інструментальної – як сукупності інструментів і механізмів, за допомогою яких здійснюється державне управління і регулювання.

Перехід від патерналістської до ліберальної парадигми державного управління підвищення кваліфікації на сучасному етапі зумовлений неефективністю бюрократичних підходів, які було запроваджено ще у минулому столітті, та необхідністю створення ринку освітніх послуг у цій сфері. Оскільки підвищення кваліфікації за своєю суттю є соціально-економічною системою, його реформування доцільно було б здійснювати на підставі концепції нового публічного менеджменту. Проте, на нашу думку, основними проблемами, які унеможливають її реалізацію на сучасному етапі, є:

- неефективність існуючих інструментів визначення навчальних потреб та мотивації державних службовців до підвищення професійної компетентності;

- відсутність професійних і освітніх стандартів, що ускладнює визначення якості послуг з підвищення кваліфікації;

- недосконалість механізму фінансування підвищення професійної компетентності державних службовців, через що потреба у його здійсненні не трансформується у платоспроможний попит на освітні послуги, що є однією з основних перешкод розвитку їх ринку.

Натомість використання концепції належно-

го врядування в управлінні системою підвищення кваліфікації забезпечить:

- її стратегічний розвиток;
- залучення широкого кола стейкхолдерів до розробки концепції реформування системи підвищення кваліфікації та інших важливих стратегічних документів;
- узгодження різних інтересів при формуванні державної політики у сфері підвищення кваліфікації;
- змагальність суб'єктів надання освітніх послуг, їх оперативне реагування на зміну законодавства та попиту;
- обґрунтованість формування та прозорість розміщення і виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації;
- підзвітність всіх суб'єктів системи підвищення кваліфікації.

На відміну від нового публічного менеджменту, належне врядування спрямоване на досягнення не тільки економічного, а й соціального ефекту на довгострокову перспективу, який полягає у розвитку людських ресурсів на державній службі, що передбачено Стратегією державної кадрової політики на 2012-2020 роки та Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки.

Внаслідок розвитку людських ресурсів створюється їх додана вартість – цінність, що трансформується у людський капітал, який на відміну від інших видів капіталу є активним. На державному рівні значення доданої вартості людських ресурсів слід розглядати у контексті забезпечення сталого розвитку шляхом формування конкурентоспроможного людського капіталу, роль якого у прирості національного багатства розвинених країн постійно зростає. Зокрема, у США, Фінляндії, Швейцарії, Німеччині, Японії його питома вага у структурі національного багатства становить до 80% [10]. Для державного службовця додана вартість забезпечує підвищення рівня професійної компетентності та конкурентоспроможності. При цьому, ми погоджуємось із думкою швейцарського професора І. Емері, який вважає, що додана вартість полягає у створенні компетентного фахівця, але у сучасному середовищі державна служба потребує людей, здатних не просто виконувати завдання, які перед ними ставляться, а й трансформувати свою працю у виконання роботи інноваційним шляхом [11, с. 23]. Тому для органу влади додана вартість людських ресурсів – це запровадження змін та іннова-

цій, зростання ефективності і результативності діяльності, підвищення рівня організаційної компетентності, привабливості як роботодавця, розвиток організаційної культури тощо.

Основна відмінність між управлінням людськими ресурсами і людським капіталом є концептуальною, оскільки у першому випадку витрати на розвиток персоналу органу влади розглядаються як витрати звітного періоду (операційні витрати), у другому – як інвестиції у нематеріальний актив. Такий актив не є власністю організації, але може гарантуватись через договір найму (трудовий договір). Його складовими є три види капіталу: інтелектуальний, який формується через професійний розвиток персоналу; соціальний – через його взаємодію; організаційний – через інституціоналізацію знань. Зарубіжні та вітчизняні науковці [12-16] довели економічний ефект від розвитку цих видів капіталу, які не завжди можуть бути оцінені у грошовому еквіваленті, особливо у державному секторі, але формують необхідні для фахівця та організації блага і забезпечують можливість отримувати користь.

У дослідженні формування соціальної та організаційної складових людського капіталу вважаємо за доцільне використання теорії соціального конструктивізму П. Бергера і Т. Лукмана. Це забезпечить виявлення шляхів і способів, за допомогою яких індивідууми та їх групи (колективи), взаємодіючи один з одним, створюють соціальні феномени, що інституціонізуються і перетворюються у традиції (наприклад, професійні мережі, культуру організаційного навчання та ін.). При цьому важливим у дослідженні питань планування розвитку підвищення професійної компетентності керівних кадрів та запровадження організаційного навчання в органах влади є положення теорії соціального конструктивізму про соціальний порядок як продукт людської діяльності, соціальний розподіл знань, хабітуалізацію, яка забезпечує звільнення енергії для інноваційної діяльності [17, с. 33, 37-40].

Вибір методів дослідження здійснюється з урахуванням таких принципів:

- жоден із методів не є універсальним, але має чітко окреслену пізнавальну можливість, тому слід розрізняти адекватні й неадекватні завданню методи;
- надійність методів забезпечується не тільки їхньою обґрунтованістю, але й правилами застосування;

- оперативність та економічність дослідження не повинні забезпечуватися на шкоду якості даних;

- обґрунтування методу припускає розробку або відбір такого методу, який максимально відповідає вирішуваному завданню, не вимагає значних витрат для своєї реалізації [3, с. 303].

Вибір методів дослідження проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади здійснюється з урахуванням того, що вони переважно належать до неструктурованих та слабоструктурованих, основною особливістю яких є опис, як правило, в якісній формі [18, с. 55; 19, с. 277]. Через це фундаментальною базою нашого дослідження є підходи матеріалістичної діалектики оцінки явищ і процесів, що сприятиме пізнанню суті, визначенню тенденцій і закономірностей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади та її державного регулювання. До об'єктивних законів розвитку соціально-економічних систем, у тому числі системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, насамперед, відносять закони діалектики:

- закон єдності і боротьби протилежностей або закон суперечності, використання якого зумовлено тим, що саме суперечність (всередині самої системи або між системою і зовнішнім середовищем) є внутрішнім джерелом руху та основним принципом її розвитку;

- закон заперечення заперечення, який характеризує напрям розвитку системи, починаючи з умов її виникнення та становлення, розвитку і переходу у більш розвинені та досконалі форми. Він інтегрує найважливіші ознаки інших діалектичних законів та дозволяє пояснити появу нових властивостей системи, охоплюючи єдність поступальності та спадковості у її розвитку, повторювальності старого на якісно новій основі, що виражається у новому понятті;

- закон кількісно-якісних змін, за яким вивчається взаємний перехід кількісних змін системи у якісні, що сприяє розкриттю механізмів її розвитку, якісних перетворень.

Основними проблемами, які виникають на етапі вибору загально- і конкретно-наукових методів досліджень за обраною проблематикою, є:

- відсутність у відкритому доступі статистичної та аналітичної інформації про підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, необхідної для широкого використання кількісних методів дослідження, зокрема, методів типу «результати-витрати», імітаційного моде-

лювання, економічного аналізу, екстраполяції тощо;

- необхідність санкціонування емпіричних досліджень, валідизації розроблених моделей тощо, які мають проводитись безпосередньо в органах державної влади, що ускладнює застосування гіпотетико-дедуктивного методу, експерименту, інтерв'ю;

- неможливість перевірки гіпотез, пов'язаних із удосконаленням механізмів державного регулювання, без внесення змін у нормативно-правові акти, які регламентують функціонування системи підвищення кваліфікації.

У зв'язку з цим серед загально- і конкретно-наукових методів, які достатньо розкриті у сучасній літературі [1-9, 20], слід звернути увагу на особливості застосування у дослідженні проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади за запропонованою вище класифікацією таких методів:

- спостереження – відстеження процесу розробки концепції реформування професійного навчання державних службовців та інших стратегічних документів із питань їх підвищення кваліфікації, а також змісту пропозицій до їх проектів, поданих науковцями, експертами, представниками громадських організацій та органів влади на різних етапах підготовки і погодження;

- анкетування – опитування керівних кадрів органів влади стосовно того, як вони визначають свої навчальні потреби та підвищують професійну компетентність, які методи і технології навчання, на їх думку, є найбільш ефективними, які основні проблеми розвитку існуючої системи підвищення кваліфікації та її державного регулювання є найбільш актуальними;

- порівняння – співставлення зарубіжних та вітчизняної систем розвитку професійної компетентності керівних кадрів органів влади з метою визначення можливості імплементації найбільш успішного досвіду;

- класифікація – уточнення видів підвищення кваліфікації з урахуванням положень нового законодавства про державну службу та освіту в Україні;

- метод індивідуальних експертних оцінок – спосіб формування підсумкової думки стосовно проблем у сфері підвищення кваліфікації та шляхів їх розв'язання (зокрема, використання найбільш ефективних моделей, інструментів та механізмів) на основі думок науковців та ек-

пертів, які опитуються індивідуально, незалежно один від одного;

- статистичні методи – комплекс спеціальних прийомів, які використовуються для узагальнення результатів анкетувань та індивідуальних експертних оцінок шляхом систематизації і групування показників, аналізу варіації, динаміки і взаємозв'язків тощо;

- метод інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності об'єкта управління – спосіб визначення заходів, спрямованих на досягнення цілей розвитку системи підвищення кваліфікації з метою подальшого формування механізмів її державного регулювання;

- метод формально-логічного аналізу нормативно-правових баз – спосіб виявлення «прогалин» у нормативно-правовій базі, яка регулює підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, у розрізі напрямів і видів діяльності (наприклад, напрямів реформування системи підвищення кваліфікації);

- моделювання – створення статичних і функціональних моделей, які описують структуру системи підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, механізмів її державного регулювання (правових, інституційних, фінансових, організаційних, кадрових, інформаційних) та їх функціонування.

Висновки і пропозиції. Проблеми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади є неструктурованими та слабо структурованими, тому їх вирішення має ґрунтуватись на поєднанні системного та ситуативного підходів. Необхідність реформування системи підвищення кваліфікації зумовлює дослідження її державного регулювання з позиції ліберальної, інноваційної, нормативно-правової та інструментальної парадигм. На відміну від концепції нового публічного менеджменту, використання належного врядування забезпечить не тільки економічний, а також соціальний ефект на довгострокову перспективу, який полягає у розвитку людських ресурсів на державній службі, формуванні їх доданої вартості, яка трансформується у людський капітал. У зв'язку з цим у дослідженні доцільно використовувати теорії людського капіталу, доданої вартості та соціального конструктивізму. При цьому важливе значення відводиться таким методам дослідження, як спостереження, порівняння, анкетування, метод індивідуальних експертних оцінок, статистичні методи, а також метод інтеграції «дерева цілей» і поля діяльності

об'єкта управління, формально-логічний аналіз нормативно-правових баз та моделювання.

Перспективою подальших досліджень є вивчення проблем державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади за розглянутими у статті методологічними аспектами.

Список використаної літератури:

1. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. К. О. Ващенко. – К. : НАДУ, 2014. – 180 с.
2. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень у державному управлінні: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішний (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
4. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
5. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. Енциклопедичний словник із державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Шкляр М.Ф. Основы научных исследований : учеб. пособ. / М. Ф. Шкляр. – 4 е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2012. – 244 с.
8. Основы методологии та організації наукових досліджень: навч. посіб. / за ред. А. Є. Конверського. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
9. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату / метод. рек. / авт. кол.: В. В. Корженко, В. В. Говоруха, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка. – К.: НАДУ, 2009. – 56 с.
10. Освіта протягом життя як чинник людського розвитку [Електронний ресурс]: Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1865/>

11. Competency Management in the Public Sector / S. Horton, A. Hondeghe, D. Farnham. – Netherlands, 2002. – 189 p.
12. Woolcock M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework / M. Woolcock // Theory and Society. – 1998. – Vol. 27. – P. 151-208.
13. Annie T. Was Weber right? The Cultural Capital Root of Socio-Economic Growth Examined in Five European Countries / T. Annie // International Journal of Manpower. – 2014. – Vol. 35, Iss. 1-2. – P. 56-88.
14. Berger L., Berger D. The Talent Management Handbook: Creating a Sustainable Competitive Advantage by Selecting, Developing, and Promoting the Best People / L. Berger, D. Berger. New York : McGraw-Hill, 2010. – 448 p.
15. Савченко В. А. Оцінювання соціальної ефективності професійного навчання персоналу / В. А. Савченко // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. – 2015. – № 1. – С. 74-84.
16. Мельничук Д. П. Людський капітал: пріоритети модернізації суспільства у контексті поліпшення якості життя населення: монографія / Д. П. Мельничук. – Житомир: Полісся, 2015. – 564 с.
17. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. – М.: Медиум, 1995. – 323 с.
18. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. – М.: Наука, 1986. – 190 с.
19. Гвишиани Д. М. Организация и управление. – 3-е изд., перераб. / Д. М. Гвишиани. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
20. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень: навч. посіб. / О. В. Крушельницька. – Київ : Кондор, 2006. – 206 с.

Орлив М. С. Методологические аспекты исследования проблем государственного регулирования повышения квалификации руководящих кадров органов власти

В статье определены подходы и принципы исследования проблем государственного регулирования повышения квалификации руководящих кадров органов власти. Установлена целесообразность совершенствования его механизмов на основе либеральной, инновационной, нормативно-правовой и инструментальной парадигм. Обосновано включение в методологию исследования концепции надлежащего управления, а также теорий человеческого капитала, добавленной стоимости и социального конструктивизма. Осуществлена классификация проблемного поля предмета исследования и раскрыты особенности применения отдельных эмпирических и теоретических методов.

Ключевые слова: механизм государственного регулирования, человеческий капитал, добавленная стоимость человеческих ресурсов, надлежащее управление, социальный конструктивизм.

Orliv M. S. Methodological Aspects of Research of the Government Regulation Problems of In-service Training for Senior Executives of Public Authorities

The article defines the principles and approaches to research of the government regulation problems of in-service training for senior executive of public authorities. The expediency of improving its mechanisms based on liberal, innovative, legal and instrumental paradigms is defined. The inclusion of the concept of good governance as well as theories of human capital, added value and social constructivism is substantiated. The classification of the problem field of the research subject is proposed, and the peculiarities of application of some empirical and theoretical methods are revealed.

Key words: mechanism for government regulation, human capital, added value of human resources, good governance, social constructivism.

І. С. Педак

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

О. К. Битко

магістрант
Інституту управління
Класичного приватного університету

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Статтю присвячено загальнотеоретичному аналізу фінансово-економічного механізму земельних відносин, дослідженню інструментів механізму та напрямів його діяльності. Виявлено недоліки у платіжній системі та нераціональному користуванні земельними ресурсами.

Ключові слова: *система управління земельними ресурсами, земельний податок, системи земельних платежів, податкові важелі, економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель в Україні.*

Постановка проблеми. Створення ефективної системи управління земельними ресурсами передбачає гарантію прав власності та надійний захист прав володіння землею, підтримку заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення ефективності, планування землекористування в населених пунктах, проведення землевлпорядних робіт при проведенні земельної реформи, збір та аналіз статистичних даних, зменшення кількості земельних спорів.

У сучасних ринкових умовах, коли склад державних доходів та їх місце і роль у формуванні Державного та місцевих бюджетів змінюється, до системи існуючих в Україні доходів, включаються різноманітні платежі. За своїм складом вони мають не тільки відмінну правову та економічну природу, а й підпадають під різні правові режими. Самостійне місце серед бюджетних доходів займають платежі, пов'язані з землекористуванням. Вони відомі як традиційні джерела бюджетних надходжень.

Основні механізми платності формуються на підставі фактичних цін на землю. В реальній ринковій економіці земельний податок та орендна плата як форми, що характеризують річну земельну ренту, визначаються у вигляді частки ціни землі. У чинному законодавстві земельний податок уособлює платність земле-

користування, який є обов'язковим платежем суто податкового характеру і сплачується власниками земельних ділянок. Фактичною підставою для сплати цього платежу слугує наявність у суб'єкта права власності на земельну ділянку. Сплата земельного, як і будь-якого іншого податку, не передбачає виникнення будь-якого індивідуально визначеного зустрічного обов'язку з боку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що питання плати за землю висвітлені в наукових працях таких відомих вчених як: Месель-Веселяка В., Буздалова І., Гайдучько П., Милосердова В., Новаковського Л., Загайтова І., Добряка Д., Онищенко О., Стельмашука А., Федорова М. та ін. Однак новий Податковий кодекс в Україні вимагає поглиблення досліджень із метою вдосконалення теоретичних підвалин функціонування економічних регуляторів земельних відносин, ключовим з яких є плата за землю.

Мета статті. Завданням публікації є дослідження фінансово-економічного механізму земельних відносин у контексті забезпечення сталого розвитку, а також дослідження його фінансових інструментів забезпечення розбудови системи земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Фінансово-економічний механізм розвитку земельних відносин визначає економічні важелі та фінансові інструменти забезпечення розбудови системи земельних відносин на національному, регіональному та місцевому рівнях із метою економічного обґрунтування конкретних заходів, спрямованих на раціональне використання та відтворення землересурсної сфери країни.

Плата за землю є вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів, і її вага у структурі доходів зростає протягом останніх років. У період з 2013 р. по 2015 р. частка плати за землю мала позитивну динаміку до зростання. Зокрема у 2014 р. цей показник зріс на 0,6%, а у 2015 р. на 0,1%. Загалом плата за землю становить близько 12% усіх доходів місцевих бюджетів України і є другим за обсягом джерелом після податку на доходи фізичних осіб.

Але плата за землю як складова системи земельних платежів у сучасному форматі має певні недоліки. Суттєвим недоліком сучасного механізму справляння плати за землю в Україні є те, що вона не забезпечує фінансовими ресурсами заходи щодо поліпшення та охорони земельних угідь, а тому стан вітчизняних сільськогосподарських угідь уже тривалий період є незадовільним.

Іншим недоліком вітчизняного землекористування, який, на нашу думку, потрібно вирішувати через податкові важелі регулювання, є нераціональне використання земель, зокрема, скорочення ріллі у зв'язку з відмовою від її обробітку, недотримання сівозмін із метою отримання прибутку за короткий строк. У разі невикористання угідь за призначенням упродовж кількох років вони втрачають свої якісні характеристики. Землевласнику економічно невигідно просто відмовитися від використання землі, адже йому однак доведеться сплачувати земельний податок.

Наведені нижче групи інструментів дають можливість окреслити напрями фінансово-економічного впливу на суб'єкти земельних відносин для забезпечення сталого землеволодіння та землекористування.

Інструменти економічного стимулювання є одними з найбільш вагомих важелів заохочення землекористувачів до ефективного використання та охорони земельних ресурсів. Вони характеризуються системою заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави, забезпечення прав землев-

ласників і землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне спонукання до раціонального й ефективного землекористування.

Основні засади економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель в Україні закріплені в ЗКУ і включають [2]:

- заохочення за поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів і виробництво екологічної продукції;

- надання коштів державного або місцевого бюджету для відновлення земель, порушених не з вини фермерів;

- надання пільгових кредитів фермерам, які здійснюють заходи, спрямовані на раціональне використання і охорону земель;

- часткова компенсація з коштів бюджету, зниження доходу внаслідок тимчасової консервації земель, порушених не з вини фермерів;

- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають на стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану у період, передбачений проектом проведення робіт.

Залучення міжнародних фондів та інвестицій у процес вдосконалення системи раціонального використання та відтворення земельних ресурсів в Україні відіграє визначальну роль в умовах загострення екологічної ситуації в земельно-ресурсній сфері. Іноземні кошти, спрямовані на покращення земельних ресурсів, є необхідним джерелом стимулювання раціонального використання та відтворення земель.

В Україні міжнародне фінансування екологічних заходів має кількісно низький та несистематичний характер, тому визначальну роль відіграють інструменти державного стимулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів, серед яких важливе місце посідають: державні субсидії, дотації та субвенції; податкові пільги; державні інвестиційні фонди.

Інструменти економічного стимулювання раціонального використання та відтворення земельних ресурсів формують основу для подальшого екологічного та раціонального землекористування та дають змогу поставити всіх власників землі і землекористувачів в однакові економічні умови.

Інструменти економічного гарантування спрямовані на акумуляцію та розподіл коштів на випадок виникнення екологічного дисбалансу внаслідок негативної дії природних та антропогенних чинників.

Надзвичайно важливе місце в підтримці екологічної рівноваги в землересурсній сфері відіграють екологічні фонди. ГЕФ – незалежний міжнародний фінансовий суб'єкт, чия діяльність реалізується через Програму розвитку ООН, Програму охорони навколишнього середовища ООН і СБ. Він надає засоби для фінансування додаткових витрат для того, щоб проект став екологічно привабливим.

Фонд є найбільшим розпорядником коштів, призначених на реалізацію екологічних проектів. Щорічно він інвестує в природоохоронні проекти близько 1 млрд. дол. США. Налагодження співпраці з міжнародними екологічними фондами є важливим кроком для України на шляху до впровадження збалансованого землекористування та відновлення екосистем.

Національний екологічний фонд є державною спеціалізованою установою, яка в межах наданих повноважень здійснює управління доходами фонду. Фонд є бюджетною неприбутковою установою, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Досвід розвинених країн засвідчив, що досить ефективним інструментом екологічної політики та гарантій безпеки життєдіяльності людей є використання інструменту екологічного страхування для захисту здоров'я громадян та навколишнього середовища.

Інтерес держави у запровадженні та розвитку екологічного страхування полягає в тому, що резерви держави перестають бути єдиним джерелом покриття збитків, пов'язаних із техногенними аваріями та катастрофами, за шкоду, завдану життю та здоров'ю громадян, майну юридичних і фізичних осіб, стану довкілля тощо. Запровадження системи страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання на об'єктах підвищеної небезпеки, держава зменшує тиск на державний і місцевий бюджети, посилює відповідальність господарюючих суб'єктів на цих об'єктах за можливі негативні наслідки їх діяльності.

Підприємства зацікавлені у цьому виді страхування тому, що у разі настання техногенних аварій, коли вони є об'єктами підвищеної небезпеки, не в змозі фінансово осилити своє власне виживання і відшкодувати збитки постраждалим. Екологічне страхування полегшує їм виконання цих завдань. Громадяни-власники, які охоплені цим видом страхування, отримують

гарантії захисту власного майна, а за умови настання страхової події – забезпечення відновлення своїх прав.

Головною відмінною рисою екологічного страхування в сфері землекористування є те, що його об'єктом є ризик цивільної відповідальності і ризик пред'явлення землевласнику або землекористувачеві майнових претензій щодо відшкодування збитків згідно норм цивільного законодавства.

Становлення на розвиток ринку землі в Україні надзвичайно актуалізують використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин в Україні. У таких умовах експертна грошова оцінка землі та сформована на її основі ринкова ціна землі стають особливо важливими в системі земельних відносин, оскільки без актуальної інформації про ринкову вартість землі неможлива успішна купівля-продаж землі, оренда земельної ділянки, оформлення земельної ділянки у власність, дарування землі тощо.

Поряд із цим це ефективні інструменти фінансово-економічного механізму забезпечення збалансованого землекористування та землеволодіння. За дієвого законодавчо-нормативного забезпечення та контролю з боку держави використання даних ринкових інструментів сприятиме саморегулюючим процесам ефективного землегосподарювання та розвитку землересурсної сфери.

Питання наукового обґрунтування механізму та процедури проведення земельних аукціонів як ефективного ринкового інструменту, залишається надзвичайно актуальним і потребує всебічних досліджень. Прийняття Закону України «Про земельні аукціони» створює основу для розвитку земельних відносин у напрямку забезпечення прозорості та відкритості процесів купівлі-продажу земельних ділянок.

Маркетинг, діючи в екологічній площині, забезпечить дію в землекористуванні принципу емерджентності («ціле більше за суму його частин»), що об'єднає не тільки цілі соціальних та економічних сфер, а сприятиме симбіозу земельних ресурсів – суспільства – економіки.

Позитивною рисою принципу емерджентності є його придатність усунення дисфункціональності системи землекористування, оскільки він цілісно сприяє підвищенню прибутковості землекористування та його світової конкурентоспроможності, водночас із забезпеченням умови екологізації землеробства та виробництва екологічно чистої та екологічно безпечної

сільськогосподарської продукції, що закономірно зумовить підвищення якості харчових продуктів, що позитивно відзначиться на здоров'ї та тривалості життя населення.

Кредитно-іпотечні інструменти вирішують завдання, з одного боку, активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне землегосподарювання, а з іншого – вирішенню цілого ряду соціальних-екологічних проблем.

Однак можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України поки що дуже обмежені, хоча на сьогоднішній день вже створено певне правове підґрунтя для здійснення кредитних операцій.

Можливість одержання кредитів сільськогосподарськими товаровиробниками під заставу землі надзвичайно обмежує широкомасштабне землекористування на принципах оренди. В результаті підприємства, сформовані на орендній основі, не мають предмета іпотеки.

Таким чином, за існуючих умов процес переведення земельних ділянок у предмет іпотеки довготривалий і в найближчій перспективі мало реальний.

Обмежені можливості розвитку іпотеки землі в сільському господарстві України пов'язані також з іншими причинами, зокрема низькою ціною земель сільськогосподарського призначення. Однією з обов'язкових умов розвитку іпотечного кредитування на вигідних для сільськогосподарських товаровиробників умовах є не тільки спроможність кредиторів надати кредит, а насамперед спроможність позичальників повернути борг.

Формування іпотечної системи кредитування, як і земельного ринку взагалі, потребує створення з боку держави відповідних інституцій і механізмів, і в першу чергу спеціальної банківської системи, якій надаються функції уповноваженого державою агента кредитного та фондового ринків.

В основі фіскально-бюджетних інструментів лежить принцип платності за використання та володіння землею. Формами плати за землю є земельний податок, орендна плата та нормативна ціна землі.

В Україні, відповідно до Податкового кодексу, плата за землю належить до загальнодержавних податків і зборів, які є обов'язковими до сплати на усій території України, і в повному обсязі зараховується до місцевого бюджету

за місцем розташування земельної ділянки [3].

Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати залежно від того, є громадянин власником землі або орендує її. Розмір земельної плати визначається залежно від нормативної грошової оцінки земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного відповідно до порядку, а також від площі земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено.

Платежі за землю зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської рад, на території яких знаходяться земельні ділянки. Платниками податку є власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі.

Плата була запроваджена з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних із господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

Суттєвим недоліком сучасного механізму справляння плати за землю в Україні є те, що вона не забезпечує фінансовими ресурсами заходи щодо поліпшення та охорони земельних угідь; нераціональне використання земель, зокрема, скорочення ріллі в зв'язку з відмовою від її обробітку, недотримання сівозмін із метою отримання більшого прибутку в короткостроковому періоді; відсутність впливу на ринкові трансакції земельних угідь.

Екологічне оподаткування може сприяти вирішенню екологічних проблем в умовах виходу України із соціально-економічної кризи, при обмеженості фінансових і матеріальних ресурсів, оскільки за рахунок податків, що сплачуються, та надання пільг і субсидій в сфері екологічного оподаткування, уряд впливає (стимулює або протидіє) на учасників суспільних відносин та макроекономіку в цілому.

Незважаючи на недоліки, земельний податок має значні переваги як у фіскальному, так і у регулюючому відношенні, зокрема: при справлянні земельного податку практично не існує можливості ухилення від оподаткування; за умови науково обґрунтованого механізму адміністрування земельного податку реалізується принцип справедливості та рівномірності,

дотримання відповідно до теоретичних основ податкової політики; земельний податок у сільському господарстві виступає засобом врегулювання рентних доходів і слугує інструментом, за допомогою якого держава вирівнює умови господарювання.

Інноваційні інструменти розвитку земельних відносин є надзвичайно ефективними засобами раціоналізації та екологізації господарських процесів на землі. Тобто, відносини між суб'єктами землеволодіння та землекористування повинні будуватися на умовах обов'язкового залучення в процес землегосподарювання останніх досліджень та розробок науки і техніки, які спрямовані не тільки на високу прибутковість та ефективність, але і враховують принципи екологічного та раціонального використання земельних ресурсів.

Основним пріоритетним завданням екологічної та економічної політики, що спрямовані на підвищення рівня просторового розвитку, повинен стати розвиток науково-технологічного та інноваційного потенціалу країни. Процес поширення інновацій в землересурсній сфері має перейти від централізованого до локального, коли окремі регіони, завдяки локальним інноваційним процесам, стануть «точками інноваційного зростання» національної економіки.

Існує потреба впроваджувати технології, що допоможуть вирішити конкретні проблеми раціонального використання та відтворення землі як стратегічно важливого для України природного ресурсу.

Висновки і пропозиції. Можна підсумувати, що система платності землекористування є важливим елементом державного управління

земельними відносинами та має стимулювати землевласників і землекористувачів використовувати земельні ділянки за їх цільовим призначенням, забезпечувати раціональне використання земельних ресурсів із дотриманням природоохоронних норм, надавати поштовх соціально-економічному розвитку територій населених пунктів, слугувати надійним джерелом поповнення державного бюджету.

Таким чином, справляння та облік земельного податку в Україні здійснюється відповідно до вимог нового Податкового кодексу України, який передбачає вдосконалення адміністрування плати за землю, упорядкування пільг щодо її плати, додаткові надходження тощо. Однак, незважаючи на це, в Україні потрібно реформувати системи земельних платежів із метою посилення ролі земельного оподаткування як регулятора розвитку земельних відносин, стимулювання раціонального використання землі шляхом підвищення відповідальності землевласників за ефективне використання угідь.

Список використаної літератури:

1. Глобальная экологическая перспектива: ГЕО-4. Окружающая среда для развития [Електрон. ресурс]: Программа ООН по окружающей среде, -2007. – 540 с. – Режим доступа: <http://www.unep.org/geo>.
2. Земельний кодекс України [Електрон. ресурс]: від 25.10.2001 р. №2768; за станом на 05.02.2011 р. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1299739851587401>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010. № 2755-VI, із змінами і доповненнями // <http://zakon.rada.gov.ua>.

Педак И. С., Бытко А. К. Финансово-экономический механизм земельных отношений в контексте обеспечения устойчивого развития

Статья посвящена общетеоретическому анализу финансово-экономического механизма земельных отношений. Исследованы инструменты механизма и направления его деятельности. Выявлено недостатки в платежной системе и нерациональное использование земельных ресурсов.

Ключевые слова: система управления земельными ресурсами, земельный налог, система земельных платежей, налоговые рычаги, экономическое стимулирование рационального использования и охраны земель в Украине.

Pedak I. S., Bytko A. K. Financial and economic mechanism of land relations to ensure the development of the old

The article is devoted to the general theoretical analysis of the financial and economic mechanism of land relations. The tools of the mechanisms and directions of its activity are investigated. There were revealed shortcomings in the payment system and irrational use of land resources.

Key words: land management system, land tax, land payment system, tax levers, economic incentives for rational use of land and its protection in Ukraine.

О. В. Петренко

здобувач

Донецького державного університету управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ ВИРОБНИЧО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ: ПРОСТОРОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджується поняття виробничо-економічної системи в просторовому аспекті. Доведено хибність орієнтації державного управління на національному рівні на регіональний аспект у класичному розумінні. Запропоновано критерії зваженості державної політики, дотримання яких усунуть дестабілізаційні прояви державного управління.

Ключові слова: держава, політика, інституції, фактор, стабілізація, виробничо-економічна система.

Постановка проблеми. На сучасному етапі загальнодержавного розвитку є проблеми регіонального масштабу, що мають вирішуватись за допомогою інституційних підходів щодо формування державної регіональної політики, що впливає на функціонування економічної системи. Показники ефективності останньої є свідченням збалансованості дії механізмів державного управління та його інституційного забезпечення. Прогалини чинного законодавства щодо регулювання регіонального розвитку, відсутність органу держави, який відповідатиме за здійснення регіональної політики та регіонального розвитку – лише частина проблем, що може бути вирішена за допомогою інституційних підходів. У той же час, за умов існування політичної кризи, розмивання поняття регіонального розподілу ресурсів та використання потенціалу, а також винаходження коменсалізматичної практики регіональної політики, вважаємо за необхідне використання поняття виробничо-економічної системи (далі – ВЕС) як одиниці виміру ефективності функціонування певної системи, не лише території, на різних рівнях геопросторового розвитку (наднаціональний, національний, місцевий), що виражається загальноприйнятими інтернаціональними економічними показниками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби окреслити характеристики регіону як просторової системи з певними характерними ознаками, а також питання інституційного забезпечення розвитку регіонів можна знайти в науково-дослідних роботах багатьох вчених: З. Варналія, С. Білої, О. Жука, М. Кушніра, М. До-

лішнього, Д. Норта, В. Шевченка та ін. Питанням загальнодержавної політики та просторового розвитку присвячено дослідження Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, М. Білінської та ін. Економічна стратегія держави у нестабільних ринкових економічних системах, до яких належить Україна, розкрито в дослідженні Я. Жаліло через фактор економічної безпеки. Однак, результати проведених досліджень не підкреслюють фактор незваженості державних механізмів як дестабілізаційний, що й стане предметом дослідження статті.

Мета статті – охарактеризувати інституційне середовище державного управління та запропонувати критерії зниження його дестабілізаційного впливу в системі розвитку ВЕС України.

Виклад основного матеріалу. Система державного управління в цілому потребує міцних зв'язків між регіонами та громадами, колом бізнесу та науки. Симбіотична взаємодія вказаних факторів як елементів економічної системи має призвести до підвищення рівня розвитку, використання її потенціалу та виведення на новий виток еволюції.

Формальні та неформальні інститути створюють інституційне середовище. Формальні інститути ефективно діють у формі конкретних державних установ та організацій. Неформальні інститути функціонують у формі усних домовленостей для досягнення своїх цілей. У взаємодії формальних та неформальних інститутів визначальне місце повинно відводитись державі, завданням якої має стати оптимальне їх поєднання для ефективного функціонування та розвитку [1, с. 2].

Значний вплив на державне управління як фактор стабілізації розвитку ВЕС здійснює інституційне середовище (рис. 1), а невід'ємним компонентом його зваженого розвитку, що визначає конкурентоспроможність ВЕС на наднаціональному, національному та рівні суб'єктів господарювання, є системне інституційне забезпечення.

Однак, регіональний розподіл як такий, дещо втратив свою цілісність щодо визначення території як системи, яка регулюється державними механізмами та підкоряється економічним законам. Адже, на прикладі Донецького регіону ми бачимо складність його економічного становища та територіально-просторової ідентифікації у порівнянні з іншими регіонами України. Тому пропонуємо використання терміну ВЕС, що територіально може окреслювати розвиток системи міста, суб'єкта господарювання, а також ланки територій, об'єднаних певними характеристиками, наприклад, транскордонні території.

Теоретичне підґрунтя дослідження дозволяє дійти висновку, що виміром інституціонального розвитку держави та ефективності державних механізмів слід вважати рівень довіри громадян до владних структур. У свою чергу, на інтернаціональному рівні даний показник трансформується в рівень конкурентоспроможності та показники сталості росту валового національного продукту. Даний показник пов'язаний із розвитком

підприємництва, інновацій та виробництва в цілому. Взаємовпливовість економічних та політичних факторів на розвиток України як виробничо-економічної системи можна дослідити за показниками зміни структури ВВП (табл. 1).

Як видно з таблиці, після зниження в 2013-2014 рр. в подальшому відбувається зростання рівня ВВП. Дослідження аналітичних довідок доводять, що з моменту подолання критичного рівня дестабілізації політичної ситуації на сході країни, відбулось підвищення рівня ВВП, а зростання експортно-імпортних операцій свідчить про стабілізацію відносин у зовнішньоекономічних зв'язках України.

Також, дані статистики за останні роки свідчать про стабілізацію курсу національної валюти, однак, скоріше за рахунок отриманих траншів МВФ. При тому, відбулась реформа енергетичного ринку, підвищення рівня Doing Business (зростання в 2016 році на 3 позиції – 80 місце серед 190 країн світу).

Серед позитивних змін в 2016 році аналітики відзначають поживлення ділової активності, позитивні тенденції на ринку праці, відновлення споживчого кредитування. Крім того, економіка показала незначне зростання, ситуація на валютному ринку стабілізувалася, інфляція знаходиться в межах контрольованих НБУ.

Ключовий вплив на економіку України надаватимуть темпи зростання світової економіки, динаміка цін на сировинних ринках, політична



Рис. 1. Інституційне середовище державного управління розвитком ВЕС

ситуація та інвестиційний клімат, а також ефективність проведених реформ [3].

Наведені дані лише підтверджують висновки А.Т. Вешко [4], що інструменти економічної політики систематично використовуються з метою максимізації електоральної підтримки у передвиборчий період шляхом експансійного стимулювання доходу. Його емпіричні оцінки підтверджують присутність політичних циклів як у фінансовій, так і монетарній політиці країни. Окрім загальної фінансової дестабілізації, подібні циклічні коливання здатні суттєво впливати на структурні характеристики економіки. Політичні цикли в Україні призводять до поглиблення «залежного» характеру її економіки шляхом стимулювання структурних деформацій на користь сектору товарів внутрішньої торгівлі, що, у свою чергу, значно погіршує динаміку доходу [4].

Відповідно до цього державне управління на національному рівні свідчить про залежність впроваджуваних заходів та сучасних подій і економічних показників розвитку країни як ВЕС.

Таким чином, управлінням дестабілізацією пропонуємо розуміти процес виявлення рівня викликів, загроз та невизначеності в очікуваному результаті, мінімізації наслідків несприятливого впливу дестабілізуючих факторів і збільшення шансів на підвищення ефективності державного управління, в тому числі ВЕС, на основі оцінки дестабілізації. Таким чином, дія будь-якого фактору на ВЕС називається впливом та будь-яка ВЕС в процесі свого функціонування піддається різним впливам.

Головною метою державного управління як фактору дестабілізації ВЕС є підготовка та розробка найбільш ефективних та раціональних варіантів прийняття та виконання збалансованого управлінського рішення, спрямованого на мінімізацію дисбалансів, що виникають в інституційному середовищі державного управління розвитком ВЕС.

Інституційна допомога ЄС в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом надається Україні за двома напрямками: координація та розбудова інституційної спроможності – створення органу (Координаційної ради), що здійснюватиме координацію системи управління регіональним розвитком; розбудова інституційної спроможності представників українських органів виконавчої влади, місцевих органів влади, недержавних установ та академічних закладів через створення професійних мереж та системних тренінгів із питань регіонального розвитку (проект технічної допомоги ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (бюджет – 5,3 млн євро); підтримка фінансування регіональної політики в Україні, зокрема упровадження проектів, спрямованих на виконання програм регіонального і місцевого розвитку в регіонах, відібраних згідно з визначеними критеріями, що відповідають найкращим стандартам політики регіонального розвитку (індикативний бюджет – 14 млн євро) [5, с. 43-44]. Регіональний розвиток у класичному його розумінні традиційно залишається стратегічним пріоритетним напрямом політики ЄС. На підтвердження цього в 2013 р. ЄС розпочата реалізація проекту «Підтримка регіонального розвитку в Україні», серед пріоритетів якого прийняття в Україні оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р., сприяння розвитку громадянського суспільства, залучення громадськості до реалізації політики регіонального розвитку на місцях [6, с.146].

Таким чином, на наднаціональному рівні Україна розглядається як цілісна ВЕС, що має фактори дестабілізації, на уникнення або стабілізацію впливу яких повинно бути спрямовано державне управління.

Важливим питанням, яке слід враховувати під час реалізації державної політики, є її взаємозв'язок із «галузевими» або «секторальними»

Таблиця 1

Структура ВВП України за кінцевим використанням з 2005 по 2017 рр (млн. грн.) [2].

Роки	Номинальний ВВП за рік	Експорт товарів та послуг, % до ВВП	Імпорт товарів та послуг, % до ВВП
2010	1082569	549365 (50,7)	-580944 (-53,7)
2011	1316600	707953 (53,8)	-779028 (-59,2)
2012	1408889	717347 (50,9)	-835394 (-59,3)
2013	1454931	681899 (46,9)	-805662 (-55,4)
2014	1566728	770121 (49,2)	-834133 (-53,2)
2015	1979458	1044541 (52,8)	-1084016 (-54,8)
2016	2383182	1174625 (49,3)	-1323127 (-55,5)



Рис. 2. Критерії зваженості державної політики

ми» (державними) політиками розвитку та координація останніх для досягнення максимально позитивного результату на територіях. Неврахування цих підходів може призвести до серйозних проблем у сфері планування та реалізації політики розвитку.

Найзначнішим донором у сфері політики регіонального розвитку традиційно виступає Європейський Союз, який упродовж останнього десятиліття надає значну технічну допомогу у сфері розробки та реалізації регіональної політики та інституційного забезпечення регіонального розвитку. Спектр наданої допомоги та джерел фінансування є дуже широким і концентрується як на національному, так і на регіональному рівнях [7]. Проблеми, з якими стикається сьогодні більшість країн, виявили значущість саме інституційного забезпечення державного управління регіональним розвитком. Необхідним є створення ефективного і прозорого, дієвого інституційного забезпечення, що забезпечить взаємодію як держави, так і суспільства та

дозволить підвищити відповідальність державних органів влади щодо державного управління розвитку ВЕС. Критерії зваженості державної політики в широкому розумінні представимо на рисунку 2.

Саме терміном «зваженість» повинна визначатись сучасна державна політика щодо управління розвитком ВЕС. Адже залежно від динаміки цільових параметрів моделі поведінки виокремлюють різні стратегії, а суто стратегія функціонування системи передбачає зваженість – перехід до різних способів планування та реалізації планів залежно від ситуації та актуальності рішення поставленої задачі.

Інституційну стійкість та сприятливість середовища слід забезпечувати на рівні міст як первинної просторової ідентифікації ВЕС на національному рівні. Так органи місцевого самоврядування будуть здатні ефективно виконувати функцію розподілу вільних ресурсів до продуктивних інвестиційних можливостей та забезпечувати сталість розвитку ВЕС.

Стратегії розвитку міст – програми та інструкції щодо передбачення, виявлення, запобігання та ліквідації факторів дестабілізації ВЕС, – призведуть в дію механізми державного управління без загострення макроекономічних проблем, що позитивно відбиватиметься на функціонуванні ВЕС.

Висновки та перспективи подальшого розвитку. У результаті проведеного аналізу запропоновано використання поняття ВЕС як терміну ідентифікації просторового розподілу впливу механізмів державного управління на розвиток певної системи на національному та наднаціональному рівні. Доведено хибність орієнтації державного управління на національному рівні на регіональний аспект у класичному розумінні. Проведений аналіз допускає можливість прояву державного управління на сучасному етапі розвитку як фактору дестабілізації ВЕС, нівелюванню негативного впливу, від якого залежатиме зваженість державної політики у містах. Вивченню та систематизації даних аспектів буде присвячено наступне дослідження.

Список використаної літератури:

1. Войтик О.Є Інституційне забезпечення державного управління регіональним розвитком / О.Є. Войтик // Теорія та практика державного управління, 2016. – 1(52). – С. 1-8.
2. Валовий внутрішній продукт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/15.pdf>.
3. Неформальна зустріч URE club: що рік 2017 нам готує? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://shen.ua/ua/neformalnaya_vstrecha_URE_club_chto_god_2017_nam_gotovitShen.ua.
4. Вешко А.Т Політичний цикл і структурні тенденції в економіці України / А.Т. Вешко // Вісник Львівської комерційної академії. Серія економічна, 2013. – Вип. 41. – С. 35-46. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlca_ekon_2013_41_5.
5. Білик Р.Р. Завдання удосконалення інституційно-правового забезпечення регіональної політики в Україні / Р.Р. Білик // Вісн. Вінниць. політех. ін-ту, 2014. – № 4. – С. 40-45.
6. Кушнір М.О. Сучасні стратегічні орієнтири європейської регіональної політики / М. О. Кушнір // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щоквартал. зб. / Нац. ін-т стратег. досліджень. – К. : НІСД, 2013. – № 1 (26). – С.146-149.
7. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналіт. звіт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://surdp.eu/uploads/les/Analytical_Report_Main_part_UA.pdf.

Петренко О. В. Государственное управление как фактор дестабилизации ПЭС: пространственный аспект

В статье исследуется понятие ПЭС в пространственном аспекте. Доказано ошибочность ориентации государственного управления на национальном уровне на региональный аспект в классическом понимании. Предложены критерии выверенности государственной политики, соблюдение которых устраним дестабилизирующие проявления государственного управления.

Ключевые слова: государство, политика, институты, фактор, стабилизация, производственно-экономическая система.

Petrenko O. V. Public administration as a factor of PESs destabilization: spatial aspect

The article contains the concept of PES analyze in the spatial aspect. The fallacy of regional orientation aspect in the classical sense has been proved in the article. Also proposed criteria of the state policy reliability. Their observance will remove the destabilizing manifestations of the public administration.

Key words: state, politics, institutes, factor, stabilization, production-economic system.

С. М. Приліпкодокторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МЕХАНІЗМАМИ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ДЛЯ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті досліджуються механізми залучення інвестиційних ресурсів для забезпечення функціонування обслуговуючої кооперації сільських територій. Визначені основні проблеми та напрями розвитку обслуговуючих кооперативів у аграрній сфері. Розкрито зміст державної підтримки суб'єктів господарювання на засадах кооперації. Обґрунтовано активізацію співпраці між органами публічної влади та проектами міжнародної технічної допомоги щодо фінансування діяльності кооперативів.

Ключові слова: публічне управління, обслуговуюча кооперація, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, державна підтримка, сільські території, децентралізація.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів публічної аграрної політики є формування механізмів розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій, функціонування яких сприятиме економічному зростанню суб'єктів господарювання та створенню відповідної соціальної інфраструктури для сільського населення. Для реалізації поставлених завдань актуальним є зосередження уваги органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, проектів міжнародної технічної допомоги та приватних інвесторів у консолідації зусиль щодо пошуку раціональних шляхів залучення інвестицій у розвиток обслуговуючої кооперації на селі. Крім того, важлива роль належить удосконаленню механізмів, за допомогою яких можливо інтегрувати інвестиційні ресурси для ефективного їх використання. Активізація залучення інвестицій у розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій сприятиме їх економічному розвитку, створенню додаткових робочих місць, збільшенню доходів сільських мешканців, а розвиток соціальної інфраструктури стимулюватиме молодих спеціалістів та працездатне населення до проживання та роботи у сільській місцевості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останнього часу у наукових та періодичних виданнях постійно з'являється значна кількість публікацій стосовно важливої ролі обслуговуючої кооперації у розвитку сільських територій та удосконалення механізмів залучення інвестицій для забезпечення її функціонування,

що свідчить про актуальність теми дослідження. Зокрема, напрацювання таких вчених як Ф.В. Горбоноса [1], О.О. Клокара [2], М.Й. Малика [3], Л. В. Молдаван [4], Ю.В. Ушкаренка та А. Соловійова [5], В. К. Збарського [6], В.В. Зіновчука [7] мають важливе значення в цілому для розвитку теорії кооперації, розкривають її особливості на практиці, визначають проблеми та перспективи у реалізації окремих підходів і механізмів для досягнення ефективних результатів. Однак, на сучасному етапі розвитку аграрного сектора не всі аспекти зазначеного дослідження достатньо вивчені й належним чином вирішені. Залишаються ще не вирішеними проблеми формування і розвитку механізмів залучення інвестицій для фінансування суб'єктів обслуговуючої кооперації з державного і місцевих бюджетів, програм міжнародної технічної допомоги, а також раціонального їх впровадження у виконання цільових програм.

Метою статті є обґрунтування механізмів у залученні інвестиційних ресурсів для забезпечення розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій в Україні, виявлення основних проблем їх роботи, пошук ефективних шляхів формування капіталу кооперативів у співпраці їх з органами публічної влади та об'єднаннями територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Державна інвестиційна підтримка розвитку обслуговуючої кооперації та сільських територій в Україні останнім часом активізувалася, що підтверджується прийняттям Кабінетом Міністрів України

у 2017 році ряду важливих нормативно-правових актів. Зокрема, Концепція розвитку сільських територій до 2025 р. [12] передбачає створення організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку шляхом диверсифікації видів діяльності на сільських територіях, зростання доходів сільських жителів від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності, підвищення соціальних стандартів і покращення умов життєдіяльності, охорони навколишнього природного середовища. Суть реалізації Концепції полягає у створенні відповідних умов для формування механізмів залучення інвестицій, зокрема шляхом:

- посилення ролі територіальних громад сіл, селищ у плануванні та впровадженні заходів із розвитку сільських територій;
- сприяння розвитку державно-приватного партнерства для реалізації проектів розвитку сільських територій та залучення інвестицій;
- створення фонду розвитку сільських територій;
- удосконалення податкової та бюджетної системи з метою наповнення бюджетів територіальних громад сіл, селищ;
- надання підтримки для розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації шляхом стимулювання створення постачальницької, заготівельно-збутової інфраструктури на засадах кооперації;
- спрощення умов доступу сільського населення до фінансових ресурсів, в тому числі через розвиток кредитної кооперації та розроблення альтернативного механізму кредитування із залученням соціально відповідального бізнесу та банків тощо.

Заходи у Концепції передбачено здійснювати за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством. А обсяг фінансування, матеріаль-

но-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції, визначатимуться щороку з урахуванням можливостей державного і місцевих бюджетів, розміру міжнародної технічної допомоги. Це свідчить про те, що публічне управління механізмами залучення інвестицій варто здійснювати органами публічної влади, що представлені виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, разом із залученням громадських об'єднань як неприбуткових організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, приватних інвесторів та самих учасників обслуговуючих кооперативів з числа мешканців сільських територій.

Окремо прийнята Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки [13] спрямована на створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації, покращення матеріально-фінансового становища сільського населення. Основна ідея реалізації Концепції полягає у переміщенні фокусу аграрної політики держави на підтримку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації для створення середнього класу на селі. Серед інвестиційних механізмів державної фінансової підтримки, які у Концепції пропонується застосувати, слід відмітити:

- надання фінансової підтримки на конкурсних засадах на поворотній основі фермерським господарствам через Український державний фонд підтримки фермерських господарств;
- часткова компенсація відсоткової ставки за залученими у національній валюті банківськими кредитами;
- фінансова підтримка сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів;
- фінансова підтримка заходів на умовах фінансового лізингу;

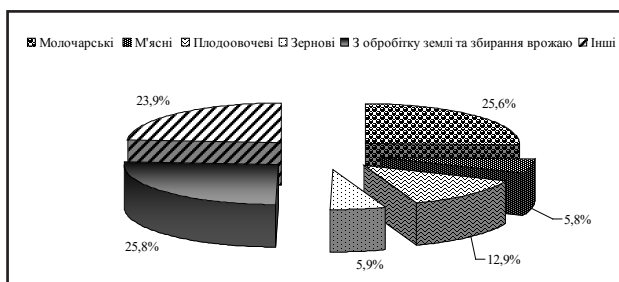


Рис. 1. Структура сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів за напрямками діяльності у 2017 р. (на початок року), %

Джерело: побудовано автором за даними [10]

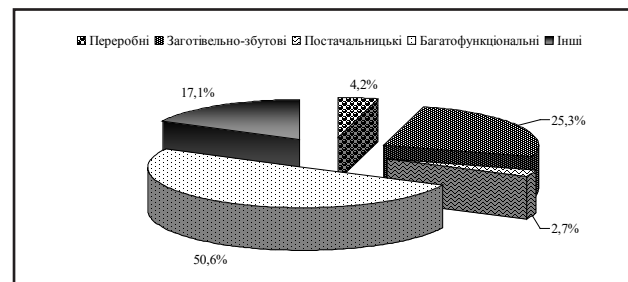


Рис. 2. Структура сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів за видами діяльності у 2017 р. (на початок року), %

Джерело: побудовано автором за даними [10]

- державна підтримка шляхом здешевлення страхових платежів;
- часткове відшкодування вартості будівництва та реконструкції тваринницьких ферм і комплексів, доїльних залів та утворених на кооперативних засадах м'ясопереробних підприємств;
- часткове відшкодування вартості закуплених для подальшого відтворення сільськогосподарських тварин;
- часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва;
- часткова компенсація витрат на закладення багаторічних насаджень та догляд за ними;
- надання державних гарантій під інвестиційні проекти.

Дослідженнями встановлено, що на початок 2017 р. в Україні зареєстровано 1097 СОКів, з яких 589 одиниць або 53,7% є діючими. Їх кількість за напрямками та видами діяльності зображено на рис. 1-2.

За напрямками діяльності більшість членів обслуговуючих кооперативів у аграрній сфері пов'язує свою діяльність з обробіткою землі та збиранням врожаю – 25,8% (152 од.), виробництвом молока – 25,6% (151 од.) та наданням інших послуг – 23,9% (141 од.). Менш популярними є кооперативи у сфері виробництва м'яса – 5,8% (34 од.) та вирощування плодовоовочевої продукції – 12,9% (76 од.). За видами діяльності найбільшу питому вагу у структурі СОКів займають багатофункціональні кооперативи – 50,6% (298 од.) та заготівельно-збутові кооперативи – 25,3% (149 од.).

Завдяки розвитку кооперативів на сільських територіях створено 1636 постійних робочих місць, які утримують 21758 голів ВРХ, з яких: 16953 голови корів та 4188 голів свиней, реалізовано 48,7 тис. тонн молока, 2,8 тис. тонн зерна, 0,2 тис. тонн м'яса, 3,2 тис. тонн плодовоовочевої продукції, сплачено податків та зборів на суму 13981,6 тис. гривень [10].

При нинішній структурі аграрного виробництва збільшується концентрація земель агрохолдингів зі спеціалізацією на вирощуванні високорентабельних та монокультур переважно зернової та олійної груп. Виробництвом трудомісткої плодовоовочевої та м'ясо-молочної продукції займаються дрібні особисті селянські господарства та фермери. Сільськогосподарська концентрація в такому вигляді не передбачає соціального розвитку сільських

територій та створення нових робочих місць. Лише розвиток сільськогосподарської кооперації в Україні дозволить використовувати переваги великого товарного виробництва і враховувати інтереси сільських товаровиробників, сприяючи відродженню селянина як господаря виробництва, реального власника засобів виробництва і виробленої ним продукції [11]. До членства у СОКи залучено 24,8 тис. осіб, що лише становить 0,2% від кількості сільського населення України. Залучення незначної кількості сільського населення до кооперативної діяльності пов'язане з невизначеністю більшості дрібних виробників із напрямками їх діяльності через відсутність постійної державної підтримки та механізмів її формування і розвитку. Тому, у перспективі, завдяки поєднанню механізмів залучення інвестиційних ресурсів, включаючи фінансування комплексного виконання заходів Концепції розвитку сільських територій до 2025 року та Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки з державного і місцевого бюджетів, кількість суб'єктів обслуговуючої кооперації у сільській місцевості з кожним роком буде збільшуватися разом із кількістю сільського населення, залученого у кооперативи. Інвестиції з державного та місцевих бюджетів за цільовими програмами соціально-економічного розвитку повинні спрямовуватися на розбудову інфраструктурних проектів з метою збільшення доданої вартості продукції та послуг, вироблених групами товаровиробників – учасниками обслуговуючих кооперативів в Україні. При розгляді заявок рекомендуємо конкурсній комісії надавати перевагу у фінансуванні тих інфраструктурних проектів, де у раціональному співвідношенні використовуються державні і приватні фінансові ресурси. Залучення коштів із міжнародних проектів технічної допомоги є одним із шляхів пошуку інвестицій для співфінансування великих проектів у сільській місцевості. Особливу увагу слід приділити розвитку партнерства органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та кооперативних об'єднань щодо залучення інвестицій у розбудову інноваційних інфраструктурних об'єктів із метою підтримки малих сільськогосподарських товаровиробників та соціальних об'єктів загального користування у межах сільських територій. Інноваційно-інвестиційний механізм передбачає пошук способів і методів залучення інвестицій із різних джерел фінансу-

вання з урахуванням інноваційних впроваджень останніх досягнень науки і техніки.

Для учасників кооперативів у аграрному виробництві перспективними об'єктами, під які можуть залучатися кошти, повинні стати кооперативні сховища для вирощеної сільськогосподарської продукції (овочі, фрукти, зерно), забійні, м'ясо- і молокопереробні міні-цехи, складські приміщення для зберігання добрив, засобів захисту рослин, насіння, техніки.

Одним із механізмів залучення інвестицій у розвиток обслуговуючої кооперації є консолідація зусиль органів публічної влади разом з учасниками кооперативів щодо їх участі у грантових програмах міжнародної технічної допомоги. Наприклад, проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» фінансує 14 проектів, які реалізуються за кошти ЄС в 10 областях України: Черкаській, Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Одеській, Рівненській та Хмельницькій. У рамках цього проекту у Черкаській області впроваджується грантовий проект «Створення регіонального навчально-практичного центру розвитку багатофункціональних кооперативів», який передбачає надання матеріально-технічної допомоги особистим селянським і малим фермерським господарствам для створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів протягом 2015-2017 років. Загальна вартість проекту складає 617 тис. євро, з яких 491 тис. євро (80%) – кошти Європейського Союзу, а решта 126 тис. євро – співфінансування від Черкаської обласної ради. Для співфінансування Проекту ЄС з обласного бюджету Рішенням Черкаської обласної ради 24.04.2015 р. № 39-4/VI затверджена Програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у Черкаській області на період до 2020 року. Координатором Проекту виступає Управління агропромислового розвитку Черкаської ОДА. У результаті реалізації проекту за 2 роки вже створено 51 кооператив: 7 – із сушіння фруктів, 3 – з вирощування плодово-ягідних культур та 41 – з кролівництва. За кошти Проекту кооперативи отримали: 20 побутових сушарок для сушіння фруктів та овочів, 290 міні-ферм для вирощування кролів, племінне поголів'я кролів та 6 тис. кущів сортової смородини та малини. Членами кооперативів стали понад 200 осіб. На початковому етапі діяльності кооперативи мали у своєму складі

від 4 до 6 членів. За допомогою розробленого механізму підтримки учасники об'єднали свої зусилля для розвитку підприємництва на селі [12, с. 5].

Для задоволення потреб сільського населення варто вкладати інвестиції у створення сервісних кооперативів, основна діяльність яких буде пов'язана з наданням житлово-комунальних, будівельних, ремонтно-експлуатаційних, фінансово-кредитних, логістичних, лікувально-відновлювальних, соціально-реабілітаційних, побутових, інформаційно-консультативних, туристичних, рекреаційних та інших послуг. Зважаючи на стрімкі процеси децентралізації у державі та зростання чисельності добровільних сільських територіальних громад, у місцевих бюджетах поступово накопичуватимуться власні інвестиційні ресурси, які можна використовувати для співфінансування заходів за програмами соціально-економічного розвитку та цільовими програмами підтримки обслуговуючої кооперації сільських територій. У свою чергу залучення інвестицій повинні сприяти також розвитку відповідної соціальної інфраструктури та соціального забезпечення у сільській місцевості для заохочення молодих спеціалістів й решти працездатного населення залишатися проживати і працювати у кооперативних структурах у селі.

Висновки і пропозиції. Публічне управління механізмами залучення інвестицій передбачає консолідацію зусиль державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень у співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги, громадськими об'єднаннями та безпосередньо учасниками кооперативів, які спрямовані на розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій. Завдяки активізації державно-приватного партнерства фінансування заходів, передбачених у Концепціях розвитку сільських територій, фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації, сільські населені пункти отримають потужну виробничу матеріально-технічну базу, робочі місця та відповідну соціальну інфраструктуру. В умовах децентралізації влади частину накопиченого фінансового ресурсу з обласного, районного, територіального, сільського/селищного бюджетів слід спрямовувати на реалізацію заходів цільових програм розвитку обслуговуючої кооперації на місцевому рівні.

Список використаної літератури:

1. Горбонос Ф.В. Кооперація в агробізнесі: підручник / Ф.В. Горбонос, Л.А. Янковська, А.О. Павленчик, Н.Ф. Павленчик, Ж.В. Семчук, С.Ф. Яців. – Львів: Львів. ун-т бізнесу та права, 2011. – 360 с.
2. Клокар О. О. Сільськогосподарська кооперація в Україні: ретроспективний та перспективний аналіз ефективного розвитку [Електронний ресурс] / О. О. Клокар. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/simpoz3/48.pdf>.
3. Малік М. Й. Формування та розвиток кооперативних відносин в аграрній сфері економіки України / М.Й. Малік // Економіка АПК. – 2014. – № 7. – С.76-82.
4. Молдаван Л.В. Роль кооперативів у подоланні сільської бідності / Л.В. Молдаван, Д.Ф. Крисанов, Л.О. Удова // Економіка АПК. – 2010. – № 11. – С. 121-129.
5. Ушкаренко Ю. В., Соловійов А. І. Державне регулювання розвитку кооперації в Україні / Ю.В. Ушкаренко, А.І. Соловійов // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. праць. – 2011. – № 1(4). – С.100-107.
6. Збарський В. К. Кооперація – один із перспективних напрямів розвитку особистих селянських господарств / В. К. Збарський. – Кооперативні читання: 2013 р.: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Житомир, 4–6 квітня 2013 р.). – Житомир: видавництво ЖНАЕУ, 2013. – С. 23-29.
7. Зіновчук В. В. Сільськогосподарська кооперація в Україні: quo vadis? / В.В. Зіновчук // Кооперативний маркетинг в агробізнесі: проблеми і перспективи розвитку в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. Міжнар. року кооперативів, 5–7 квіт. 2012 р. – Житомир : ЖНАЕУ, 2012. – С. 17-28.
8. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій / Розпорядження КМУ від 23 вересня 2015 р. № 995-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248515797>.
9. Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки / Розпорядження КМУ від 13 вересня 2017 р. № 664-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80#n8>.
10. Правове поле розвитку сільськогосподарської кооперації потребує змін [Електронний ресурс] / О. Ковальова – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/uk/node/23256>.
11. Щодо першочергових напрямів підтримки розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні [Електронний ресурс]: Аналітична записка Національного Інституту стратегічних досліджень при Президенті України. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/817/>.
12. Управління сільськогосподарськими обслуговуючими кооперативами: практичний посібник / С.М. Приліпко, О.В. Макушок, Н.О. Шевченко, О.М. Дубін, Т.Я. Лепьошкіна та ін. – Черкаси: Видавець Вовчок О.Ю., 2017. – 200 с.

Приліпко С. М. Публичное управление механизмами привлечения инвестиционных ресурсов для развития обслуживающей кооперации сельских территорий

В статье исследуются механизмы привлечения инвестиционных ресурсов для обеспечения функционирования обслуживающей кооперации сельских территорий. Определены основные проблемы и направления развития обслуживающих кооперативов в аграрной сфере. Раскрыто содержание государственной поддержки субъектов хозяйствования на основе кооперации. Обоснованно активизацию сотрудничества между органами публичной власти и проектами международной технической помощи по финансированию деятельности кооперативов.

Ключевые слова: публичное управление, обслуживающая кооперация, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив, государственная поддержка, сельские территории, децентрализация.

Prylipko S. M. Public administration by mechanisms of investing resources attraction for development of rural territories' service cooperation

The mechanisms of attracting investment resources for functioning of the service cooperatives on rural areas are investigated in the article. The basic problems and directions of development of service cooperatives in the agrarian sector are determined. The content of state support of business entities on the basis of cooperation is disclosed. The activization of cooperation between public authorities and international technical assistance projects on financing of cooperatives activity is substantiated.

Key words: public administration, service cooperatives, agricultural servicing cooperative, state support, rural areas, decentralization.

Г. Б. Сабуровааспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавської державної аграрної академії

КЕРУВАННЯ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ В ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЯХ

Стаття присвячена висвітленню питань сучасного стану керування документацією в діяльності обласних державних адміністрацій. Документна інформація становить основу управління, забезпечує його своєчасність та ефективність. Управлінська документація – це вся документація, що створена в результаті управлінської діяльності з метою виконання управлінських функцій. Управлінська документація повинна відповідати останнім досягненням документознавчої науки, найвищим техніко-економічним, естетичним та іншим вимогам. Особлива увага в статті приділена діяльності документаційного відділу обласної державної адміністрації, оскільки саме він концентрує, координує та керує всією документацією в державному апараті.

Ключові слова: керування документацією, досягнення документознавчої науки, документна інформація, управлінські рішення, документаційне забезпечення, організаційно-розпорядча документація.

Постановка проблеми. Актуальність теми полягає в тому, що документування та організація роботи з документами як складової процесу управління є важливим чинником забезпечення ефективної управлінської діяльності органів виконавчої влади.

У державних органах влади документація представлена переважно певними видами управлінських документів. У документаційному забезпеченні діяльності органів державної влади основними є процеси належного створення та функціонування організаційно-розпорядчої документації, як провідної серед службових документів установи. Наразі ці процеси здійснюються з урахуванням впровадження систем електронного документообігу, методів інформаційного забезпечення керування, моніторингу документаційних потоків в установі, загального керування документацією відповідно до чинних національних стандартів в галузі управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання керування документацією для забезпечення ефективної діяльності органів державної влади здається нам ще недостатньо вивченим. Документаційна діяльність, що спрямована на виконання управлінських рішень органами виконавчої влади, потребує більш детального вивчення щодо оптимізації текстів управлінської документації та раціоналізації технологічних процесів роботи зі службовими документами.

Формулювання **мети статті** полягає в дослідженні особливостей керування документацією управлінської діяльності органів виконавчої влади та з'ясуванні перспектив його подальшого удосконалення. З цією метою потребують розв'язання наукові завдання, які полягають в аналізі нормативно-методичної бази документаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади, дослідженні процесів документування та належної організації роботи з управлінською документацією і виробленні на цій основі пропозицій стосовно подальшого удосконалення керування службою документаційного забезпечення.

Матеріали і методи досліджень. У статті враховано матеріали дисертаційних досліджень із питань документаційного забезпечення управлінської діяльності, положення та рекомендації, викладені в діючих навчальних посібниках з управлінського документознавства для вищих навчальних закладів, сучасні офіційні нормативні та інструктивно-регламентуючі документи в області документознавства в органах державного управління. Завдання, висвітлені в статті, вирішувалися за допомогою залучення елементів теорії системного підходу, різноманітним якого є структурно-функціональний підхід.

Виклад основного матеріалу. Документи мають велике значення в управлінському процесі, є інструментами управління, бо саме вони відображають діяльність будь-якої організації,

на їх основі приймаються управлінські рішення, вони виступають головним аргументом у спірних питаннях, закріплюючи права особи і виступаючи способом доказу.

Поняття «документ» є центральним, фундаментальним у понятійній системі документознавства. Воно відбиває ознаки реально існуючих предметів, що служать об'єктами практичної діяльності щодо збору, створення, аналітико-синтетичного опрацювання, використання та поширення документної інформації в суспільстві. У документознавстві застосовується таке визначення документа: «Документ – це матеріальний об'єкт з інформацією, закріпленою створеним людиною способом для її передачі в часі і просторі».

Вітчизняні вчені велику увагу приділяють питанням теорії та методології документознавства, теорії документа, керуванню документациєю, електронному документознавству, документознавчій професіології, професійній комунікації.

Розвитку теорії документознавства присвячені праці відомих вчених В.В. Бездрабко, С.Г. Кулешова, М.С. Слободяника, Г.М. Швецової-Водки. Управлінське документознавство ґрунтовно розглянуто у монографіях В.В. Бездрабко та С.Г. Кулешова. Приоритетним напрямком документознавства є дослідження, присвячені комплексному аналізу документа, що включає проблеми теорії та історії документа, організаційно-розпорядчу документацию та спеціальні види документів, їх уніфікацію та стандартизацію. Значну увагу українські документознавці приділяють проблемі класифікації документів. Найбільш повно вона розглядається у фундаментальних працях С.Г. Кулешова, Н.М. Кушнарєнко, Г.В. Швецової-Водки. Проблема стандартизації та уніфікації у сфері діловодства висвітлена в працях О.М. Загорецької.

Найактивніше в українському документознавстві розробляються теоретико-методологічні проблеми цієї науки, зокрема питання історії документознавства, документознавчої термінології, зарубіжного і галузевого документознавства, теорії документальних комунікацій, теорії документальних потоків. Теоретичні проблеми документознавства розглянуті у монографії та кандидатській дисертації В.Т. Савицького, кандидатських дисертаціях та наукових публікаціях О.М. Загорецької, Ю.І. Палєхи, І.О. Петрової, С.В. Сельченкової.

У 2007 році спеціальність «документознавство, архівознавство» було включено ВАК України до складу соціально-комунікаційних наук.

Особливу увагу управлінське документознавство приділяє організаційно-розпорядчій документациї, що є підсистемою управлінської документациї, яка забезпечує виконання організаційних та розпорядчих функцій управління.

В.В. Бездрабко відносить до управлінської документациї «... систему документациї, що забезпечує виконання управлінських функцій» [1, с. 46]. М.С. Слободяник відносить до управлінської документациї лише документацию, що створена у результаті управлінської діяльності та слугує подальшому розвитку цієї діяльності [9, с. 19]. Таку ж позицію займає і С.Г. Кулєшов. Ці дослідники поділяють думку, що до управлінської документациї слід віднести всю документацию, що циркулює в установі.

Ми поділяємо думку, що до управлінської документациї слід відносити всю документацию, створену в результаті управлінської діяльності з метою забезпечення виконання управлінських функцій. Тобто, на наш погляд, питання, яку документацию слід віднести до управлінської, можливо розглядати як дві взаємопов'язані та взаємообумовлені сторони однієї медалі – результативну та функціональну. До того ж, слід зважати на те, що управлінська документация в органах виконавчої влади має ту особливість, що вона підпорядковується виключно ієрархічній структурі «від вищого до нижчого рівня виконавчої влади» з метою забезпечення виконання управлінських рішень, тобто тут чітко прослідковується так звана «вертикаль». Інформаційний контент управлінських документів розповсюджується не тільки по «вертикалі», але й по «горизонталі» в суспільстві, сприяючи виконанню функції соціальних комунікацій.

Сучасний економічний розвиток ставить суспільство перед необхідністю розв'язання комплексу проблем, пов'язаних перш за все з ефективним використанням достовірної, достатньої та своєчасної управлінської інформації.

Комунікативний зв'язок між різними рівнями державного управління, суб'єктами та об'єктами підприємницької діяльності, міжнародними партнерами завдяки документній інформації будується на основі певних правил і вимог, що встановлюються відповідними нормативними документами. [7, с. 97]

Безперечно, що суттєвому нормативному забезпеченню керування документальними

процесами в значній мірі сприяє вітчизняний стандарт ДСТУ 4423-2005, що є базовим документом в управлінському документознавстві.

У сучасному менеджменті питома вага паперових документів невпинно зростає. Вихід з цієї ситуації Н.І. Гончарова вбачає в підвищенні культури роботи з документами через формування документаційного менеджменту як спеціальної, а не допоміжної управлінської категорії. [4, с. 26] Такої ж думки і Г.В. Беспяньська [2, с. 17].

Кількість форм документів, необхідних для документування управлінських дій, визначає Державний класифікатор управлінської діяльності ДКУД 010-98 на основі обмежувальних переліків. Цей стандарт поширюється на сферу керування документаційними процесами в організаціях, державних або приватних, для внутрішніх та зовнішніх користувачів. Він надає рекомендації у сфері визначення обов'язків організацій щодо службових документів і політики в галузі документування та пов'язаних з ним процедур, систем і процесів.

Управлінські документи – важливий організаційний чинник, засіб забезпечення зв'язку органів, установ, організацій як між собою, так і з громадянами. Вони сприяють забезпеченню чіткості, злагожденості, взаємодії різноманітних ланок управлінського апарату і сфери управління. Робота з документами – це невід'ємна складова частина всієї управлінської діяльності, її важливий елемент, що характеризує стиль роботи органу управління та його керівника.

Особливо важливо дотримуватись нормативно-правових документів, методичних рекомендацій і посібників із питань документаційного забезпечення, приділяючи належну увагу змісту та формі управлінських документів, їх проходженню та виконанню, обліку та реєстрації, систематизації і зберігання, забезпеченню високої мовної культури, простоти і доступності викладу, суворому дотриманню сучасних вимог до кожного виду документів та системності в роботі з їх аналізу та узагальнення.

На основі Конституції й законів України, нормативно-правових актів найвищих органів державної влади, відповідно до державних стандартів на організаційно-розпорядчу документацію встановлюються загальні правила документування управлінської діяльності відповідних органів і регламентується порядок роботи з документами з моменту їх створення чи надходження до надсилання за призначенням або передачі в архів установи.

Управлінська діяльність установ, організацій і підприємств здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів.

Розпорядчими документами Кабінету Міністрів України є його постанови і розпорядження; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – накази відповідних органів та їх підрозділів; місцевих державних адміністрацій – розпорядження їх голів і накази керівників структурних підрозділів; виконавчих комітетів місцевих рад – рішення виконкомів, розпорядження міських, сільських, селищних голів. Видання інших, не передбачених чинним законодавством розпорядчих документів, є порушенням вимоги компетентності документа з боку того чи іншого органу. З питань, які є взаємним інтересом і належать до компетенції різних установ, можуть прийматися спільні розпорядчі документи.

Хід обговорення питань і рішення, що приймаються колегіальними органами на зборах, засіданнях, нарадах, фіксуються у протоколах. Рішення колегій установ проводяться в життя розпорядженнями керівників органів або наказами по установах. Оперативні зв'язки з організаціями установи, підприємства здійснюють шляхом надсилання службових листів [3, с. 23].

Усі документи, що надійшли до установи, належать обов'язковому попередньому розгляду документаційним відділом або іншими уповноваженими для цієї мети особами.

Керівникові установи в першу чергу передаються акти та кореспонденція вищих органів державної влади і управління, органів вищого рівня, а також найважливіші документи, що містять інформацію з принципових питань діяльності установи, організації і вимагають вирішення керівництва. Інші документи передаються структурним підрозділам і виконавцям.

У разі необхідності оцінки доцільності документа, його обґрунтованості та відповідності чинному законодавству здійснюється погодження проекту документа, яке може бути як внутрішнім, так і зовнішнім.

Засвідчення документів здійснюється шляхом їх підписання, затвердження і проставлення печатки. Документ затверджується органом чи посадовими особами, до компетенції яких входить вирішення питань, викладених у конкретному документі. Затвердженню, зокрема, підлягають: акти, завдання, звіти, кошториси витрат, нормативи, переліки посад працівників з особливими умовами роботи, типових доку-

ментальних матеріалів, плани, програми, розцінки виконуваних робіт, статuti, положення, посадові інструкції та обов'язки, штатні розписи, форми уніфікованих документів та інші.

Уніфікація процесів створення службових документів включає два основних напрями – уніфікацію складових текстів та уніфікацію оформлення текстів. Зміст цих напрямків полягає в уніфікації структури документа (розробку сталого формуляра) та методів контролю інформації в документах (показників); уніфікації організації тексту (структури тексту, його мовні, тобто лексичні, морфологічні, синтаксичні, стилістичні та інші аспекти). Уніфікація управлінських документів спрямована, перш за все, на підвищення ефективності управлінської діяльності.

Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації (УСОРД) була включена до державного класифікатора управлінської діяльності як самостійна система, що є сукупністю стандартів, інструкцій і методичних рекомендацій щодо її використання, спрямованою на встановлення обмежень і визначення певних вимог до побудови та оформлення документів. Ця система придатна для використання на всіх рівнях управління з метою забезпечення організаційно-розпорядчих функцій документаційного менеджменту.

Найбільш поширеною з існуючих функціональних систем документації є організаційно-розпорядча документація (ОРД), що використовується всіма установами й організаціями, підприємствами різних галузей господарства на різних рівнях управління, оскільки в ній відображається організаційна діяльність, спрямована на реалізацію основних функцій управління. З її допомогою здійснюється також доведення до виконавців документованих розпорядчих вказівок уряду, установ вищого рівня і керівництва певного органу управління.

Весь документаційний фонд, що утворюється вхідним, вихідним та внутрішнім документуванням, зосереджується та опрацьовується у документаційному відділі обласної державної адміністрації. Саме документаційний відділ апарату здійснює управління документаційними потоками в органах виконавчої влади, керуючи документаційним забезпеченням управлінської діяльності державної влади.

Документаційний відділ апарату ОДА, як самостійний структурний підрозділ обласної державної адміністрації, в своїй повсякденній

діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади: розпорядженнями голови ОДА, наказами заступника голови – керівника апарату ОДА, а також Положенням про документаційний відділ апарату ОДА.

Відповідно до статей 5, 6, 39, 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6], постанов Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» (зі змінами), від 30 листопада 2011 р. № 1242 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» (зі змінами) [8] затверджується Положення про документаційний відділ апарату обласної державної адміністрації.

На цей відділ у сфері керування документацією всього апарату покладаються такі завдання: встановлення єдиного порядку документування управлінської інформації та роботи з документами із застосуванням сучасних автоматизованих систем, методичне керівництво і контроль за дотриманням установленого порядку роботи з документами в апараті та структурних підрозділах облдержадміністрації; забезпечення прозорості та відкритості діяльності облдержадміністрації, реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, що була отримана або створена в процесі виконання облдержадміністрацією своїх повноважень, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні облдержадміністрації.

1. Відділ відповідно до покладених на нього завдань:

1.1. У сфері керування документацією:

1.1.1. Розробляє Інструкцію з документаційного забезпечення в облдержадміністрації.

1.1.2. Розробляє разом зі структурними підрозділами апарату облдержадміністрації Інструкцію про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію в облдержадміністрації.

1.1.3. Складає зведену номенклатуру справ апарату облдержадміністрації.

1.1.4. Здійснює приймання, реєстрацію та відправку за призначенням вхідної кореспонденції, яка надходить різними каналами зв'язку,

внутрішніх документів апарату облдержадміністрації, веде електронну базу документів, забезпечує оперативний пошук документів.

1.1.5. Здійснює реєстрацію та відправку за призначенням вихідної кореспонденції з наданням реєстру розсилки та супровідним листом (за необхідності із зазначенням поштової адреси кореспондентів), відправку вітальних листівок разом із підписаним конвертом із марками та реєстром розсилки, веде електронну базу документів, забезпечує оперативний пошук документів.

1.1.6. Здійснює опрацювання проектів розпоряджень голови облдержадміністрації з основної діяльності, перевіряє їх на відповідність вимогам Інструкції з документального забезпечення і Регламенту облдержадміністрації та редагує їх тексти, реєструє розпорядження голови облдержадміністрації з основної діяльності; формує та веде їх електронну базу; забезпечує своєчасне доведення надсилання розпоряджень відповідно до переліку на відправку; передає електронну версію текстів розпоряджень до відділу інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату облдержадміністрації для розміщення їх на веб-сайті облдержадміністрації та відправки до Адміністрації Президента України.

1.1.7. Готує проекти розпоряджень голови облдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу.

1.1.8. Складає протоколи засідань колегії облдержадміністрації та нарад у голови облдержадміністрації.

1.1.9. Здійснює контроль за своєчасним розглядом, проходженням та виконанням документів в облдержадміністрації (проводить випереджувальний моніторинг строків виконання документів; готує та завчасно надає структурним підрозділам облдержадміністрації та райдержадміністраціям, територіальним органам центральних органів виконавчої влади та органам місцевого самоврядування нагадування (попередження) про закінчення строків виконання документів; готує інформаційно-аналітичні матеріали для голови облдержадміністрації, його заступників, заступника голови-керівника апарату облдержадміністрації щодо виконання документів).

1.1.10. Забезпечує дотримання єдиних вимог щодо підготовки документів та організації роботи з ними в умовах електронного документообігу.

1.1.11. Проводить аналіз інформації про документообіг, необхідної для прийняття управлінських рішень.

1.1.12. Організовує збереження документального фонду облдержадміністрації та користування ним.

1.1.13. Організовує документообіг, формування справ, їх зберігання та підготовку для передачі до архівного підрозділу апарату облдержадміністрації.

1.1.14. Забезпечує впровадження та контролює дотримання структурними підрозділами облдержадміністрації вимог інструкцій, регламентів та національних стандартів.

1.1.15. Організовує роботу архіву апарату облдержадміністрації.

1.1.16. Забезпечує проведення експертизи наукової і практичної цінності управлінських документів під час їх відбору на державне зберігання, готує справи для передачі до Державного архіву області.

1.1.17. Проводить перевірку стану документального забезпечення в структурних підрозділах облдержадміністрації, райдержадміністраціях.

1.1.18. Бере участь у впровадженні та використанні інформаційно-телекомунікаційної системи діловодства.

1.1.19. Організовує роботу в облдержадміністрації з документами, що містять службову інформацію з грифом обмеження доступу «Для службового користування».

1.1.20. Розробляє проекти договорів щодо спільної роботи облдержадміністрації та фельд'єгерської служби з доставки кореспонденції органам влади та документів, що містять службову інформацію.

1.1.21. Вживає заходів до зменшення обсягу службового листування в облдержадміністрації.

1.1.22. Бере участь разом зі структурними підрозділами апарату облдержадміністрації у розробці методичних рекомендацій із питань діяльності облдержадміністрації.

1.1.23. Забезпечує впровадження культури підготовки управлінських документів та підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за роботу з документами і за організацію належного контролю в структурних підрозділах облдержадміністрації, райдержадміністраціях.

1.2. У сфері забезпечення доступу до публічної інформації:

1.2.1. Забезпечує виконання облдержадміністрацією обов'язків розпорядника інформації,

передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

1.2.2. Збирає, систематизує, накопичує та зберігає в електронній формі документи або їх копії, що містять публічну інформацію, яка знаходиться у володінні облдержадміністрації, та її структурних підрозділах, крім публічної інформації з обмеженим доступом.

1.2.3. Здійснює реєстрацію та веде облік запитів на інформацію, що надійшли до облдержадміністрації в порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації».

1.2.4. Надає консультації запитувачам інформації під час оформлення запитів на інформацію.

1.2.5. Забезпечує своєчасне опрацювання запитів на інформацію та надання відповідей на такі запити в порядку та в строки, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації».

1.2.6. Здійснює аналіз та систематизацію запитів на інформацію за галузевою та іншими ознаками.

1.2.7. Забезпечує надання роз'яснень запитувачам інформації щодо порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності місцевої державної адміністрації стосовно відмови в задоволенні запиту на інформацію, відстрочки задоволення запиту на інформацію, не надання відповіді на запит про інформацію, надання недостовірної або неповної інформації, несвоєчасного надання інформації, невиконання облдержадміністрацією обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також інших рішень, дій чи бездіяльності облдержадміністрації, що порушили законні права та інтереси запитувачів інформації.

1.2.8. Забезпечує направлення запиту на інформацію належному розпоряднику відповідно до частини третьої статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1.2.9. Координує діяльність та надає методичну допомогу посадовим особам, які призначені відповідальними з питань запитів на інформацію в структурних підрозділах облдержадміністрації.

1.2.10. Надає практичну та консультаційну допомогу посадовим особам, які призначені відповідальними з питань запитів на інформацію в структурних підрозділах облдержадміністрації, райдержадміністраціях та тери-

торіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади.

1.2.11. Проводить аналіз та узагальнює інформацію про забезпечення доступу до публічної інформації в облдержадміністрації.

1.2.12. Забезпечує інформаційне наповнення сторінки/розділу «Публічна інформація» на офіційному веб-сайті облдержадміністрації.

1.2.13. Вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань доступу до публічної інформації.

1.2.14. Здійснює реалізацію державної інформаційної політики за напрямками: забезпечення відкритості та прозорості діяльності облдержадміністрації, забезпечення доступу кожного до інформації.

1.3. Виконує інші функції відповідно до чинного законодавства.

2. Відділ у межах своєї компетенції взаємодіє зі структурними підрозділами облдержадміністрації, райдержадміністраціями, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями.

Апарат ОДА в своєму розпорядженні має декілька структурних підрозділів, які в процесі виконання покладених на них завдань взаємодіють на рівні упорядкованого обміну документною інформацією між собою та з іншими структурними підрозділами обласної державної адміністрації, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, райдержадміністраціями та органами місцевого самоврядування, а документальний відділ несе відповідальність та забезпечує загальне керування документацією не лише всього апарату ОДА, а і структурних підрозділів ОДА, яке передбачає постановку та виконання завдань у здійсненні успішної управлінської діяльності місцевою державною адміністрацією.

Одним з основних завдань поліпшення сучасного стану документальної забезпечення діяльності органів виконавчої влади є всебічне підвищення технічного рівня та якості документів. Управлінська документація повинна відповідати останнім досягненням документознавчої науки, найвищим техніко-економічним, естетичним та іншим вимогам. Відомо, що одним із ефективних засобів підвищення якості на всіх стадіях її створення є стандартизація.

Як відомо, правила оформлення управлінського документа в цілому та окремих його

реквізитів повинні мати мінімальну варіативність. Оскільки ОРД є переважно текстовою, у ній слід ширше використовувати типові тексти або окремі типізовані складові, дотримуватись єдиної схеми їх побудови, звести до мінімуму словниковий ресурс та максимально спростити граматичні засоби, що використовуються при опрацюванні текстів. Слід зауважити, що єдині вимоги до оформлення документів висувуються при документуванні основних функцій як вищого, так і в межах відповідно нижчого рівня управління. Зростання обсягів інформації, що надходить до установ виконавчої влади, висуває потребу усунення інформаційного перевантаження управлінських документів шляхом використання необхідної кількості поставлених завдань при мінімальному обсязі вміщеної в документах інформації, що досягається уникненням дублювання інформації як у межах одного документа, так і в споріднених групах управлінських документів одного призначення. Великий обсяг документаційних потоків, що функціонують в установах виконавчої влади, потребує постійного вдосконалення й раціоналізації ОРД з урахуванням нових напрямків діяльності нормативних та методичних документів з документаційного забезпечення менеджменту.

Висновки з даного дослідження. Поєднання теоретико-прикладних досліджень та наукових напрацювань вчених у сфері документознавства із завданнями сучасного менеджменту дає можливість говорити про функціонування самостійної управлінської категорії – документаційного забезпечення менеджменту, що проявляється в наявності організації належного керування управлінською документацією, нормативно-правовій базі, підведеній під реалізацію основних функцій управління, уніфікації та стандартизації нових систем документації, створенні інформаційно-пошукових систем та документаційних баз даних.

Вітчизняний стандарт як база формування розвитку системи керування документацією дає можливості для продовження роботи по стандартизації відредагованих, осучаснених та упорядкованих вимог щодо текстів нормативно-правових документів з метою усунення існуючих прогалин, що призводять до неналежного оформлення управлінських документів з точки зору їх якості, а в кінцевому результаті шкодить ефективності та своєчасності прийняття управлінських рішень.

Удосконалення процесу керування документацією потребує більш деталізованих відміток руху управлінських документів, які під час циркуляції в установі передаються для виконання різним службам багато разів.

При виконанні запитів на інформацію документаційному відділу необхідно заздалегідь готувати лист на продовження термінів виконання цих запитів, якщо вони потребують збору та обробки значних масивів інформації, з урахуванням факту, що виконавців може бути декілька.

З метою забезпечення належного керування документацією в діяльності органів виконавчої влади ми схильні вважати за доцільне вивести зі структури документаційного відділу такий напрямок, як розпорядча робота та робота із запитами на публічну інформацію і створити окремий структурний підрозділ, відповідальні особи якого мали б глибокі знання та вміння аналізувати існуючу нормативно-правову базу України з питань документаційного забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Бездрабко В.В. Управлінське документознавство: Навч. пос./ В.В. Бездрабко. – Вид. 2-ге зі змінами і допов. – К.: Четверта хвиля., 2006. – 208 с.
2. Беспяньська Г.В. Діловодство.: Навч. пос. – К.: 2007. – 469 с.
3. Глущик С.В., Дияк О.В., Шевчук С.В.. Сучасні ділові папери: Навч. пос. для вищ. та серед. спец. навч. закладів. – 3-є вид., переробл. і допов. – К.: А.С.К., 2002. – 398 с.
4. Гончарова Н.І. Документаційне забезпечення менеджменту: Навч. пос. – К.: Центр навчальної літератури; 2006. – 260 с.
5. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.04.2012 р. № 4652-VI із змінами та доповненнями.
6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV із змінами та доповненнями.
7. Писаренко В.П. Збірник нормативно-правових актів та методичних матеріалів із питань виконавчої дисципліни та організації контролю за станом виконання актів законодавства, доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та власних рішень. – Полтава: Вид-во «АСМІ». – 2014. – 104 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» (зі змінами), від 30 листопада 2011 р. № 1242 «Про затвердження

Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» (зі змінами).

9. Слободяник М.С. О концепциях и структуре документоведения. / М.С. Слободяник // Информационное образование и профессионально-коммуникационные технологии XXI века. – Одесса. – 2013. – С. 18-26.

Сабурова Г. Б. Управление документацией в областных государственных администрациях

Статья посвящена освещению вопросов современного состояния управления документацией в деятельности областных государственных администраций. Документная информация составляет основу управления, обеспечивает его своевременность и эффективность. Управленческая документация – это вся документация, созданная в результате управленческой деятельности с целью выполнения управленческих функций. Управленческая документация должна соответствовать последним достижениям документоведческой науки, высоким технико-экономическим, эстетическим и другим требованиям. Особое внимание в статье уделено деятельности документационного отдела областной государственной администрации, поскольку именно он концентрирует, координирует и руководит всей документацией в государственном аппарате.

Ключевые слова: управление документацией, достижения документоведческой науки, документная информация, управленческие решения, документационное обеспечение, организационно-распорядительная документация.

Saburova G. B. Records management in the regional state administrations

The article is devoted to the issues of the current state of document management in the activity of regional state administrations. The documentary information forms the basis of the management, ensures its timeliness and efficiency. Management documentation is all documentation created as a result of managerial activity in order to perform management functions. Management documentation should correspond to the latest achievements of document science, the highest technical-economic, aesthetic and other requirements. Particular attention is paid to the activities of the documentation department of the regional state administration, since it is he who concentrates, coordinates and manages all documentation in the state apparatus.

Key words: records management, documented science achievements, document information, management decisions, documentation support, organizational and administrative documentation.

О. О. Усаченко

аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

ВИБІР МОДЕЛІ ТА ОЦІНОЧНИХ ХАРАКТЕРИСТИК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОРІЄНТИРІВ ЇЇ РОЗВИТКУ

У статті виділено та проаналізовано відомі моделі та оціночні характеристики системи державного управління, як вітчизняні, так й зарубіжні. На цій підставі сформовано модель загальноєвропейської системи державного управління, що містить вісім її основних блоків. Для блоку "приведення до загальних стандартів якості державного управління" наведено відповідну певну систему дій.

Ключові слова: державне управління, вибір, модель, система, орієнтири, оціночні характеристики, розвиток.

Постановка проблеми. Вибір орієнтирів розвитку для системи державного управління України є одним з основних завдань її науково-обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти зазначеної тематики розглядалися в роботах В. Д. Бакуменка, Л. А. Калганової, Л. В. Сморугова, П. А. Федорова та ін. [1-5].

Мета статті. Метою даної статті є обґрунтування вибору моделі та системи оціночних характеристик системи державного управління як орієнтирів її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Основним засобом формування уявлення про бажану систему державного управління, який широко застосовується у світі, є визначення моделі цієї системи, що містить сукупність певних блоків-напрямів діяльності. Ця модель у подальшому отримує розвиток шляхом модернізації у відповідно до нових потреб суспільства та самого державного управління.

Як правило, здійснюється або формування власних моделей системи державного управління, або вибір їх з існуючих та пристосування до умов країни. На сьогодні відомі різні моделі, а також системи оцінювання і критерії, за якими оцінюються системи державного управління країн.

Є чимало досліджень, присвячених цій тематичі. Наприклад, у роботі Л. А. Калганової знаходимо визначення моделі державного управління як взаємозв'язку між базовими концептами ідеологічної системи (політичний режим) та типом державного устрою і державного управління [1].

В роботі П. А. Федорова під моделлю державного управління розуміється унікальна сукупність характеристик, що відрізняє систему

державного управління певної країни (групи країн) від інших [2].

Для порівняння систем державного управління в роботі [1] використано такі характеристики, як форма правління, структурна форма, співвідношення централізації та децентралізації, культура адміністративної поведінки, ступінь політичного впливу адміністрації, парадигма державного управління, система права, місцеве самоврядування.

У роботі відомого українського вченого В. Д. Бакуменка [4] для порівняння систем державного управління були виділені такі характеристики, як форма державного правління; державний режим; державно-територіальний устрій; основні цілі та функції держави, їх пріоритетність; розподіл повноважень між вищими органами державної влади (між гілками влади); стратегія розвитку держави; структура органів державної влади; державні політики за основними напрямками діяльності держави; необхідність коригування цілей органів державної влади; необхідність коригування кадрового забезпечення; стан системи програмування досягнення цілей; бюджетне фінансування; стан реалізації функцій державного управління (оперативного та тактичного управління).

Також, враховуючи євроінтеграційний шлях України, доцільно звернутися до досвіду передових країн світу, зокрема країн Європейського Союзу та США, де розгляду зазначених питань і відповідних їм проблем передуює вибір певної моделі системи державного управління та систематичне оцінювання її стану за певними системами критеріїв, що визнаються більшістю країн світу.

Як зазначав Л. В. Сморугов, в Європі склалися чотири моделі державного управління: англосаксонська, наполеонівська, німецька та скандинавська, які відповідно притаманні різним групам країн. У той же час, ця класифікація з віднесенням певних країн до цих груп на сьогодні визнається неоднозначною, бо є суттєві особливості та відмінності у кожній із таких груп країн [1-3].

Вищезазначені моделі системи державного управління різняться базовими підходами, що в них використовуються.

В англосаксонській моделі системи державного управління підґрунтям є менеджерський підхід, основними цінностями якого є ефективність, результативність та економічність. У німецькій моделі системи державного управління наголос зроблено на цінностях верховенства права та захисту прав громадян. У скандинавській моделі системи державного управління спостерігається поєднання правових, менеджерських та переговорних (компромісних) управлінських аспектів на всіх рівнях держави. Спостерігається тенденція європейських

федеральних моделей систем державного управління до централізації прийняття рішень, а унітарних моделей – до децентралізації, тобто еволюція унітарних систем у федеральному напрямку, а федеральних – в унітарному [1].

У зв'язку з процесами європейської інтеграції у форматі даної роботи великий інтерес представляє виділення загальноєвропейської моделі державного управління.

У роботі [2] така модель уявляється як сформована за вимогами європейської інтеграції країн – членів ЄС, окрім Великобританії, де модель системи державного управління суттєво від них різниться. У цій роботі виділені найбільш характерні риси європейської моделі державного управління, що дало можливість сформулювати модель загальноєвропейської системи державного управління, як показано на рис.1.

З'ясовано, що низка блоків цієї моделі при уважному їх розгляді виявляються притаманними й тій моделі державного управління, що задіяна та розвивається в Україні.

Так, вже відбулося переформатування президентсько-парламентської республіки на пар-



Рис. 1. Модель загальноєвропейської системи державного управління

ламентсько-президентську шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, що відповідає блоку «Парламентська система управління» (рис. 1).

Відбувається процес відпрацювання нової моделі системи державного управління, пов'язаний із суттєвим зменшенням повноважень Президента України та збільшенням повноважень парламенту і глави уряду. Можна впевнено сказати, що це ще не остаточний варіант цієї моделі. Вона буде модернізуватися з набуттям досвіду її застосування.

Блок «Передача зростаючого обсягу повноважень та функцій із центрального на регіональний та муніципальний рівні» зараз реалізується в Україні у вигляді системи дій із децентралізації повноважень центральної влади шляхом їх передачі разом із відповідними коштами на нижчі рівні управління.

Реалізація блоку «Законодавча регламентація, соціальна захищеність та достойне фінансування державної та муніципальної служб» фактично передбачена новим Законом України «Про державну службу», що нещодавно прийнятий.

У контексті блоку «Незалежність та чітка робота судів всіх видів та інстанцій» здійснюється, хоча й повільне, переформатування роботи всієї суддівської системи.

На часі готувати реалізацію блоків «Переважання пропорційних виборчих систем та багатопартійних коаліційних урядів», «Консенсусний механізм формування виконавчої влади», «Приведення до загальних стандартів якості державного управління».

Для блоку моделі «Приведення до загальних стандартів якості державного управління»

притаманна певна система дій, основні з яких згруповано у табл. 1.

В Україні створена потужна нормативно-правова база для реалізації цього блоку. Проблема одна – від їх прийняття до безумовної реалізації ще далекий шлях. Може це тому, що саме ця правова база має суттєво скоротити такий шлях.

Залишається лише додати, що й за умов переходу на загальноєвропейську модель системи державного управління його «якість зросте не миттєво й нелінійно» [2].

Дуже, на наш погляд, корисним є застосування ситуаційного підходу при виборі або зміні моделі системи державного управління, як це запропоновано у роботі [1]. При цьому доцільно враховувати ситуацію, оцінюючі такі ситуаційні змінні, як:

- керівництво держави (статус, стиль, особистісні характеристики, досвід ефективного вирішення проблем, досвід антикризового управління тощо);
- статус країни (суверенітет, географічне положення, фінансові та політичні можливості, входження до політичних блоків, наявність сильної армії тощо);
- кількісні характеристики країни (територія, чисельність населення взагалі та зайнятих у промисловості й у сільському господарстві та інші);
- правова система та якість її роботи;
- історичний розвиток (витоки та шляхи її формування);
- менталітет населення (релігія, ступінь її впливу, традиції, звичаї тощо);
- рівень економічного розвитку країни;
- ступінь відкритості економіки;
- рівень доходів населення та його рівномірність по території країни;
- ступінь соціально-економічного розшарування;
- рівень технологічного розвитку;
- податкова система та соціальні трансфери;
- наявність ресурсів, можливості їх мобілізації;
- національна культура;
- стан освіти та науки;
- контекст державного управління: неформальні зв'язки та структури, як дійсно протікають процеси; відповідність декларованих та реальних дій, рівень довіри населення до влади тощо.

Таблиця 1

Система дій із приведення до загальних стандартів якості державного управління

1	Підвищення ефективності витрат коштів за рахунок орієнтування на результат
2	Демократизація державної служби
3	Передавання зростаючої кількості повноважень недержавним організаціям
4	Прозорість адміністративної діяльності
5	Скорочення корупції за рахунок регламентації
6	Профілактика та удосконалення методів вирішення конфліктів інтересів
7	Орієнтація на партнерство
8	Інтерактивні відносини з громадянами як отримувачами державних послуг

Для підвищення ефективності у системах державного управління слід після вибору певної моделі прагнути до постійного та послідовного покращення її характеристик у часі.

Висновки і пропозиції. У статті у контексті обґрунтування вибору орієнтирів розвитку системи державного управління виділено та проаналізовано відомі її моделі та оціночні характеристики, як вітчизняні, так й зарубіжні. На цій підставі сформовано модель загальноєвропейської системи державного управління, що містить вісім її основних блоків. Для блоку “приведення до загальних стандартів якості державного управління” наведено відповідну певну систему дій.

Список використаної літератури:

1. Калганова Л. А. Компаративные исследования европейской и российской моделей государственного управления / Л. А. Калганова // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара. Вып. 9(30). Европейская и российская модели государственного управления: сравнительный анализ. – М.: Научный эксперт, 2010. – С. 5-47.
2. Федоров П. А. Европейская и российская модели государственного управления : сравнительный анализ / П. А. Федоров // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара. Вып. 9(30). Европейская и российская модели государственного управления: сравнительный анализ. – М.: Научный эксперт, 2010. – С. 48-61.
3. Государственная политика и управление. В 2 ч. – Ч. II. – Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 227-274.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 22-24.

Усаченко А. А. Выбор модели и системы оценочных характеристик системы государственного управления как ориентиров ее развития

В статье выделены и проанализированы известные модели и оценочные характеристики системы государственного управления, как отечественные, так и зарубежные. На этом основании сформирована модель общеевропейской системы государственного управления, которая содержит восемь ее основных блоков. Для блока "приведение к общим стандартам качества государственного управления" приведена соответствующая определенная система действий.

Ключевые слова: государственное управление, выбор, модель, система, ориентиры, оценочные характеристики, развитие.

Usachenko A. A. Choice of the model and system of evaluation characteristics in the public administration system as guidelines for its development

The article highlights and analyzes known models and valuation characteristics of the public administration system, both domestic and foreign. On this basis, a model of a pan-European system in public administration, comprising eight of its main blocks, has been formed. For the block "bringing to the general standards of public administration" a corresponding system of actions is given.

Key words: public administration, choice, model, system, landmarks, evaluation characteristics, development.

Л. І. Ющенко

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Чернігівського національного технологічного університету

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ ІННОВАЦІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті досліджено базові теоретико-методологічні підходи щодо комплексного механізму застосування інновацій в державному управлінні задля інноваційного розвитку суспільства. Шляхом аналізу, обґрунтовано панівні тенденції трансформаційних перетворень у суспільстві, що вимагають застосування нововведень у діяльності органів публічної влади. Запропоновано модель складових комплексного механізму впровадження інновацій.

Ключові слова: державне (публічне) управління, механізм впровадження інновацій, наукові підходи, органи публічної влади, суспільний розвиток.

Постановка проблеми. Повсякчасна еволюція суспільства визначається сукупністю важливих тенденцій, вплив яких неодмінно зумовлює масштабні трансформації у суспільстві, зокрема в системі органів публічної влади в межах державно-управлінських реформ. При цьому комплексний механізм впровадження інновацій відіграє найвагомішу роль у їх ініціюванні та забезпеченні успішності і масштабного впровадження у цій системі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні теоретичні засади інноваційного розвитку системи органів публічної влади, на які ґрунтується у своєму дослідженні автор статті, розроблено у працях як вітчизняних дослідників В.Д. Бакуменка [1; 2] (модель-підхід до формування інноваційної парадигми управління суспільним розвитком); Ю.П. Сурміна [10; 11] (сучасні тенденції розвитку державного управління); С. Кравченка, А. Михненка [17; 2; 22; 11], А. Колодія [14], Г. Абараджи [8] та інших (предметне поле нововведень), Т. Пахомової, О. Федорчак, С. Уставицького, (концепції державного управління, тенденції його розвитку, моделі реалізації адміністративних реформ на нових принципах) [24; 27; 26]; О. Оболенського, А. Мельника, А. Васіної [7] (структурування основних складових механізму), М. Їжи [13] (інноваційні технології державного, регіонального та муніципального управління) та інших, чий напрацювання склали основу для розвитку теоретико-методологічних засад механізмів державного управління, в яких сформувалися два основні напрями. Перший зосереджений на

конструюванні та функціонуванні інноваційних механізмів, другий – дослідження механізму нововведень як цілеспрямованого способу впровадження інноваційних механізмів. Незважаючи на значну кількість інновацій, їх значущість у досягненні цілей сучасних державно-управлінських реформ, обмежену їх результативність в Україні, зростаючу, повсякчасну увагу дослідників до механізму впровадження нововведень, залишаються прогалини в їх теоретико-методологічному забезпеченні щодо комплексного механізму застосування інновацій в державному управлінні.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів до обґрунтування комплексного механізму застосування інновацій у державному управлінні в межах інноваційного розвитку суспільства; виокремлення складових розвитку системи органів державного (публічного) управління; моделювання комплексного механізму впровадження інновацій; визначення ролі нововведень у ефективній діяльності системи органів публічної влади в цілому.

Виклад основного матеріалу. Розвитку різноманітних сфер суспільства притаманне багатоманіття трансформаційних процесів, що визначають сучасні тенденції його розвитку В.Д. Бакуменко [1, с. 187–190; 2, с. 7–10] вважає панівними тенденціями глобалізаційну, інформаційну, інноваційну та соціальну. Системне уявлення про теперішні якісні зміни в суспільстві можна відобразити (рис. 1) як логічне поєднання сукупності відповідних концепцій, ідей, теорій, підходів тощо. Базовими є синергетична кон-

цепція [4, с. 51–73], глобалізаційний [10, с. 116], інформаційний [1, с. 187–190; 22, с. 7–10], інноваційний [10, с. 278], соціальний [1, с. 187–190; 22, с. 14–17], європеїзаційний [10, с. 203], ситуативний [11, с. 453] та системний [7, с. 70–71; 10, с. 651; 20, с. 188] підходи. Вагомими у даному контексті також є підхід сталого розвитку [10, с. 672] та комплексні концепції, передусім ті, що відображають динаміку взаємопов'язаних факторів у суспільному прогресі, циклі та розвитку [29, с. 19-33].

З-поміж них привертає увагу циклічно-генетична теорія, яка історичну послідовність цивілізацій розглядає у контексті циклічного оновлення суспільства [17, с. 48-65] в економічній, політичній, соціальній та духовній сферах з урахуванням закономірностей та механізмів спадковості, змінності і відбору.

Панівні тенденції трансформаційних перетворень суспільства зумовлюють еволюцію концепцій соціального і державного (публічного) управління (рис. 1 та 2) через впровадження інновацій, які реалізують різноплановість принципів даних концепцій.

Прогресивний суспільний розвиток у концепціях соціального і державного (публічного) управління заснований на ціннісних, консенсусних та інтеграційних принципах, забезпеченні саморегулювання суспільства, його впорядкування, збереження, удосконалення з урахуванням теперішніх і майбутніх трансформаційних процесів. У цьому контексті впровадження інновацій мають забезпечити якісно нову спроможність: державно-управлінського впливу на функціонування і розвиток суспільства у цілому і його окремих сфер [10, с. 662]; соціального

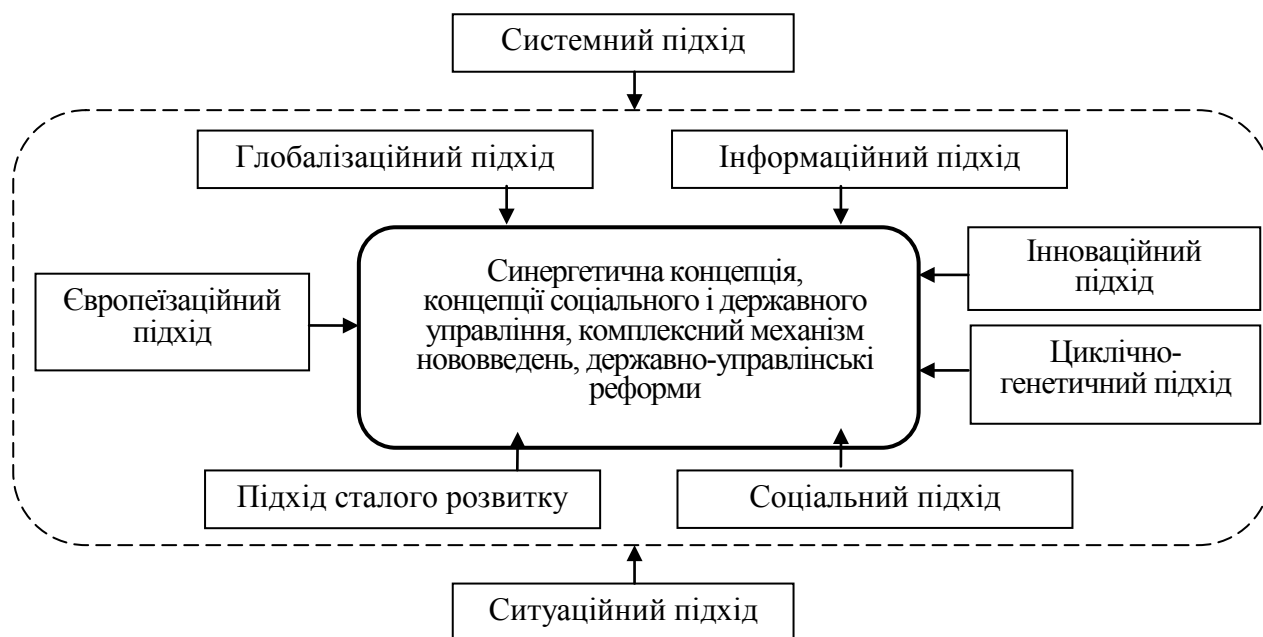


Рис. 1. Базові теоретико-методологічні підходи щодо інноваційного розвитку суспільства



Рис. 2. Складові розвитку системи органів державного (публічного) управління

управління інноваційними змінами в суспільній праці й економічній сфері, формуванні громадянського суспільства, діяльності його суб'єктів (політичних партій, профспілок, інших громадських об'єднань та рухів, а також у поведінці індивідів і їх груп тощо).

Затребувані та утверджуються у теоретичній і практичній площині державного управління наступні основні положення концепцій соціального управління [11, с. 256–259; 2, с. 14; 7, с. 56–62; 14, с. 10–25], а саме: адміністративного менеджменту; «людських відносин» (є доцільною щодо виконання Указу Президента України про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [25]); емпірична концепція управління; нова концепція науки управління (є поширеною в теорії та практиці державно-управлінських рішень [19; 70]); системна концепція науки управління (актуальна щодо предмету нашого дослідження); концепція розвитку організаційної культури (є доцільною щодо посилення ролі ціннісних орієнтирів у державному (публічному) управлінні). Ми погоджуємось із думкою М.В. Туленкова [11, с. 259], що сучасний розвиток концепцій соціального управління зорієнтований на розробку та використання: гнучких концепцій, моделей і форм; методів системного і ситуаційного аналізу, кількісних методів обґрунтування управлінських рішень, інформаційно-комунікаційних технологій управління, адаптивних і мережевих організаційних структур, партисипативних моделей участі персоналу в управлінні.

Згадані інноваційні погляди знаходять логічне відображення в сучасних концепціях державного (публічного) управління (далі – Д(П)У), надаючи їм «проривного» характеру у забезпеченні головної ролі системи органів публічної влади (далі – ОПВ) в реалізації стратегічних пріоритетів державної політики. В.Д. Бакуменко, В.Б. Дзюндзюк, В.С. Загорський, М.М. Іжа, С.О. Кравченко, А.В. Ліпенцев, А.Ф. Мельник, П.І. Надолішній, Л.Л. Приходченко, інші [8, с. 16–18; 7, с. 71–74; 9, с. 6–14; 13, с. 3–7; 12, с. 13–22] акцентують увагу у цьому аспекті на таких концепціях: «новий державний (публічний) менеджмент» «Governance», «нова інституціональна теорія політичних (соціальних) мереж». Дві перші з них є підґрунтям сучасних державно-управлінських реформ. Зокрема, принципи першої концепції спрямовані на підвищення ефективності системи ОПВ у досягненні конкретного результату щодо надання послуг,

чутливого виявлення та задоволення суспільних потреб. Реалізація цих принципів передбачає масштабне впровадження у традиційне державне адміністрування нововведень, а саме щодо суб'єктів Д(П)У, їх управлінської діяльності (впровадження інструментів бізнес-менеджменту), управлінських функцій та управління людськими ресурсами. Ці нововведення є поширеними і використовуються у багатьох країнах, зокрема у Великобританії, Новій Зеландії, США, Канаді, Австралії, Німеччині, Франції, країнах Скандинавії, Японії та інших.

Згадану концепцію розвивають різновиди концепції «Governance», принципи якої масштабно об'єктивовані у країнах Заходу. Основна суть новаторства за цією концепцією спрямована на забезпечення: децентралізації влади, її партнерства з бізнес-структурами, взаємодії з громадськістю щодо надання послуг із залученням недержавних ресурсів; участі громадян у процесі вироблення та реалізації політики, перехід від «держави-опікуна» до «держави-партнера» тощо. На принципах концепції «належного врядування» (різновид концепції «Governance») заснована Європейська Стратегія інновацій та належного демократичного врядування на місцевому рівні [18, с. 49], яка визнана доцільною для впровадження в Україні та частково втілена у практичну діяльність ОПВ за міжнародними проектами.

Ключовим інструментом механізму державного управління з впровадження інновацій у системі ОПВ є державно-управлінські реформи (рис. 1), які засновані на принципах концепцій державного управління. Зміст даних реформ відображається у відповідних Концепціях, Стратегіях, Програмах, Національних планах дій, Коаліційних угодах, інших документах, які впроваджуються на практиці завдяки державно-управлінським рішенням найвищого рівня: Законами України, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України. Особливістю цієї ситуації є те, що суб'єктом і об'єктом управління інноваціями є механізм державного управління, його окремі складові.

Такі категорії, як «інноваційний механізм державного управління» та «механізм інновацій» у галузі знань «державне управління» трактуються залежно від особливостей предмету дослідження. У першому випадку об'єкт управління розглядається поза межами механізму управління, що характерно для реалізації державної інноваційної політики у традиційному розумінні.

Так, В.О. Бараннік, М.Г. Земляний, А.І. Шевцов [3] об'єктом управління розглядають інновації у паливно-економічному комплексі. Відповідно до інноваційного механізму державного управління (регулювання) дослідники віднесли: нормативно-правову базу, податкову, тарифну й цінову політики, приватизаційні процеси, ринкові умови конкуренції та залучення інвестицій. Схожий підхід застосовує А.А. Дагаєв [6, с. 70–76] щодо особливостей механізму інноваційного розвитку регіонів, але без чіткого його тлумачення. Ю. Комар інноваційний механізм управління державно-управлінською освітою вбачає в комплексному поєднанні управлінського, мотиваційного, правового, економічного, організаційного та соціального механізмів [16, с. 73–79], поділяючи його за ступенем новизни на радикальні, модифікаційні та комбіновані. До його основних ознак відносить: масштабність, універсальність, організуючий характер, підзаконність, виконавчо-розпорядчий характер, ієрархічність. При цьому чітко не визначає «інноваційну» відмінність даного механізму.

У класифікації механізмів державного управління за ознакою «об'єкт управління» О.В. Федорчук [27] виокремлює механізм управління інноваційною діяльністю як такою, що не входить до складу цього механізму. Дослідниця обґрунтовує цей механізм як штучно створену складну систему, яка включає її структуру, сукупність правових норм, методів, засобів державного впливу на об'єкт управління і базується на використанні інноваційних інструментів управління (аутсорсинг, бенчмаркетинг, реінжиніринг, е-врядування, проектний менеджмент) із метою досягнення поставлених цілей. Тобто робиться наголос на використанні у його складі якісно нових інструментів, поряд із традиційними. Таке розуміння відповідає його найменуванню. Проте увага процесу впровадження цих інструментів не приділяється.

Досліджуючи механізми функціонування державної служби в умовах проведення реформ, Т.І. Пахомова [24, с. 3–20] доводить, що механізм інновацій у системі державної служби є необхідним елементом її розвитку у перехідний період, тобто об'єкт нововведень розглядається у складі цих механізмів. При цьому наголошується на психологічній готовності державних службовців до інновацій та умінні застосовувати методи їх впровадження.

Важливими для розуміння сутності механізму інновацій є наукові розробки, де механізми

управління нововведеннями досліджуються як для окремої організації, так і у їх системі. Так, В.А. Колоколов [15, с. 95–104] розподіляє комплексний механізм управління інноваційною діяльністю у підприємницьких структурах на механізми управління інноваційним процесом (механізм розробки та впровадження інновацій) та супровідні механізми з організації цього виду діяльності, її фінансування та стимулювання, технологічного трансферу, інтелектуальної власності. Висловлюючи думку про можливість утворення у межах кожного з цих механізмів нових їх видів, також стверджує, що інноваційний механізм може мати ієрархічний характер з наступними рівнями: макрорівень (державна стратегія), регіональний (регіональна стратегія) та місцевий (впровадження інновацій на підприємстві) рівні.

Комплексний інноваційний механізм за В.А. Колоколовим доповнюють механізмами планування інноваційної діяльності, контролю, мотивації та взаємодії учасників інноваційного процесу В.В. Македон [19, с. 142–143], М.А. Матвеева [21]. Ці дослідники тлумачать інноваційний механізм як організаційно-економічну форму здійснення інноваційної діяльності та сприяння її проведенню, пошуку інноваційних рішень, а також як важіль стимулювання і регулювання цієї діяльності.

За трактуванням Т.Г. Парвіної [23], організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю є взаємодією сукупності організаційних форм і економічних важелів, спрямованих на забезпечення успішного здійснення інноваційного процесу. С.І. Кравченко і Т.Г. Парвіна [17] відображають механізм управління інноваційною діяльністю цілісною системою елементів, взаємодія яких забезпечує здійснення циклічного процесу, спрямованого на досягнення результату інноваційного процесу. У свою чергу А. Уставицький [17] висловлює подібне визначення поняття «механізм» як системи взаємозв'язаних елементів, які під час спільного функціонування забезпечують виконання вимог, що висувуються до цієї системи. Цей дослідник акцентує увагу на проблемах механізму соціалізації ідей управлінських інновацій, що важливо врахувати при здійсненні нововведень у системі ОПВ.

Дослідники державно-управлінських аспектів А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та А.Ю. Васіна [7, с. 477–484] в механізмі управління інноваційними процесами у державних

органах виокремлюють: інновації, інноваційну діяльність масштабного характеру; механізми пошуку інновацій та створення умов для їх проникнення в діяльність цих органів; державні (регіональні) програми та інноваційні проекти в цих органах; механізми інституційного забезпечення інноваційних процесів; цілісну систему управління інноваціями.

Наведені вище судження дозволили визначитися з тим, що механізм впровадження інновацій в системі ОПВ має бути комплексним та включати: систему ОПВ, державно-управлінську інноваційну діяльність та нововведення; механізми, що забезпечують успішне ініціювання та впровадження нововведень з урахуванням їх масштабності, довготривалості втілення одночасно з поточним функціонуванням системи ОПВ. «Одночасність» є фактором додаткового прояву несумісностей та конфліктів (можливо, значних). Побудову комплексного механізму впровадження інновацій необхідно співвіднести із звичним розумінням механізмів державного управління, спираючись на сучасні напрацювання, зокрема розглянуті у працях О.В. Голинської [5, с. 54–68], О.В. Федорчак [27, с. 20], Енциклопедії державного управління [11, с. 375–376], підручнику «Державне управління» [7, с. 248–251]. В останньому система механізмів державного управління поєднує: механізми функціонування системи державного управління (механізми-системи), цільові механізми державного управління (механізми-знаряддя) та механізми здійснення процесу

державного управління (механізми-процеси). Спираючись на цю систему механізмів, комплексний механізм впровадження інновацій (рис. 3) має включати механізми функціонування системи ОПВ у режимі нововведень, цільові механізми і механізми ініціювання нововведень.

У механізмах функціонування варто розглядати систему ОПВ, оскільки реформування системи державного управління й системи місцевого самоврядування, як правило, є взаємоузгодженим. Окрім того, такий підхід забезпечує вищий рівень спорідненості. Механізми функціонування в режимі впровадження інновацій мають базуватися на чинній структурі системи публічного управління, її підсистемах та їх взаємозв'язках, особливостях їх функціонування та взаємодії. У широкому розумінні об'єктами взаємоузгоджених інноваційних змін є Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також система органів місцевого самоврядування. Найважливішими елементами цього механізму є нововведення та інноваційна діяльність.

Цільові механізми впровадження інновацій мають ґрунтуватися на використанні інструментів (знарядь, способів, методів, важелів), що забезпечують успішне здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних суб'єктів системи ОПВ. Вдале впровадження нововведень (з урахуванням одночасного здійснення інноваційної діяльності та функціонування системи ОПВ) має забезпечуватися: адміністративними (органі-

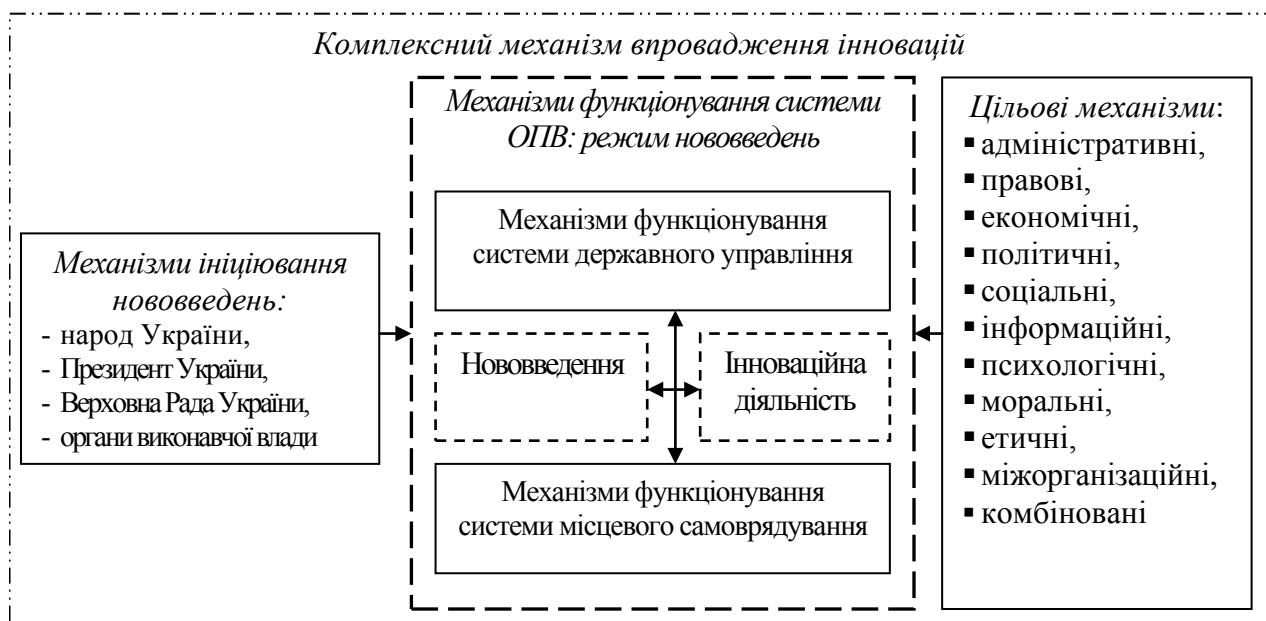


Рис. 3. Модель комплексного механізму впровадження інновацій

заційними, розпорядчими), правовими, економічними, інформаційними, соціальними, психологічними, моральними та етичними методами або їх комбінацією (організаційно-правовими, соціально-психологічними тощо). Такі методи мають бути зорієнтованими на специфіку державно-управлінської інноваційної діяльності, де особливого значення набуває інформаційний механізм забезпечення масштабного поширення нововведень: забезпечувати ефективну міжорганізаційну комунікацію. У цільових механізмах доцільно надати належну увагу ефективному використанню основних видів і способів міжорганізаційного супроводу щодо навчання, досліджень, методологічного та технологічного забезпечення, формування інноваційної культури.

Механізми ініціювання впровадження інновацій мають базуватися на визначенні дієвих акторів щодо започаткування застосування нових ідей, кращих практик у системі ОПВ, а також розкривати алгоритм дій щодо втілення нововведень із використанням відповідних прийомів, способів, методів, процедур тощо. Такими ініціаторами можуть бути народ України, Президент України, Верховна Рада України, органи виконавчої влади та їх посадові особи. Успішність реалізації державно-управлінських реформ буде визначатися передусім ефективністю дій ОПВ всіх рівнів, дієвістю та інноваційною готовністю їх керівництва, наявністю у них стратегічного мислення та політичної волі перших посадових осіб України до нововведень, а також волі народу України.

За твердженнями Д.В. Щербакової [28], результат дії «владного діяча» є більш ймовірним унаслідок використання відповідних державних механізмів створення та впровадження соціально значущих норм (законів, приписів, постанов тощо). Втім, існують своєрідні труднощі фіксації впровадження інновацій, пов'язані тривалістю їх життєспроможності. Найбільш результативними є самоорганізовані (неінституалізовані) колективні дії індивідів, об'єднані в соціальні рухи (найбільш результативні), політичні партії, різноманітні групи за інтересами. За рівнем дії наслідки суспільних змін можуть мати глобальний, міждержавний, національний, регіональний, місцевий та індивідуально-особистісний характер з їх розподілом за різними сферами суспільства. Термін щодо таких змін може бути від року до тисячоліть.

Висновки і пропозиції. Отже, інноваційний розвиток суспільства охарактеризовано як

логічне поєднання найвпливовіших тенденцій його еволюції, синергетичної концепції, циклічно-генетичної теорії, концепцій державного (публічного) управління, системного й ситуативного підходів. Теоретико-методологічну модель інноваційного розвитку доповнено комплексним механізмом нововведень, який, у свою чергу, утворено сукупністю механізмів ініціювання нововведень, цільових механізмів та механізмів функціонування системи органів публічної влади в режимі впровадження інновацій. Показано, що у цьому механізмі інноваційна діяльність та нововведення є провідними складовими в оновленні ефективності системи органів публічної влади, розвитку громадянського суспільства та їх взаємин у рамках державно-управлінських (адміністративних) реформ. Ці нововведення засновані на ціннісних орієнтирах та принципах концепцій соціального і державного управління.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні [Текст]: навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 230 с.
2. Бакуменко В. Д. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком [Текст] / В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, А. М. Михненко // Науковий вісн. Акад. муніцип. упр. – 2007. – Вип. 1. – С. 7–10.
3. Бараннік В. О. Інноваційні механізми впливу держави на розвиток ПЕК України [Електронний ресурс] / В. О. Бараннік, М. Г. Земляний, А. І. Шевцов. – Режим доступу: <http://www.db.niss.gov.ua>.
4. Бевзенко Л. Д. Соціальна самоорганізація. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций [Текст] : монографія / Л. Д. Бевзенко. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.
5. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу [Текст]: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. В. Голинська; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Одеса, 2011. – 213 с.
6. Дагаев А. А. Рычаги инновационного роста [Текст] / А. А. Дагаев // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – Вып. 5. – С. 70–76.
7. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582с.

8. Державне управління: основи теорії, історії і практика [Текст]: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
9. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій [Текст]: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління. – К.: НАДУ, 2011. – 692 с.
12. Загорский В. С. Эволюция подходов к исследованию современных концепций государственного управления [Текст] / В.С. Загорский, А.В. Липенцев // Вестник гос. и муницип. упр. – 2013. – № 2. – С. 13–22.
13. Іжа М.М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України [Текст] / М.М. Іжа, А.С. Крупник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2012. – Вип. 4(52). – С. 3–7.
14. Колодій А. Поняття і концепції демократичного врядування як наряду політичних та управлінських досліджень [Текст] / А. Колодій // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 3 квіт. 2016 р. – Львів, 2016. – С. 10–25.
15. Колоколов В.А. Инновационные механизмы функционирования предпринимательских структур [Текст] / В.А. Колоколов // Менеджмент в России и за рубежом. – М., 2002. – Вып. 1. – С. 95–104.
16. Комар Ю. Теоретико-методологічні підходи до формування інноваційних механізмів системи державного управління підготовкою студентів-управлінців [Текст] / Ю. Комар // Освіта і управління : наук.-практ. журн. – 2007. – Т. 10, Ч. 2. – С. 73–79.
17. Кравченко С.І. Теоретичні основи формування механізму управління інноваційною діяльністю [Електронний ресурс] / С.І. Кравченко, Т.Г. Парвіна. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc-Gum/st.pdf>.
18. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах [Текст]: зб. / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – К.: ТОВ «Полігр. Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
19. Македон В.В. Система інноваційних механізмів у діяльності корпоратизованих підприємств [Текст] / В. В. Македон // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України : матеріали наук.-практ. конф. (27 листоп. 2007 р., м. Харків). – Х., 2008. – С. 142–143.
20. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. – 254 с.
21. Матвеева М. А. Механизмы управления инновационной деятельностью в экономических системах [Електронний ресурс] / М. А. Матвеева // Управление экономическими системами : электрон. научн. журн. – Режим доступа: <http://www.uecs.mcniip.ru/modules.php>.
22. Михненко А.М. Інновації в управлінні суспільним розвитком [Текст]: навч. посіб. / А.М. Михненко, В.Д. Бакуменко, С.О. Кравченко. – К.: НАДУ, 2009. – 116 с.
23. Парвіна Т.Г. Суть організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю [Текст] / Т. Г. Парвіна // Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку виробничої сфери : матеріали V міжнар. наук.-теорет. конф. молодих вчених і студентів (5 черв. 2008 р., м. Донецьк) / Донец. нац. техн. ун-т. – Донецьк, 2008. – С. 25–30.
24. Пахомова Т.І. Механізми функціонування системи державної служби в період суспільних реформ [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Тетяна Іванівна Пахомова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2007. – 27 с.
25. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [Електронний ресурс] : указ Президента України № 246 від 05 квіт. 2012 р. [чинний]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
26. Уставицкий С.А. Механизмы внедрения инноваций в социуме: сравнительный анализ [Текст] / С.А. Уставицкий // Проблемы управления. – 2013. – № 3. – С. 208–210.
27. Федорчук О.В. Упровадження інноваційного механізму управління у діяльність обласних державних адміністрацій [Текст] : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Ольга Василівна Федорчук ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2010. – 245 с.
28. Щербакова Д.В. Сопротивление организационным инновациям: методология социологического исследования [Електронний ресурс] / Д.В. Щербакова. – Режим доступу : www.jourssa.ru/2006/4/5/. – Назва з екрану.
29. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества [Текст] / П. Штомпка. – М.: Логос, 2005. – 664 с.

Ющенко Л. И. Теоретико-методологические подходы к комплексному механизму внедрения инноваций в государственном управлении

В статье исследованы базовые теоретико-методологические подходы применительно к комплексному механизму внедрения инноваций в государственном управлении с целью инновационного развития общества. Путем анализа обоснованно господствующие тенденции трансформационных преобразований в обществе, требующих применения нововведений в деятельности органов публичной власти. Предложена модель составляющих комплексного механизма внедрения инноваций.

Ключевые слова: государственное (публичное) управление, механизм внедрения инноваций, научные подходы, органы публичной власти, развитие общества.

Yushchenko L. I. Theoretical and methodological approaches to the complex mechanism of innovation in public administration

The article explores basic theoretical and methodological approaches to the complex mechanism of innovation in public administration with the purpose of innovative development of the society. It analyzes the prevailing tendencies of transformations in a society that require the use of innovations in the activities of public authorities. A model is proposed for the components of a comprehensive mechanism for introducing innovations.

Key words: state (public) management, mechanism for introducing innovations, scientific approaches, public authorities, development of society.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351.9(477):3:08(477):005.6

Л. В. Прудиус

кандидат наук з державного управління,
заступник директора з наукової та навчальної роботи
Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців
і посадових осіб місцевого самоврядування

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання управління якістю державної служби України в умовах її модернізації. Визначено та проаналізовано стандарти управління якістю серії ISO, які можна застосовувати для підвищення якості, результативності та ефективності державної служби.

Доведено, що управління якістю державної служби України на принципах міжнародного менеджменту якості, з використанням механізмів планування якості, забезпечення якості, контролю якості та поліпшення якості дозволить забезпечити ефективність та результативність державної служби, підвищити якість адміністративних послуг.

Обґрунтовано необхідність управління якістю державної служби України на основі процесного підходу.

Ключові слова: модернізація державної служби, стандарти управління якістю, ISO, принципи управління якістю, якість, результативність, ефективність.

Постановка проблеми. Якість є ключовою категорією державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг, а забезпечення поліпшення якості шляхом державної підтримки сучасних методів управління якістю та діловою досконалістю, розроблення і впровадження систем управління якістю, екологічного управління, інших систем управління, принципів всеохоплюючого управління якістю, визнаних у Європі та в світі – завданням загальнодержавної ваги [5].

Тому одним із інструментів реалізації стратегічних напрямів реформування та модернізації державної служби відповідно до європейських стандартів демократичного врядування для досягнення якості, ефективності та результативності державної служби мають стати міжнародні стандарти управління якістю, що базуються на принципах всеохоплюючого управління якістю: орієнтації на споживача; лідерства керівників; залученні працівників до процесів управління якістю та їх мотивації і навчання; процесному

підході; впровадженні інновацій та вдосконаленні виробничих процесів; прийнятті рішень з урахуванням конкретних фактів; розвитку партнерських стосунків із постачальниками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що загальні підходи до управління якістю досліджувались А. Вакуленком [1], Й. Кондо [2], М. Лахижою [3], Т. Маматовою [12] та іншими науковцями. Однак питання правового регулювання управління якістю державної служби в умовах її модернізації є недослідженими та потребують подальшого вивчення і аналізу.

Постановка завдання. Головною метою цієї роботи є дослідження міжнародних стандартів управління якістю серії ISO, які можна застосовувати для підвищення якості, результативності та ефективності державної служби.

Виклад основного матеріалу. Сучасною базою забезпечення якості продукції, процесів та послуг є побудова менеджменту на базі міжнародних стандартів ISO серії 9000. Міжна-

родні стандарти серії ISO 9000 розроблені Міжнародною організацією зі стандартизації ISO (International Organization for Standardization), всесвітньою федерацією національних органів стандартизації (комітетів – членів), яка розташована в Женеві (Швейцарія). У вересні 2015 року Міжнародною організацією зі стандартизації ISO були прийняті нові версії стандартів ISO 9000:2015 та ISO 9001:2015 – п'яту редакцію популярного у всьому світі сімейства стандартів. Попередня версія стандарту ISO 9001:2008 скасовується з 15 вересня 2018 року [7 – 9].

На сьогодні серію стандартів ISO 9000 складає ціла низка стандартів, які можна використовувати для управління якістю державної служби:

1) ДСТУ ISO 9000:2015 «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів». Цей стандарт подає основоположні поняття, принципи та словник термінів стосовно систем управління якістю (СУЯ) та забезпечує основу для інших стандартів СУЯ [9].

Зокрема, зазначеним стандартом визначено поняття:

3.3.4 управління якістю (*quality management*) – управління (3.3.3) стосовно якості (3.6.2). Управління якістю може охоплювати формування політики у сфері якості (3.5.9) та встановлення цілей у сфері якості (3.7.2), а також процеси (3.4.1), щоб досягати цих цілей у сфері якості через планування якості (3.3.5), забезпечення якості (3.3.6), контроль якості (3.3.7) та поліпшення якості (3.3.8) [9, с. 10].

3.3.5 Планування якості (*quality planning*) – це складова частина управління якістю (3.3.4), зосереджена на встановленні цілей у сфері якості (3.7.2) та на визначенні операційних процесів (3.4.1) і відповідних ресурсів, необхідних для досягнення цілей у сфері якості; 3.3.6 Забезпечення якості (*quality assurance*) – складова частина управління якістю (3.3.4), зосереджена на створенні впевненості в тому, що вимоги щодо якості (3.6.5) буде виконано; 3.3.7 контроль якості (*quality control*) – складова частина управління якістю (3.3.4), зосереджена на виконанні вимог щодо якості (3.6.5); 3.3.8 поліпшенні якості (*quality improvement*) – складова частина управління якістю (3.3.4), зосереджена на збільшенні здатності виконувати вимоги щодо якості (3.6.5) [9, с. 10–11].

Крім того, поняття якості 3.6.2 (*quality*) розглядається як ступінь, до якого сукупність власних характеристик (3.10.1) об'єкта (3.6.1)

задовольняє вимоги (3.6.4); 3.7.10 ефективності (*efficiency*) – співвідношення між досягненим результатом і використаними ресурсами; 3.7.11 результативності (*effectiveness*) – ступінь реалізації запланованих робіт і досягнення запланованих результатів [9, с. 13; 16].

Також Стандартом введено такі поняття як: 3.7.8 дієвість; показник діяльності (*performance*) – вимірний результат; 3.7.9 ризик (*risk*) – вплив невизначеності [9, с. 16].

Для формування основи стандартів управління якістю Стандартом визначено сім принципів: орієнтація на замовника; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування взаємовідносинами. Для кожного принципу управління якістю подано «твердження», що описує цей принцип, «обґрунтування», що пояснює, чому організація має приділяти увагу цьому принципу, «ключові вигоди», які стосуються принципів, та «можливі дії», які організація може виконати [9].

2) ДСТУ ISO 9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги» установлює вимоги, націлені насамперед на забезпечення довіри до продукції та послуг, що їх постачає організація, і, таким чином, на підвищення задоволеності замовника. Запровадити систему управління якістю – стратегічне рішення організації, яке може допомогти поліпшити її загальну дієвість та забезпечити міцну основу для ініціатив щодо сталого розвитку [8].

Суттєва відмінність ISO 9001:2015 від попередньої версії стандарту – це використання крім процесного підходу, елементами якого є цикл «Plan-Do-Check-Act» (PDCA) (Плануй – Виконуй – Контролюй – Дій), ризик орієнтованого мислення. Процесний підхід полягає в систематичній діяльності по визначенню процесів, їхньої послідовності й взаємодії, управлінню процесами й зв'язками між ними. Цикл PDCA дає змогу організації забезпечувати впевненість в тому, що її процеси адекватно забезпечені ресурсами та керовані, а можливості щодо поліпшення визначено та реалізовано. Ризик-орієнтоване мислення дає змогу визначити чинники, які можуть спричиняти відхилення її процесів та системи управління якістю від запланованих результатів, щоб установлювати запобіжні заходи контролю для зменшення негативних впливів і якнайбільшого використання можливостей, у міру їх виникнення [8].

3) ISO 9004 «Управління задля досягнення сталого успіху організації. Підхід на основі управління якістю». Цей стандарт подає настанови, щоб будь-яка організація мала змогу досягти сталого успіху в складному, вибагливому, постійно мінливому середовищі застосування підходу на основі управління якістю. Стандартом визначено, що організації досягають сталого успіху завдяки своїй здатності протягом довготривалого часу збалансовано задовольняти потреби та очікування замовників й інших зацікавлених сторін. Сталого успіху можна досягти завдяки результативному управлінню організацією, усвідомлюючи середовище організації, а також завдяки навчанню та належному застосуванню поліпшень або інновацій чи одночасному застосуванню і поліпшень, і інновацій. Цей стандарт пропонує самооцінювання як важливий інструмент критичного аналізу рівня досконалості організації, охоплюючи її керівників, стратегію, систему управління, ресурси і процеси, щоб визначати сильні та слабкі сторони, а також можливості для поліпшень і/або інновацій [13].

4) ISO 31000:2009 «Управління ризиками – Принципи та керівні вказівки». Цей стандарт рекомендує організаціям розвивати, впроваджувати і постійно поліпшувати систему, основною метою якої є інтеграція процесу з управління ризиками з керівництвом, стратегією і плануванням, управлінням, процесами звітності, політикою, цінностями і культурою. Управління ризиками дозволяє організації: збільшити ймовірність досягнення цілей; підтримувати запобіжне управління; покращити фінансову звітність; покращити обізнаність про необхідність ідентифікувати і опрацьовувати ризик у всій організації; покращити ідентифікацію можливостей і опрацювання ризиків; відповідати релевантним законодавчим вимогам і регламентам, а також міжнародним нормам; поліпшити діяльність управління; посилити довіру зацікавлених сторін; встановити надійну основу для прийняття рішень і планування; покращити контроль; ефективно розподілити і використовувати ресурси для обробки ризиків; поліпшити оперативну ефективність і результативність, показники професійної безпеки і здоров'я, а також екологічні показники, запобігання втрат і дій по ліквідації наслідків втрат; мінімізувати втрати; поліпшити навчання на робочому місці та підвищити працездатність колективу [6].

5) ISO 10001 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо кодексів поведінки для організацій». Відповідно до стандарту кодекс (поведінки, зорієнтований на досягнення задоволеності замовників) – це зобов'язання, які бере на себе організація перед замовниками стосовно своєї поведінки і які спрямовані на підвищення рівня задоволеності замовників, а також пов'язані з ними застереги [14, с. 2].

Основними настановчими принципами цього стандарту є: *зобов'язання* – організація має активно брати на себе зобов'язання щодо прийняття, інтегрування та поширення кодексу, а також виконання своїх зобов'язань перед замовником; *можливості* – потрібно забезпечувати наявність ресурсів, достатніх для планування, проектування, розробки, запровадження, підтримування, поліпшення кодексу, а також для результативного у ефективного керування ними; *наочність* – потрібно, щоб кодекс був належним чином доведений до відома замовників, персоналу та інших зацікавлених сторін; *доступність* – потрібно щоб кодекс та відповідну інформацію про нього можна було легко знайти та застосовувати; *швидке реагування* – організація має реагувати на потреби замовників та очікування зацікавлених сторін згідно з кодексом; *точність* – організація має забезпечувати, що її кодекс, інформація про нього були чіткими, не вводили в оману, задовольняли відповідні законодавчі та регламентувальні вимоги, а також щоб їх можна було перевірити; *звітність* – організація має встановити та підтримувати в робочому стані звітність про дії та рішення стосовно свого кодексу; *постійне поліпшування* – підвищення результативності й ефективності кодексу та його застосування має бути незмінною ціллю організації [14].

6) ISO 10002 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо розглядання скарг в організаціях». Розглядання скарг у межах процесу, як описано у цьому стандарті, може підвищувати задоволеність замовників, оскільки його запровадження може забезпечувати скаргникам доступ до відкритого та здатного до реагування процесу розглядання скарг; підвищувати здатність організації розв'язувати скарги у послідовний, систематичний та здатний до реагування спосіб, а також задоволення як скаргника, так і організації; підвищувати можливості організації визначати тенденції зміни кількості скарг і усувати їхні причини, а також

поліпшувати функціонування організації; допомагати організації створювати орієнтований на замовника підхід до розв'язання скарг, заохочувати персонал до поліпшення його навичок у роботі із замовниками; забезпечувати основу для постійного критичного аналізу процесу розгляду скарг, розв'язання скарг, а також зроблених поліпшень процесу. Організації можуть за власним бажанням застосовувати процес розгляду скарг у поєднанні з кодексами поведінки, зорієнтованими на задоволення замовників, а також із процесами розв'язання спорів поза межами організації [15].

7) ISO 10003 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо розв'язання спорів поза межами організації». У стандарті визначено настанови для організацій щодо планування, проектування, розробки, застосування, підтримування та поліпшення результативного й ефективного розв'язання спорів поза межами організації стосовно скарг, пов'язаних із продукцією. Організаціям рекомендовано планувати, проектувати, розробляти, застосовувати й підтримувати та поліпшувати процес розв'язання спорів разом із кодексом поведінки, зорієнтованим на задоволеність замовників і процесом внутрішнього розглядання скарг, а також інтегрувати їх до системи управління якістю чи до інших систем управління організації [16].

8) ISO 10004 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо моніторингу та оцінювання». Цей стандарт подає настанови щодо визначення та запровадження процесів моніторингу та оцінювання задоволеності замовників. Концепція задоволеності замовників базується на таких настановчих принципах: *всеохопність* – організація має чітко та повністю розуміти очікування замовників, а також сприйняття ними того, наскільки добре задоволено ці очікування; *цілісність* – організація має забезпечувати відповідність, правильність і повноту даних, які стосуються задоволеності замовників; *відповідність* – інформація, яку готують на основі даних щодо задоволеності замовників, має бути значущою та корисною; *своєчасність* – збирання та розповсюдження інформації треба здійснювати своєчасно та відповідно до цілей організації; *обмін інформацією* – організація має забезпечити, щоб інформацію про задоволеність замовників було належним чином доведено до відома всіх зацікавлених сторін; *безперервність* – організація має забезпечити, щоб моніторинг задоволеності

замовників був безперервним і постійним; *спроможність реагувати* – інформацію про задоволеність замовників треба використовувати як основу для виконання дій, спрямованих на досягнення цілей організації; *прозорість* – замовникам треба повідомляти доречну інформацію про задоволеність замовників, а також і виконані дії; *підзвітність* – організація має запровадити та підтримувати звітність щодо прийнятих рішень і виконаних дій стосовно моніторингу та оцінювання задоволеності замовників; *зобов'язання* – організація має прийняти та дієво виконувати свої зобов'язання щодо визначення й запровадження процесів моніторингу та оцінювання задоволеності замовників. Ще однією із обов'язкових умов стандарту є те, що організація має встановити системний підхід до моніторингу та оцінювання задоволеності замовників. Цей підхід має підтримувати структура організації, щоб дати змогу планувати, виконувати, підтримувати й поліпшувати процеси моніторингу та оцінювання задоволеності замовників [17].

9) ISO 10005 «Управління якістю. Настанови щодо програм якості». Відповідно до цього стандарту програми якості забезпечують засіб установи зв'язку між конкретними вимогами процесу, продукції, проекту чи контракту й методами роботи та практичною діяльністю, які підтримують виготовлення продукції / надання послуг. Програма якості має бути сумісною з іншими відповідними програмами, що їх може бути розроблено. Визначено, що вигодами від запровадження програми якості є більша довіра до того, що вимоги буде виконано, більша впевненість у тому, що процеси контролювано, а також мотивація, яку вона може давати залученому персоналу. Також вона може забезпечити розуміння можливостей для поліпшення [18].

10) ISO 10006 «Управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах». У стандарті визнано, що є два аспекти застосування управління якістю в проектах: аспект стосовно процесів проекту, і аспект стосовно продукції проекту. Ці аспекти також зосереджують увагу на тому, що відповідальність за досягнення цілей у сфері якості покладають саме на найвище керівництво, вимагаючи щоб зобов'язання стосовно досягнення цілей у сфері якості було доведено до всіх рівнів в організаціях, залучених до виконання проекту, але за кожним рівнем треба залишати відповідальність за свої конкретні процеси та продукцію. Ще однією

із обов'язкових умов є систематичний підхід, який має бути налічено на забезпечення розуміння та задоволеності встановлених вимог і припущених потреб замовника, розуміння та оцінювання потреб інших зацікавлених сторін, а також на забезпечення належного врахування політики у сфері якості організації-ініціатора проекту для запровадження в керуванні проектом. Особлива увага приділена формуванню команди проекту, підвищенню її кваліфікації та мотивації [19].

11) ISO/ TR 10013 «Настанови щодо документації системи управління якістю». Зазначений стандарт містить настанови щодо розробки та ведення документації, необхідної для забезпечення результативного функціонування системи управління якістю, пристосованої до конкретних потреб організації. Серед документації системи управління якістю слід виділити: Політику та цілі у сфері якості; Настанову з якості; Задokumentовані методики; Робочі інструкції; Форми; Програми якості; Технічні умови; Зовнішні документи; Протоколи [4].

12) ISO 10015 «Управління якістю. Настанови щодо навчання персоналу». Цей стандарт визначає настанови, які можуть допомогти організації визначати й аналізувати потреби у навчанні, проектувати, планувати та забезпечувати навчання персоналу, оцінювати його результати, а також здійснювати моніторинг процесу навчання персоналу та поліпшувати цей процес, щоб досягати своїх цілей. У стандарті відзначено внесок навчання персоналу у постійне поліпшування і його призначеність полягає також у тому, щоб допомагати організаціям перетворювати таке навчання на більш результативне та ефективне інвестування. Стандартом визначено, що спланований і систематичний процес навчання персоналу може стати важливим внеском у допомозі організації поліпшувати свої можливості та досягати своїх цілей у сфері якості [20].

13) ISO 10018 «Управління якістю. Настанови щодо залучення персоналу та щодо його компетентності». Стандарт ISO 10018 встановлює принципи ефективної участі персоналу під час впровадження систем управління якістю на основі стандарту ISO 9001. Адже відповідно до стандарту ISO 10018 сумарна продуктивність систем управління якістю залежить, як від їх належної інтеграції всередині організації, так і від участі компетентного персоналу, в такому випадку система управління якістю організації до-

сягне результатів, узгоджених з її стратегією та цінностями. Тому необхідно визначити і оцінити знання та досвід співробітників і створити таке робоче середовище, яке буде сприяти ефективному залученню людей із необхідною сферою повноважень. У стандарті ISO 10018 використовується підхід, орієнтований на процеси, і описуються методи, плани і результати, що будуть отримані, завдяки участі та компетентності персоналу. За умови контролю цих процесів та їх своєчасної актуалізації вище керівництво зможе приймати рішення, які призведуть до підвищення рівня задоволеності споживачів [21].

14) Антикорупційний стандарт: ISO 37001:2016 «Система управління заходами боротьби з корупцією. Вимоги із рекомендаціями для використання» спрямований допомогти організаціям здійснювати ефективні заходи щодо запобігання та припинення хабарництва і прищеплення культури чесності, прозорості та цілісності. Він не може гарантувати відсутність хабарництва, однак надає інструменти та системи, які значно знизять ризик і допоможуть організаціям ефективно впоратися з проявами корупції. Система управління заходами боротьби з корупцією повинна містити засоби, призначені для ідентифікації, оцінки ризиків, а також запобігання, виявлення та реагування на випадки хабарництва [10].

15) Соціальна відповідальність (SA8000). Даний стандарт визначає вимоги щодо соціального захисту, які дають можливість організації: розробляти, підтримувати і запроваджувати відповідну політику й методи управління; демонструвати зацікавленим сторонам, що її політика, методи і дії відповідають вимогам даного стандарту. Соціальна відповідальність організації полягає у повазі до міжнародних принципів дотримання прав людини та ведення соціального діалогу, які визначені у таких міжнародних документах, як: Конвенція МОП 29 і 105 (примусова праця); Конвенція МОП 87 (свобода об'єднань); Конвенція МОП 98 (право на колективний договір); Конвенція МОП 100 і 111 (рівна оплата чоловікам і жінкам за рівноцінну роботу; дискримінація); Конвенція МОП 135 (представники працівників); Конвенція МОП 138 і Рекомендація 146 (мінімальний вік); Конвенція МОП 155 і Рекомендація 164 (охорона праці); Конвенція МОП 159 (професійна реабілітація та зайнятість інвалідів); Конвенція МОП 177 (надомна праця); Конвенція МОП 182 (найгірші форми дитячої праці); Всесвітня Декларація з прав

людини; Конвенція ООН про права дитини; Конвенція ООН про усунення всіх форм дискримінації жінок [11].

16) ISO 26000 : 2010 «Керівництво з соціальної відповідальності». Цей стандарт вводиться з 01 листопада 2017 року як один із найбільш довгоочікуваних міжнародних стандартів останніх років, який є керівництвом для організації бізнесу і державного сектора в галузі соціальної відповідальності (SR). Цей стандарт містить не вимоги, а настанови щодо підвищення ефективності діяльності організації, впроваджуючи методи, які підвищують рівень соціальної відповідальності [22].

Висновки і пропозиції. Таким чином, міжнародні стандарти управління якістю серії ISO, що базуються на принципах всеохоплюючого управління якістю, мають стати одним із інструментів реалізації стратегічних напрямів реформування та модернізації державної служби відповідно до європейських стандартів демократичного врядування. Управління якістю державної служби України на принципах міжнародного менеджменту якості, з використанням механізмів планування якості, забезпечення якості, контролю якості та поліпшення якості дозволить забезпечити ефективність та результативність державної служби, підвищити якість адміністративних послуг.

Процесний підхід має стати основою управління якістю державної служби, впровадження якого передбачатиме, що державна служба має розглядатися з точки зору споживача; має перетворювати вимоги споживача у конкретні вимоги до адміністративних послуг; для цього необхідно ідентифікувати ключові процеси, які впливають на якість цих послуг; визначати взаємозв'язок та взаємодію між ключовими процесами; описувати процеси через систему показників процесів; визначати ресурси для здійснення процесів та відповідальних за процеси; розробляти методики вимірювання показників процесів; здійснювати моніторинг за процесами (їх показниками); розглядати ризики та можливості; аналізувати встановлені невідповідності під час протікання процесів; здійснювати коригувальні та запобіжні заходи; проводити постійне удосконалення процесів; реєструвати результати моніторингу та удосконалення процесів.

Впровадження зазначених міжнародних стандартів управління якістю серії ISO на державній службі сприятиме дотриманню прав лю-

дини, застосуванню інноваційних підходів до управління персоналом на державній службі, його навчанню, мотивації та залученню до процесів управління якістю, формуванню корпоративної культури та доброчесності на державній службі.

Список використаної літератури:

1. Вакуленко А. В. Управління якістю [Текст] : навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / А. В. Вакуленко. – К.: КНЕУ, 2004. – 168 с.
2. Кондо Йосіо. Управление качеством в масштабах компании [Текст] : становление и этапы развития / Й. Кондо / [пер. с англ. Е. П. Маркова, И. Н. Рыбаков; научн. редак. к. т. н. Глазунов А. В., д. т. н. Лапидус В. А., к.т.н. Серов М. Е.]. – Киев. : АДЕФ – Украина, 2007. – 256 с.
3. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади [Текст] : вітчизняний та зарубіжний досвід: моногр. / М. І. Лахижа / [Укоопспілка, Полтавський ун-т споживчої кооперації України, кафедра правознавства]. – Полтава : РВВПУСКУ, 2008. – 131 с.
4. Настанови щодо документації системи управління якістю [Текст] : (ISO/ TR 10013 : 2001, IDT) : ДСТУ ISO / TR 10013 : 2003. – [чинний від 2004 – 07 – 01]. – Офіц. вид. – Київ : Держспоживстандарт України, 2004. – 11 с. – (Національний стандарт України).
5. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серп. 2002 р. № 447-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/447-2002-%D1%80>.
6. Риск менеджмент – Принципы и руководства : международный стандарт ISO 31000 : (ISO 31000:2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.amu.kz/fotos-news/vstrecha_rectora_so_stud_31_oct/ISO%2031000-2009.pdf
7. Системи управління якістю. Вимоги [Текст] : (ISO 9001 : 2008, IDT) : ДСТУ ISO 9001 : 2009. – [на заміну ДСТУ ISO 9001 – 2001; чинний від 2009 – 09 – 01]. – Офіц. вид. – К.: Держстандарт України, 2009. – VII, 26 с. – (Національний стандарт України).
8. Системи управління якістю. Вимоги [Текст]: (ISO 9001 : 2015, IDT) : ДСТУ ISO 9001 : 2015. – Офіц. вид. – Київ: ДП «УкрНДНЦ, 2016. – 22 с. – (Національний стандарт України).
9. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів [Текст] : (ISO 9000 : 2015, IDT) : ДСТУ ISO 9000 : 2015. – Офіц. вид. – Київ : ДП «УкрНДНЦ, 2016. – 45 с. – (Національний стандарт України).

10. Система управління заходами боротьби з корупцією. Вимоги із рекомендаціями для використання (ISO 37001) [Текст] : Міжнародний стандарт (ISO 37001:2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pecb.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/ISO-37001_2016_ukr.pdf.
11. Соціальна відповідальність (SA 8000) [Текст] : Міжнародний стандарт (SA 8000:2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0015697-07>.
12. Управління якістю [Текст]: опорн. конспект лекцій / [уклад. Т. В. Маматова]. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – 88 с.
13. Управління задля досягнення сталого успіху організації. Підхід на основі управління якістю [Текст]: (ISO 9004 : 2009, IDT) : ДСТУ ISO 9004 : 2012. – [на заміну ДСТУ ISO 9004 – 2001; чинний від 2013 – 05 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Мінекономрозвитку, 2013. – (Національний стандарт України).
14. Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо кодексів поведінки для організацій [Текст]: (ISO 10001 : 2007, IDT) : ДСТУ ISO 10001 : 2013. – [чинний від 2014 – 10 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Мінекономрозвитку, 2013. – 14 с. – (Національний стандарт України).
15. Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо розглядання скарг в організаціях [Текст]: (ISO 10002 : 2004, IDT) : ДСТУ ISO 10002 : 2007. – [чинний від 2008 – 01 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Держспоживстандарт України, 2008. – 20 с. – (Національний стандарт України).
16. Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо розв'язання спорів поза межами організації організацій [Текст]: (ISO 10003 : 2007, IDT) : ДСТУ ISO 10003 : 2013. – [чинний від 2014 – 10 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Мінекономрозвитку, 2014. – 23 с. – (Національний стандарт України).
17. Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо моніторингу та оцінювання [Текст] : (ISO 10004 : 2012, IDT) : ДСТУ ISO 10004 : 2013. – [чинний від 2014 – 07 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Мінекономрозвитку, 2014. – 24 с. – (Національний стандарт України).
18. Управління якістю. Настанови щодо програм якості [Текст]: (ISO 10005 : 2005, IDT) : ДСТУ ISO 10005 : 2007. – [чинний від 2008 – 01 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Держспоживстандарт України, 2008. – 21 с. – (Національний стандарт України).
19. Управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах [Текст]: (ISO 10006 : 2003, IDT) : ДСТУ ISO 10006 : 2005. – [чинний від 2007 – 01 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Держспоживстандарт України, 2007. – 27 с. – (Національний стандарт України).
20. Управління якістю. Настанови щодо навчання персоналу [Текст] : (ISO 10015 : 1999, IDT) : ДСТУ ISO 10015 : 2008. – [чинний від 2009 – 01 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: Держспоживстандарт України, 2011. – 12 с. – (Національний стандарт України).
21. Управління якістю. Настанови щодо залучення персоналу та щодо його компетентності [Текст]: (ISO 10018 : 2012, IDT) : ДСТУ ISO 10018 : 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/upravlinnja-jakistyu-nastanovi-shodo-zaluchennja-personalu--std31927.html>.
- 22.1 листопада вводиться ISO 26000 керівний стандарт із соціальної відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=633%253A1-iso-26000-&catid=41%253A2009-10-16-12-08-07&lang=uk.

Прудіус Л. В. Правовое регулирование управления качеством государственной службы Украины

Статья посвящена исследованию правового регулирования управления качеством государственной службы Украины в условиях ее модернизации. Определены и проанализированы стандарты управления качеством серии ISO, которые можно применять для повышения качества, результативности и эффективности государственной службы. Доказано, что управление качеством государственной службы Украины на принципах международного менеджмента качества, с использованием механизмов планирования качества, обеспечения качества, контроля качества и улучшения качества позволит обеспечить эффективность и результативность государственной службы, повысит качество административных услуг. Обоснована необходимость управления качеством государственной службы Украины на основе процессного подхода.

Ключевые слова: модернизация государственной службы, стандарты управления качеством, ISO, принципы управления качеством, качество, результативность, эффективность.

Prudyus L. V. Legal regulation of quality management of the public service of Ukraine

The article is dedicated to the research of the legal regulation of quality management of the public service of Ukraine in the conditions of its modernization. ISO quality management standards that can be used to improve the quality, effectiveness and efficiency of the public service are identified and analysed.

It is proved that the quality management of the public service of Ukraine on the principles of international quality management, using the mechanisms of quality planning, quality assurance, quality control and quality improvement, will ensure the efficiency and effectiveness of the public service, and improve the quality of administrative services. The necessity of quality management of the public service of Ukraine based on the process approach is substantiated.

Key words: *modernization of public service, quality management standards, ISO, principles of quality management, quality, effectiveness, efficiency.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.591; 35.077.2; 351.95

А. В. Акімов

здобувач кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту
зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ ВПРОВАДЖЕННЮ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються основні проблеми впровадження електронного врядування в Україні. Особлива увага приділяється інституційним перешкодам: громіздкості бюрократичного апарату, недосконалості нормативного забезпечення й організаційного процесу, відсутності зворотної реакції та перешкодам контролю. Серед інших перешкод впровадженню безконтактних форм управління варто назвати відсутність необхідної фонові культури та загальну неготовність (непідготовленість) суспільства.

Ключові слова: електронна демократія, електронний уряд, громадянське суспільство, інституції, інформаційні технології.

Постановка проблеми. Не секрет, що в Україні нині все ще панує так звана змагальна олігархія, а демократичний устрій лише починає розбудовуватись – Україна бере курс на інтеграцію з Європейським Союзом. Однак спроби такої розбудови натрапляють на численні перешкоди, пов'язані з наслідками економічної кризи (як зовнішньої, тобто світової, так і внутрішньої), внутрішньополітичною нестабільністю (через події на Сході), підвищенням рівня інфляції й безробіття, зниженням довіри громадян до влади тощо. Усе це свідчить про суттєве зниження ефективності діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а отже, виправдовує вимоги реформ, які Європейський Союз висуває Україні. Громадянське суспільство передбачає втілення принципів прозорості та можливості для громадян контролювати діяльність владних очільників. Одним з інструментів, що дасть змогу реалізувати ці принципи, є запровадження механізму електронного врядування як виразника сучасних інформаційних технологій – візитної картки глобалізаційних процесів.

Однією з найважливіших і найболючіших для українських соціокультурних та політичних реалій є інституційна проблема впровадження

електронного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологія наукових розвідок щодо впровадження електронних технологій у майже всі сфери суспільного життя була застосована такими авторами, як Деніел Белл, Мануель Кастельс, Елвін Тоффлер, Збігнєв Бжезинський та інші. Розглядати питання електронного врядування неможливо без звернення до теорії інформаційного суспільства, яка розробляється в працях Йонедзі Масуди, Томаса Стоуньєра та інших науковців. Відомі також численні дослідження російських та українських учених із цього приводу, насамперед роботи Рифгата Абдєєва, Анатолія Гальчинського, Ярослава Жаліло, Ольги Зернецької, Владислава Іноземцева та інших авторів. Безпосередньо електронне врядування знаходилося у центрі уваги розвідок Олександра Грема Белла та Стівена Кліфта. Серед українських дослідників проблем електронного врядування можна назвати Д. Дубова та С. Дубову, І. Клименко, С. Кузнєцову, К. Линьову, О. Мітченко, З. Пісковця, О. Ріскову та інших авторів.

Електронний уряд – це не лише інструмент демократії (електронної), а й сильний важіль для адміністративних змін. Він сприяє оптимізації та прискоренню процесів, покращує доступ

до інформації та її поширення, забезпечує прозорість і надає майже безмежні можливості для участі всім зацікавленим особам [4, с. 7]. Можна констатувати, що електронний уряд є одним із найважливіших чинників, який дає змогу адміністративним послугам стати більш людиноорієнтованими. Однак соціологічні та філософські дослідження дають зрозуміти, що без відповідної «фонові» культури» впровадити ліберальні цінності, виразником яких і є електронний уряд, буде дуже складно. У «Теорії справедливості» Джон Ролз прагнув показати теоретичну модель «правильно влаштованого» суспільства, важливою умовою якого була справедливість. Для дотримання цієї умови була необхідна згода всіх членів суспільства розділяти спільні принципи та наявність інститутів, що забезпечили б виконання цих принципів. До 1980-х рр. Дж. Ролз доходить висновку, що ідеї «справедливості як чесності» недостатньо для забезпечення стабільності суспільства. Ключова для його теорії проблема консенсусу зіткнулась із питанням політичного плюралізму, адже в плюралістичному світі загальної згоди досягти важко. Дж. Ролзу довелося ввести поняття розумного плюралізму. Критеріями «розумності» для нього є прагнення до чесної співпраці та готовність нести відповідальність за наслідки прийнятого рішення.

Другий пункт має слугувати обмежувачем у вчинках щодо інших. На думку Дж. Ролза, за наявності цих умов розумні люди будуть вибирати розумні переконання, і це забезпечить певний рівень свободи думки. У результаті Дж. Ролз змушений був визнати нездійсненність ідеї загального консенсусу. Виходом із ситуації стає заміна консенсусу членів суспільства консенсусом ідеологій: у всіх «розумних» систем поглядів має бути щось спільне, і саме це загальне, яке залежить від релігійного, філософського чи морального складника цього вчення, є політичним. Нове визначення справедливості як політичної ідеї характеризується такими рисами:

1) суб'єктом політичної справедливості є демократичне суспільство, втілене в певних інститутах;

2) політична справедливість не залежить від філософських і моральних настанов;

3) політична справедливість виражається через фундаментальні ідеї, що мають на увазі в публічній культурі демократичного суспільства.

Розумним людям немає необхідності розділяти одну й ту ж систему поглядів, вони здатні

обґрунтувати політичну справедливість кожен по-своєму. Що ж робить політичне політичним? Дж. Ролз вводить поняття «базова структура» суспільства, протиставляючи його «фоновій культурі» (до якої належать системи переконань). Базова структура – це політичні інститути, які забезпечують громадянам права й свободи, встановлюючи політичну справедливість, та встановлюють «фонові» інститути соціальної й економічної справедливості [1].

Мета та завдання статті. Головною метою дослідження є розкриття основних інституційних труднощів упровадження електронного врядування в Україні.

Для її досягнення необхідне виконання таких завдань:

1) визначення поняття «електронне врядування»;

2) розкриття ролі безконтактних форм врядування в українському процесі демократизації;

3) надання характеристики існуючих інституційних перешкод на шляху до впровадження електронного врядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Євроінтеграційні процеси передбачають адаптацію вітчизняної системи до європейських стандартів. Це стосується також сфери електронного врядування. Необхідно прояснити питання термінологічного апарату. Сам термін «e-government» становить певні труднощі для перекладу його українською мовою. Це пов'язано з його полісемантичністю, адже в різних країнах він має різне змістове наповнення. Слово «e-government» можна перекласти як «електронний уряд», «врядування», «електронна держава», «електронний державний апарат», «електронна інфраструктура держави», «держава інформаційного суспільства» тощо. Однак можна помітити наявність у більшості визначень трьох основних компонентів:

1) «підвищення ефективності діяльності уряду»;

2) «надання послуг громадянам»;

3) «удосконалення демократичного процесу на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій» [7, с. 3].

Сьогодні цей термін став пов'язуватись із формальними та неформальними інститутами й процесами, які покликані визначати межі та контролювати різні форми колективної діяльності. Відповідно, урядування розуміють як процес самоорганізації суспільства для прийняття колективних рішень, а також як прозорі

механізми контролю за реалізацією цих рішень [7, с. 3]. Сам уряд постає як постачальник певних послуг, а також один з інститутів регулювання.

У Європейському Союзі послуговуються таким визначенням поняття «електронний уряд»: «Електронний уряд – це використання інформаційних і комунікаційних технологій у державному управлінні, поєднане з організаційною зміною та новими навичками для впровадження державних послуг і демократичних процесів, а також для зміцнення підтримки публічних політик» [7, с. 4]. EUROSAI, крім цього, зазначає: «Використання урядом інформаційних і комунікаційних технологій має на меті впровадження більшої кількості та/або кращої якості інформації та інших послуг назовні для громадян і бізнесменів, а також внутрішньо для інших урядових організацій; удосконалення урядових операцій для досягнення більшої ефективності

та/або продуктивності; підвищення політичної участі» [7, с. 4].

Насправді механізми електронного врядування в Україні почали впроваджуватися ще з 2000-х рр. Однак цей процес, крім наслідків і становища фінансово-економічної кризи, зіткнувся з низкою труднощів:

- багато керівників «старої закалки» (або ж прихильників ціннісного ряду «політика – влада – нажива») не розуміли важливості реформ і впровадження електронного врядування;
- сприйняття інформаційного розвитку як банальної комп'ютеризації органу;
- механізм цільового фінансування інформаційно-технологічних проектів також сприймався дуже звужено – як Національна програма інформатизації;
- відсутня реальна база спостереження й контролю за реалізацією механізмів електронного врядування;

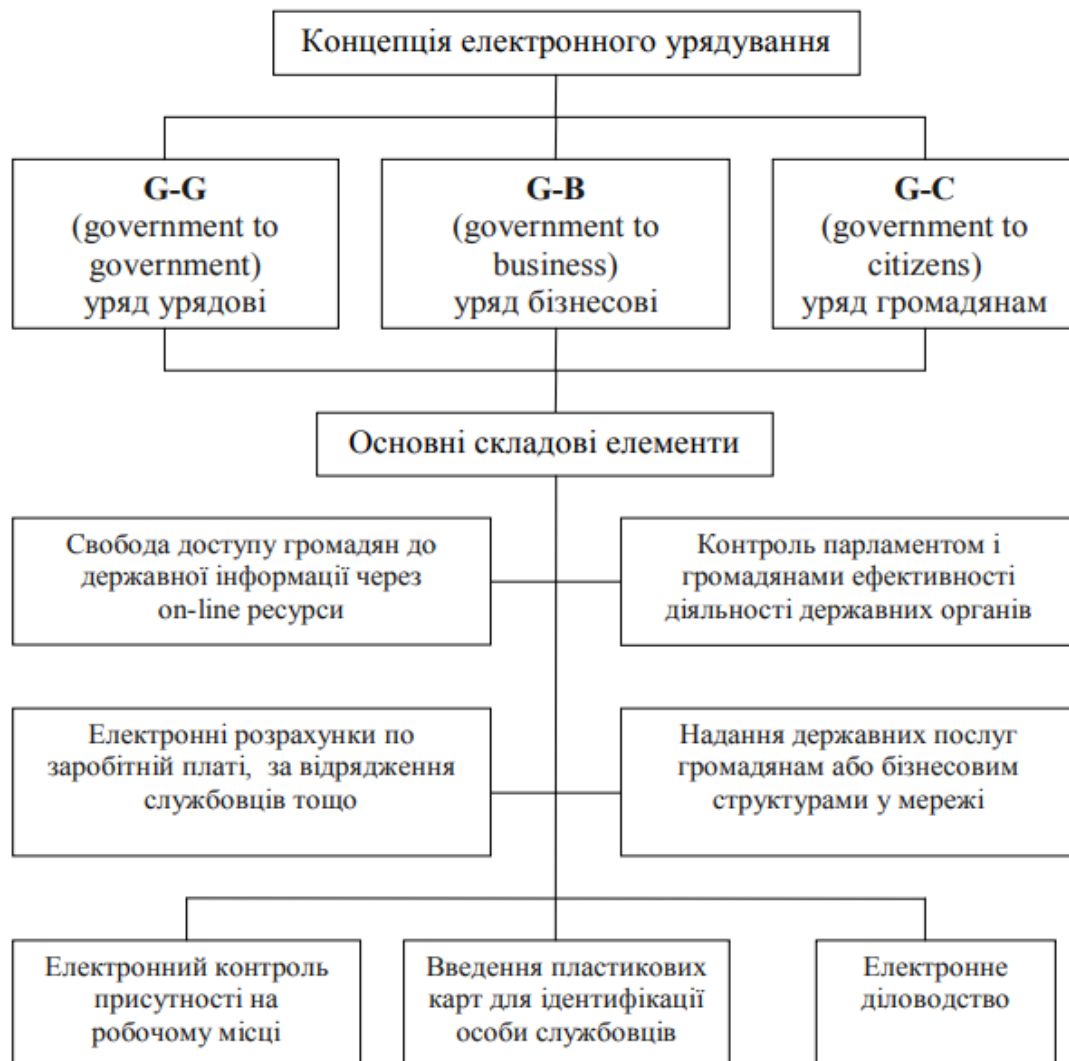


Рис. 1. Складники Концепції електронного врядування

– структура ІТ-підрозділів в органах влади зостається недостатньо розвиненою [9, с. 1–2].

Ці проблеми передбачають такі кроки їх вирішення:

а) формування та виконання таких стратегічних документів, як Концепція е-урядування, Стратегія е-урядування та Програма е-урядування;

б) їх включення до складу Програми соціального та економічного розвитку України та Програми діяльності Кабінету Міністрів [9, с. 2].

В. Єганов пропонує схему складників Концепції електронного урядування [3, с. 6] (див. рис. 1).

Необхідно також приділити окрему увагу нормативно-правовій стороні питання. Законодавство України з приводу впровадження механізмів і технологій електронного урядування сьогодні складається з декількох десятків нормативно-правових актів. Деякі старі проблеми залишились, позаяк електронне урядування розглядається як складова частина сфери інформатизації та процесу комп'ютеризації. Головна мета, основні принципи й завдання, методи вирішення поточних проблем, а також функції владних органів і механізми взаємодії їх між собою та суспільством, громадянами (G to C) та бізнесом (G to B) визначаються такими найбільш основними нормативно-правовими актами:

– Законом України «Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007 р.);

– Законом України «Про інформацію» (2011 р.);

– Законом України «Про Національну програму інформатизації» (1998 р.);

– Законом України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.);

– Законом України «Про захист персональних даних» (2011 р.);

– Законом України «Про адміністративні послуги» (2012 р.);

– Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» (1994 р.);

– Законом України «Про електронний документ та електронний документообіг» (2004 р.);

– Законом України «Про електронний цифровий підпис» (2004 р.);

– Законом України «Про захист персональних даних» (2011 р.) [10, с. 1, 3];

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства» від 15 травня 2013 р. № 386-р (має зреалізуватись до 2020 р.); цей документ визначає також основні теоретичні положення підходу до електронної демократії в Україні: «Електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення й державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій» [6, с. 7].

Нормативна база виглядає масштабно, проте насправді вона має швидше декларативний характер, а тому на практиці виникають труднощі з дотриманням усіх вимог: бюрократичний апарат буквально «поїдає» час і зусилля, однак масштабність прописаних норм не виправдовується їх непристосованістю до реального впровадження. Тобто можна констатувати відсутність чіткого диспозиційного та санкційного механізму.

У 2013 р. було проведено дослідження в межах громадської ініціативи «Ми розвиваємо е-урядування». У результаті оброблення анкет представників державних органів влади було визначено умовний рівень готовності організаційно-технічної бази до впровадження механізмів електронного урядування – 54%. Критерій оцінки – «100-відсотковий рівень доступу органів влади до мережі Інтернет». Відтак рівень готовності в загальних масштабах оцінюється в 5–10% [6, с. 20].

В. Карачай пропонує здійснити SWOT-аналіз електронного урядування в Україні, тобто визначити його «strengths» (переваги), «weakness» (недоліки), «opportunities» (можливості) та «threats» (загрози). Якщо про переваги й можливості вже було зазначено, то варто чітко прояснити джерело недоліків і загроз. Недоліками є такі явища:

– дефіцит фінансових, кадрових і матеріально-технічних ресурсів;

– відсутність «політичної волі»;

– відсутність розуміння як із боку громадян, так і з боку представників влади в нагальності використання системи електронного урядування;

– цифрова нерівність;

– відсутність нормативно-правової бази;

– низька комп'ютерна грамотність населення;

– відсутність мотивації в громадян брати активну участь в управлінні та пропонувати власні проекти;

- повільні темпи реорганізації адміністративного апарату;
- нерозвиненість ринкових відносин у багатьох секторах економіки;
- низька купівельна спроможність населення;
- консерватизм і бюрократизм чиновників;
- некоординованість проектів [5, с. 3].

Загрозами вчений вважає такі явища:

- недотримання правил інформаційної безпеки;
- загрозу виникнення кіберзлочинності та «електронної корупції»;
- зовнішні та внутрішні загрози інформаційно-технологічному простору електронного врядування (апаратно-програмні (загрози цілісності інформації й апаратно-програмних засобів, використання несертифікованих вітчизняних і зарубіжних технологій під час створення та розвитку інформаційної інфраструктури) і суспільно-інформаційні);
- незабезпечення конфіденційності;
- загрозу контролю громадян із боку держави за допомогою ІКТ [5, с. 3].

Інституційні перешкоди впровадженню електронного врядування в Україні яскраво можна побачити на прикладі Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЄДЕБО) [2]. Вступна кампанія 2017 р. показала, що існують перешкоди у вигляді громіздкості бюрократичного апарату, численного акцентування на формальних моментах, які унеможливають подальший розвиток новітніх технологій у сфері управління. Серед основних проблем цієї системи варто назвати такі:

- нестабільність роботи ЄДЕБО (оператори та адміністратори вищих навчальних закладів не можуть нормально працювати ні в робочий, ні в позаробочий час чи навіть вихідні дні), а також проблеми зі створення Електронних кабінетів абітурієнтів;
- збої в роботі електронної системи «Конкурс»;
- необхідність забезпечення «глобального» пошуку за всіма заявами бази, а не лише для конкретного вищого навчального закладу;
- труднощі із завантаженням електронних версій/копій документів тощо [8, с. 1–3].

О. Співаковський стверджує: «Очевидною причиною проблеми є надто малі терміни для виконання поставлених завдань. Окрім того, доступна в публічному просторі інформація ставить під сумнів наявність необхідного досвіду та кваліфікацій в компанії, яка виграла тен-

дер на розробку програмного забезпечення» [11]. Це яскравий приклад відсутності координації дій різних, проте пов'язаних між собою органів державного управління, а також відсутність адекватної оцінки ситуації й своїх дій.

Висновки і пропозиції. Відтак для того щоб система інституційного забезпечення процесу впровадження електронного врядування в Україні працювала ефективно, важливо витримувати декілька умов. Потрібне врахування кращих прикладів зарубіжного досвіду (наприклад, Естонії, Ірландії, Бельгії, Польщі, Австрії), модернізація та реформування системи й структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері подібної інформаційної відкритості. Необхідно також створити динамічну інституційну структуру з питань розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, яка б здійснювала функції регулювання. У цьому процесі допоможе дотримання таких критеріїв, як формування стратегії та державної політики у сфері електронного урядування, управління й координація, впровадження технологій електронного урядування (наприклад, єдиних офісів). Важливим є також завдання створення на ґрунті вже існуючих структурних підрозділів з інформаційних технологій, інформаційних ресурсів, комп'ютеризації або інформатизації підрозділів із питань розвитку електронного врядування, що, звісно, передбачає також корекцію їх діяльності та виконуваних функцій.

Насамкінець не можна сподіватись на те, що в найближчому майбутньому в державних органах нашої країни відбудуться радикальні зміни та буде подолана вертикальна структура державного управління [5, с. 6], що є неодмінною умовою усунення інституційних перешкод на шляху до впровадження електронного врядування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Елиферова М. Радикализация реализма в политической теории. URL: <http://gefter.ru/archive/23454>.
2. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://www.inforesurs.gov.ua/dataedbo.html>.
3. Єганов В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>.
4. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі

- зарубіжні практики / авт. кол.: П. Радченко, Т. Соболева, О. Берникова, Д. Курилюк, В. Стаднік, С. Сметанін, О. Жмеренецький. – К., 2011. – 172 с.
5. Карачай В. Електронне врядування в Україні: світ-аналіз. – Панорама політологічних студій: науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. – 2012. – Вип. 8. – С. 187–193.
 6. Когут А., Панцир С. Е-демократія в Україні: рекомендації щодо впровадження політики та забезпечення її результативності. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28784.pdf>.
 7. Матієва Я. Електронний уряд в умовах інформаційного суспільства як чинник стратегії реформування державного управління. – Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2011. – Вип. 4. – С. 291–298.
 8. Основні проблеми вступної кампанії 2017 р. URL: https://www.inforesurs.gov.ua/uploads/files/osnovni_problemu_vstupu.pdf.
 9. Семенченко А. Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні. URL: <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf>.
 10. Серенко А. Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного урядування в Україні: ініціативи президента України. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/1/05.pdf>.
 11. Співаковський О. Нове програмне забезпечення ЄДЕБО не було готове до експлуатації. URL: <http://vnz.org.ua/novyny/vstup/10224-nove-programne-zabezpechennja-edebo-ne-bulo-gotove-do-ekspluatatsiyi-oleksandr-spivakovskij>.

Акимов А. В. Институциональные препятствия внедрению электронного управления в Украине

В статье освещаются основные проблемы внедрения электронного управления в Украине. Особое внимание уделяется институциональным препятствиям: громоздкости бюрократического аппарата, несовершенству нормативного обеспечения и организационного процесса, отсутствию обратной реакции и препятствиям контроля. Среди других препятствий внедрению бесконтактных форм управления следует назвать отсутствие необходимой фоновой культуры и общую неготовность (неподготовленность) общества.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное правительство, гражданское общество, институции, информационные технологии.

Akimov A. V. Institutional obstacles of the introduction of e-government in Ukraine

The article covers the main problems of introduction of e-government in Ukraine. Particular attention is paid to institutional obstacles: the bureaucracy of the bureaucracy, the imperfection of normative support and the organizational process, the absence of reciprocal reaction and the obstacles to control. Among other obstacles to the introduction of contactless forms of management is the absence of the necessary background culture and the general unpreparedness (unpreparedness) of society.

Key words: e-democracy, e-government, civil society, institutions, information technology.

О. С. Кондратинський

аспірант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ ОЦІНЮВАННЯ ЗАЛУЧЕНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

У статті автор аналізує найбільш відомі міжнародні наукові підходи до оцінювання партисипації. Розглядаються принципи, методології, підходи до оцінювання залучення представників громади до прийняття управлінських рішень. Розглянуто міжнародні рекомендації стосовно критеріїв успішного оцінювання процесу взаємодії представників громадянського суспільства та органів влади. Автор намагається визначити найбільш адаптивний підхід оцінювання партисипативної демократії в територіальних громадах України.

Ключові слова: оцінювання, залученість, партисипація, управління місцевим розвитком, територіальна громада.

Постановка проблеми. У сучасних наукових публікаціях із державного управління вже не раз наголошувалося, що шлях до успішних територіальних громад пролягає через налагодження ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. Звичайно, процес побудови якісної комунікації та ефективної співпраці залежить від кожної зі сторін цих взаємовідносин. В Україні такий процес часто називають учасницьким, або партисипаторним (від англ. «civic engagement» – громадська залученість, та «civil society participation» – участь громадянського суспільства).

Залежно від рівня організаційної спроможності, освіченості, успішного досвіду та багатьох інших факторів, у різних територіальних громадах процес взаємодії місцевої влади із представниками громадянського суспільства відбувається по-різному. Загальноприйнятої методики оцінювання партисипації не існує, тому такий процес важко не тільки оцінити, а й визначити, на якому етапі він знаходиться, до якого типу відноситься; інколи дуже складно чітко окреслити ключових суб'єктів процесу. Особливо відчутною ця проблема стала на етапі створення об'єднаних територіальних громад у процесі реформи децентралізації в Україні. Першочерговість інтересів мешканців у територіальній громаді чітко визначена законодавчо, починаючи із моменту створення об'єднаних терито-

ріальних громад. Так, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» гарантує обов'язкове проведення громадського обговорення, однак на практиці залучення громади часто відбувається лише формально (або ж із «кишеньковою» громадськістю) [6].

У країнах із розвинутою демократією участь громади втілюється у різних формах: інформування, консультування, співпраця і т.д. Для кожної із цих форм існує близько сотні різноманітних інструментів залучення громадян, які можуть бути застосовані на будь-яких етапах прийняття політичних рішень.

Залучення громади до прийняття рішень – складний процес. В українських реаліях доволі часто складається хибне враження, ніби участь громадян – це одноразова акція, проведення якої достатньо для прийняття рішення, для демократизації суспільства і державних інституцій.

Процес взаємодії влади та громадянського суспільства неможливо охарактеризувати такими категоріями як: існуючий або відсутній, ефективний чи неефективний, взаємний чи односторонній, штучний або реальний; цей процес багатогранніший. В українській науковій літературі та практиці було не багато спроб здійснити оцінювання партисипації громадянського суспільства на локальному рівні, тому дослідження міжнародного досвіду, особливо країн із високорозвиненою демократією, має допомогти визначити найбільш успішні підходи

до оцінювання існуючого стану в конкретній території громаді, а в перспективі – вплинути на розробку певної класифікації рівнів партисипації, що, у свою чергу, має пролити світло на найбільш ефективні інструменти залучення громадян та сприяти розвитку об'єднаних територіальних громад.

Аналіз досліджень і публікацій. Серед ідеологів та фундаторів теорії партисипаторної демократії – науковці, що розробили наукову базу для існування демократії участі: Б. Барбер, П. Бахрах, Н. Боббіо, Дж. Вольф, О. Ейхельман, Л. Ле Дюк, А. Лейпхарт, С. Ліпсет, К. Пейтмен, Дж.Ф. Ціммерман та ін.

Дослідженням окремих проблем оцінювання партисипаторної демократії в системі публічного управління займалися такі вчені, як: Д. Варбуртон, Р. Вілсон, І. Лаїнінен, Х. Марш, Р. Мюррей, С. Ніемальє, М. Перес, Е. Рейнбоу, Ж. Рове, Л. Фрьюер, К. Форс та інші.

Мета дослідження. Визначити найбільш адаптивні до впровадження на рівні українських територіальних громад міжнародні підходи оцінювання залученості представників громади до управління місцевим розвитком через науковий аналіз міжнародного досвіду оцінювання партисипації громад для подальшого визначення найбільш ефективних інструментів залучення громадян до прийняття управлінських рішень на локальному рівні.

Виклад основного матеріалу. Серед різних форм демократії дослідники та вчені виділяють як вищу так звану «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (participate, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема і на місцевому рівні [8, с. 4].

Спілкування з громадою забирає багато часу і сил як чиновників, так і політиків. Як правило, у посадових інструкціях посадовців демократичних країн спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців таке спілкування взагалі займає більшу частину робочого часу, причому в години, які є зручними для громадян, а не для чиновників – вечорами після роботи, на вихідних тощо. Широке використання механізмів залучення громадян може подекуди призвести до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування.

Участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності та сталості рішень органів місцевого самоврядування. Іншим клю-

човим аргументом є той факт, що тільки тісна взаємодія із громадянами допомагає владі виробити кращі шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи. І, нарешті, участь громадян має суттєву цінність для розвитку почуття патріотизму, належності до певної громади.

Зараз надзвичайно важливо навчитися ефективно оцінювати залучення громадян до прийняття управлінських рішень у територіальних громадах. Так, із початку 2000-х років лідерську позицію у просуванні ідей партисипативної демократії зайняла Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), або англ. «Organization for economic co-operation and development» (OECD). Країни-члени ОЕСР (Австралія, Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Ірландія, Італія, Ісландія, Іспанія, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словаччина, Туреччина, Сполучене Королівство, Сполучені Штати Америки, Угорщина, Чехія, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція, Японія) запропонували 10 принципів успішної співпраці громадянина і влади, представлених у документі «Громадяни як партнери» (2001 рік) [8, с. 2].

Ці принципи, сформульовані на базі реального досвіду, можуть також застосовуватися як базові принципи процесу партисипації: відданість, законність, зрозумілість, час, об'єктивність, ресурси, координація, підзвітність, оцінка, активна громадська позиція [2, с. 11].

У 2005 році, для вирішення проблеми коректного та ефективного оцінювання процесів участі громади, ОЕСР розробили окремий посібник «Оцінювання участі громадськості у виробленні політики» («Evaluating Public Participation in Policy Making»). Враховуючи вищезазначені 10 принципів успішної співпраці громади і влади, у посібнику проаналізовано практичний досвід оцінювання взаємовідносин у Фінляндії, Швеції, Чехії, Норвегії, Канаді, Нідерландах та Мексиці. На основі цього аналізу запропоновані рекомендації для підготовки оцінювання співпраці громади і влади. Так, автори звертають особливу увагу саме на етап підготовки до оцінювання, зазначають на необхідності дати відповідь на такі питання:

- 1) Що є об'єктом оцінювання?
- 2) Яка мета оцінювання?
- 3) Хто замовляє та хто проводить оцінювання?

4) Якщо участь громадськості буде застосовуватися, як саме вона буде імплементована?

5) Які методи будуть використовуватися?

6) Яким чином оцінювання буде організовано?

7) Як результати оцінювання повинні бути розголошені і використані?

8) Чи існує загальноновизнана політика щодо оцінювання участі громадян? [2, с. 16–17].

Погоджуючись із важливістю принципів, за якими має відбуватися оцінювання, не можливо не погодитися зі значимістю самого етапу підготовки до оцінювання. Адже, лише усвідомлюючи, що саме, яким чином, за які ресурси та для чого, можливо запустити процес оцінювання. Але не менш важливим є визначення критеріїв, за якими має відбуватися оцінювання.

Так, посібник британського аналітичного центру «Involve» – «Створювати зміни: посібник з оцінювання громадської партисипації на рівні центрального уряду» («Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government») – був розроблений з метою оцінювання процесів участі громади, що їх пропонує центральний уряд. Враховуючи специфіку подібних програм, аналітики зацентрували увагу на питаннях фінансових витрат і матеріальних продуктів процесу, адже на нього виділяються кошти бюджету Британії. На відміну від більшості підходів, які базуються на принципах успішності партисипативної форми чи процесу, «Involve» запропонував саме критерії успішного оцінювання, або список питань, на які повинно відповісти оціночне дослідження:

1) **Мета/цілі партисипаторної форми.** Які цілі проведення форми були поставлені першочергово? Чи є серед них незрозумілі цілі? Ким і коли вони були встановлені? Чи були вони змінені (якщо так, то з якої причини)? Чи були цілі досягнуті?

2) **Контекст.** Форма участі є винятком чи частиною ширшої програми? Що ще схожого відбувалося у цей час? Як схожі процеси співвідносяться між собою? Які історичні, географічні, політичні, економічні та соціальні фактори вплинули на процес?

3) **Рівні залучення.** Чи був окреслений відповідний рівень залучення (від інформування до надання повноважень)? Як і чому він був обраний? Чи був досягнутий цей рівень? Чи відповідав він умовам?

4) **Форми участі.** Які форми участі було використано? Хто обирав їх? Чи відповідали вони вимогам? Які працювали краще, а які гірше?

5) **Хто був залучений.** Перегляд будь-якого стейкхолдер-аналізу, що був зроблений попередньо. Яка кількість людей була залучена? Який тип людей був залучений (соціально-економічна група, рівень освіти, вік тощо).

6) **Витрати.** Матеріальні витрати. Нематеріальні витрати. Ризик (репутації, невпевненості, стресу, конфлікту, втрати контролю).

7) **Продукція (продукти і активності).** Партисипативні заходи – воркшопи; інформаційні заходи – виставки; опитувальники; інформаційний друкований матеріал; інтерв'ю.

8) **Результати (вигоди і вплив).** Зміни в політиці (інкорпорація різних ідей); зміни в людях (нові вміння, збільшення довіри, розширення мережі, підсилення бажання співпраці в майбутньому); зміни для організаторів (зміна пріоритетів, структури); ширші соціальні зміни, такі як: створення нових груп чи організацій, кращий громадський сервіс, краще врядування, підняття освітнього рівня) [4, с. 13–14].

Цей інструмент був задіяний для оцінювання ініціативи «Your Health, Your Care, Your Say» (YHCYS), що стосувалася питань охорони здоров'я, оцінювання проводилося британським урядом у 2005 році.

Критерії оцінювання, що застосовувалися у Британії, можуть бути спроектовані на локальний рівень та мають важливе значення для розвитку партисипаторної демократії на рівні громад. Проте, на нашу думку, дуже важко оцінювати взаємодію місцевої влади та представників громадянського суспільства, опираючись лише на економічні критерії, адже, як правило, результат від впровадження таких практик дає відстрочений ефект (тобто такий, який буде відчутний лише через декілька років).

Необхідно звернути увагу на навчальний посібник, який розробили співробітники Міжнародної обсерваторії партисипативної демократії (IOPD) (Каталонія, Іспанія), «Керівництво з оцінювання процесів партисипації (Guide to Evaluating Participatory Processes)», який був використаний для оцінювання програми, що стосувалася питання збереження лісу. Переваги інструменту полягають у тому, що він дозволяє оцінювати процес із трьох сторін: контексту проведення, самого перебігу та впливу на прийняття рішень, крім того, дослідники звернули увагу на конкретні форми участі, запропонувавши і для них свої критерії оцінювання успішності [1].

Ці критерії лягли в основу оцінювання публічного процесу у справі гори Сан-Мігель

у Каталонії в травні 2010 року. Процес складався з декількох форм участі, зокрема, інформування, он-лайн дебатів, публічних дебатів та підготовки декларації, тому дослідники розробили також і критерії для оцінювання конкретної форми участі:

– **Рівень участі.** Який рівень участі представників громади в процесі?

– **Можливість пропозицій.** Чи процес передбачає можливість внесення пропозицій залучених осіб/організацій?

– **Якість інформації.** Чи були ефективними канали поширення інформації? Чи інформація створювалася спільно? Чи була вона зрозумілою і корисною?

– **Якість дискусії.** Чи мали учасники можливість висловлювати свої ідеї? Чи виникали нові ідеї після обговорень? Наскільки глибокими були дебати?

– **Оцінювання.** Чи було проведено або принаймні передбачено можливість оцінювання проведеної партисипативної форми? Чи метод оцінювання передбачає участь громади? [1, с. 13–14]

Представлені критерії дозволяють зарахувати цей посібник до таких, що демонструють можливість оцінювання і конкретних форм, і процесу загалом. Головним недоліком, що простежується через аналіз усіх вищенаведених джерел, є недостатня деталізація самого процесу; більшість науковців зупиняються на загальних аспектах оцінювання, а саме: принципи, на яких воно має бути побудоване, критерії успішного оцінювання та перелік етапів, які мають відбутися.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що в міжнародному науковому середовищі значна увага приділяється дослідженню процесу розвитку партисипаторної демократії у загальному розумінні. Численні спроби описати та систематизувати емпіричний досвід різних наукових шкіл знайшли своє відображення у декількох ґрунтовних роботах, таких як: «Evaluating Public Participation in Policy Making» (відображає досвід країн учасниць Організації економічного співробітництва та розвитку), «Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government» (відображає британський досвід), «Guide to Evaluating Participatory Processes» (відображає каталонський досвід (Іспанія)) та «Public Participation Methods: A Framework for Evaluation» (одна з перших спроб узагальнити

міжнародні підходи до оцінювання методів партисипації).

Як ми можемо спостерігати, наукові дослідження географічно представлені майже у всіх країнах із найбільш розвинутими формами демократії (Сполучені Штати Америки та переважна більшість країн Європейського Союзу).

Необхідно зазначити, що саме розрізняє бачення різних наукових шкіл різних країн світу. У першу чергу, це принципи, на яких побудована партисипаторна демократія. У різних країнах побутують різні погляди на основу демократії участі, а тому й увага науковців приділяється різним питанням.

У свою чергу, саме це і заважає адаптувати один із міжнародних підходів до українських реалій. У нашій країні чіткого законодавчого визначення принципів взаємодії влади та громади, принципів побудови партисипаторної демократії не існує. Більшою мірою весь процес розвитку демократії участі в Україні побудовано на Указі Президента «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» та «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні», хоча ці нормативно-правові акти мають лише декларативний характер. На сьогоднішній день надзвичайно важливо розробити проєкцію міжнародних досліджень на українські реалії, адже вони перебувають у дуже мінливому стані [5; 7].

Щодо алгоритмів та процесів імплементації партисипації, то вони мають затверджуватися на місцевому рівні, на що часто у місцевої влади не вистачає знань, розуміння та ресурсів. Як зазначалося вище, процес залучення громадян до прийняття управлінських рішень є надзвичайно ресурсоємним, і тим не менш, в деяких громадах він став звичним та допоміг вивести громаду на новий етап розвитку. Однак деякі громади залишаються далекими від впровадження механізмів партисипації, залишаючись на рівні невизначеності механізмів та правил взаємодії представників місцевої влади із громадянським суспільством у територіальних громадах. Часто навіть існуючі типові положення, розроблені для територіальних громад, не мають свого практичного впровадження.

Корисною є думка про розуміння критеріїв оцінювання – що має критичне значення для якісної оцінки, а від чого варто відмовитися.

Щодо етапів оцінювання, то, на нашу думку, найбільше значення має етап підготовки, адже

на цьому етапі мають бути визначені ключові аспекти майбутньої роботи. Необхідно відзначити, що рекомендації із підготовки до оцінювання, викладені у посібнику «Оцінка участі громадськості у виробленні політики», можуть бути успішно застосовані в Україні.

Враховуючи проаналізовані вищезгадані підходи до оцінювання залученості представників громади до управління місцевим розвитком, слід зазначити, що адаптувати до українських реалій якийсь із підходів надзвичайно складно через фактори, зазначені раніше.

Стосовно ж вивчення природи значних розривів у розвитку партисипаторної демократії в різних територіальних громадах України, необхідно звернути увагу та проаналізувати міжнародні типології таких взаємовідносин. Для того, щоб спробувати розробити методологію оцінювання партисипації в українських територіальних громадах, необхідно з'ясувати, які загальноприйняті шаблони розвитку таких взаємовідносин виділяють у світовій науці. Аби потенційне оцінювання мало більш предметний характер та мало можливість бути інтегрованим у європейський науковий простір, необхідно дослідити міжнародні підходи до типології взаємовідносин органів місцевої влади та представників громадянського суспільства та визначити найбільш прийнятну типологію для таких відносин у територіальних громадах України.

Список використаної літератури:

1. March H., Parés M. Short Guides for Citizen Participation, Guide to Evaluating Participatory Processes. – Barcelona, 2013. – Р. 40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/qdem/guiesbreus_3_ang.pdf.
2. OECD (2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. – Paris : OECD Publishing, 2001. – Р. 113. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.internationalbudget.org/wpcontent/uploads/CitizensasPartnersOECDHandbook.pdf>.
3. OECD (2005), Evaluating Public Participation in Policy Making. – Paris : OECD Publishing, 2001. – Р. 129. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eiportalatsk.eu/attachments/article/29/OECD%202005%20evalu%20pp.pdf>.
4. Rainbow E., Warburton D., Wilson R. Making a Difference – A Guide to Evaluating Public Participation in Central Government. – London. – Р. 43 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.involve.org.uk/wpcontent/uploads/2011/03/MakingaDifference.pdf>.
5. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014, № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015, № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ президента від 26.02.2016, №68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
8. Прошко В.Я. Чути громаду / В.Я. Прошко. – Київ, 2009. – 90 с.

Кондратинский А. С. Международные подходы оценивания вовлеченности представителей территориальной общины в управление местным развитием

В статье автор анализирует наиболее известные международные научные подходы к оцениванию партисипации. Рассматриваются принципы, методологии, подходы к оцениванию привлечения представителей общественности к принятию управленческих решений. Рассмотрены международные рекомендации относительно критериев успешного оценивания процесса взаимодействия представителей гражданского общества и органов власти. Автор пытается определить наиболее адаптивный подход к оцениванию партисипативной демократии в территориальных общинах Украины.

Ключевые слова: оценивание, вовлеченность, партисипация, управление местным развитием, территориальная община.

Kondratynskiy O. S. International approaches to evaluation the involvement of representatives of the territorial community in the management of local development

In the article, the author analyzes the most well-known international scientific approaches to the evaluation of participation. The principles, methodologies, approaches to evaluation the involvement of community representatives in making managerial decisions are considered. The international recommendations concerning criteria of successful evaluation of the process of interaction between representatives of civil society and authorities are considered. The author tries to determine the most adaptive approach to evaluation participative democracy in the territorial communities of Ukraine.

Key words: evaluation, involvement, participative, local development management, territorial community.

С. О. Липовська

начальник відділу підвищення кваліфікації кадрів,
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРЕДМЕТНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ЗДАТНОСТІ ЯК НЕМАТЕРІАЛЬНОГО РЕСУРСУ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджуються питання, що стосуються формування організаційної здатності як особливого ресурсу, який забезпечує можливість органу місцевого самоврядування належним чином використовувати наявні матеріально-фінансові ресурси через ефективне задіяння інтелектуального капіталу. Запровадження процесного підходу до управління передбачає, зокрема, організаційне навчання, підвищення управлінської та професійної компетенцій персоналу. Автор аналізує організаційну здатність як нематеріальний ресурс, надважливий у процесі децентралізації влади та посиленні ролі місцевого самоврядування.

Ключові слова: організаційна здатність, місцеве самоврядування, нематеріальний ресурс, ресурсна теорія, управлінські технології, компетенції.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України процеси децентралізації трансформують владу в напрямі надання широких повноважень органам місцевого самоврядування, створення громад, які зорієнтовані на максимальне задоволення інтересів їх членів. У статті аналізуються питання, що стосуються процесу ресурсного забезпечення органу місцевого самоврядування, складання бази компетенцій не тільки на індивідуальному рівні, що ґрунтується на наборі навичок, якими володіє суб'єкт управління для виконання роботи належним чином, а й визначення кола компетенцій і організаційної здатності громади загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, варто виділити В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіду, Ю. Молодожен, Т. Пахомову, Д. Попеску, М. Пухтинського, О. Руденко, С. Саханенка, А. Ткачука та ін.

Аналіз організаційної здатності органів місцевого самоврядування в ухваленні управлінських рішень, зокрема й стратегічного управління, базується на наукових доробках дослідників менеджменту. Цим питанням присвячені праці Т. Безверхнюк, Ю. Ковбасюка, О. Оболенського. Науковці акцентували увагу на вивченні вибору альтернатив і критеріїв у процесі ухвалення

рішень в організаціях, а також методів нарощування й ефективного використання ресурсів як активів цих організацій.

Мета статті. У статті розглядаються сучасні підходи до ухвалення управлінських рішень, аналізується організаційна здатність як нематеріальний ресурс, який можна використовувати в різних ситуаціях. Обґрунтовуються необхідність вдосконалення процесу добору кадрів, їх підготовки та підвищення кваліфікації.

У зв'язку із зазначеним наявна потреба не тільки формування нових організаційних знань і навичок у керівників органів місцевого самоврядування, а й комплексного підходу до створення та розвитку компетенцій депутатів місцевих рад, формування громадянських компетенцій у публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, виховання відповідальних і активних членів громади засобами освіти для демократичного громадянства й обізнаності щодо прав людини.

Виклад основного матеріалу. Роботу органу публічного управління та якість управлінських рішень споживачі цих послуг оцінюють за різними критеріями. До причин ухвалення керівниками органів публічного управління неякісних управлінських рішень відносять: значний обсяг необхідних рішень; дублювання та неузгодженість рішень; трансформацію мети рішення в процесі його руху; відсутність процедури узгодженості рішень із виконавцями;

встановлення нереальних термінів для виконання роботи; незначну кількість інноваційних і стратегічних рішень; недостатнє інформаційне забезпечення; вирішення під впливом емоцій; ухвалення рішень без урахування ризику [1, с. 127]. Виникає розбіжність між публічним і корпоративним управлінням [2, с. 59].

Створення об'єднаних територіальних громад і початок змін, побудованих на демократичних засадах, не могло не надати нового значення ролі суспільства в цьому процесі. Громадська активність втратила свій умовний характер і стала розглядатися як активна участь громадян в ухваленні рішень. Для своєї діяльності громадянину потрібно не лише бачити мету, до якої він прагне, не лише вміти співпрацювати й організувати свою громадську діяльність, але й водночас володіти інформацією про процеси, які здійснює адміністрація громади. Інформація є однією з найвагоміших ланок у процесі побудови демократії. Маючи доступ до інформації, громадяни можуть вирішувати і робити свідомий вибір, а знаючи факти – об'єктивно оцінювати рішення органів місцевої або центральної влади, її організаційну здатність.

У ресурсній теорії організаційна здатність визначається як колективна здатність організації до специфічних видів активності; властивість організації ефективно використовувати власні ресурси. Отже, організаційна здатність – це нематеріальний ресурс управління й основний складник процесу ресурсного забезпечення будь-якої організації. Організаційна здатність – це складна зв'язка індивідуальних здібностей, ресурсів і акумульованих знань, які дозволяють керівнику координувати діяльність і використовувати ресурси [3, с. 25].

Умовою для розвитку організаційної здатності є знання. Здатність – це властивість організації, що визначається результатами її діяльності, які залежать від компетентності співробітників.

У монографії А. Наливайко обґрунтовує наявність економічних, управлінських і психологічних компетенцій. Економічні компетенції дозволяють організації ефективно функціонувати на певному етапі у відповідному аспекті (технології, науково-дослідні роботи, виробництво, маркетинг тощо). Необхідний рівень конкурентних переваг забезпечується через управлінські компетенції.

Зовнішній їх прояв відображено у функціях стратегічного та фінансового аспектів менеджменту, організаційної структури, процесах ухва-

лення рішень, контролю та ін. Щодо психологічних компетенцій, то «вони характеризують здатність персоналу і, перш за все, його керівної ланки швидко сприймати зміни в правилах поведінки в бізнес-середовищі їх функціонування, а також у макросередовищі» [4, с. 65–66].

На думку В. Верби й О. Гребешкової, термін «компетенція

організації» доцільно визначати у двох площинах: 1) на позначення наявності навичок (знань) у певній сфері діяльності (або компетентність як така); 2) на позначення відповідності вимогам до виконання певного виду роботи або реалізації певного напрямку діяльності (або конгруентність). Компетенція організації – це невід'ємний складник її стратегічних активів, який віддзеркалює комплекс колективного знання, досвіду та здатностей організації, що разом з унікальною технологією дозволяє створювати (підтримувати) конкурентні переваги та забезпечувати неповторну відмітність організації в ринковому оточенні [5].

Поняття «компетенція» (лат. *competentio*, від *compero* – відповідати, бути придатним) у прямому сенсі означає коло повноважень будь-якого органу чи посадовця. Водночас термін «компетентність» означає набір знань, умінь і навичок особистості, які дозволяють якісно виконувати свої функції в межах кола повноважень, або компетенцій.

Недооцінка чинника компетентності депутатів місцевих рад як ресурсу для ефективної діяльності ставила під сумнів думку, що більшість органів місцевого самоврядування можуть стати повноцінними партнерами в реалізації реформ. Тому актуальним є рішення Уряду України (грудень 2017 р.), пов'язане з подальшим реформуванням системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. У відповідному розпорядженні Кабінету Міністрів України констатується, що здійснення в Україні структурних реформ, зокрема, територіальної організації влади, вимагає високого рівня професійної компетентності та професійного розвитку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад як невід'ємних складників управління людськими ресурсами у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Вказаним документом схвалена Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів

місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [6].

Реалізація Концепції дозволить підвищити управлінську компетентність публічних службовців як вміння організовувати виконання завдань і отримувати результати через задіяння наявних ресурсів і створення їх унікальної сукупності.

Компетентність, що лежить в основі здатності, може підвищуватися через наукові дослідження або набуття знань і навичок. Тому для забезпечення професійного розвитку публічних службовців передбачається впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій; розроблення на основі компетентнісного підходу професійних стандартів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Важливим є колективний досвід спільної діяльності із впровадження новацій – формування інтелектуального потенціалу органу управління громадою та її членів. Йдеться про розвиток людського капіталу, корпоративної культури, управлінських та інформаційних технологій для модернізації бюрократичних процесів і пошуку нових способів піднесення громадянської свідомості населення. Керівництву територіальної громади необхідно уважно ставитися до вимог і очікувань громадян для забезпечення належної відповіді на потреби, які вони висловлюють, працювати над заохоченням громадян робити внесок у життя своїх громад.

Місцевим громадам може бути запропоновано розроблення програми громадської активізації як принцип успішного використання потенціалу демократії за активної участі громадян. Вони мають бути рівноправними партнерами органу самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних зі спільним місцем проживання.

Від способу організації управління громадою, тобто його функціональності, залежить дуже багато, зокрема й те, чи буде в громадах існувати поділ на тих, хто має владу, і тих, хто її немає, а також чи вдасться між цими групами побудувати партнерські відносини, корисні для всіх.

Звичайно, ефективність діяльності громади, насамперед, оцінюється через діяльність її адміністрації та посадових осіб, які там працюють. Цю оцінку дають не тільки жителі, які приходять у таку установу як клієнти, а й інвестори, які аналізують інвестиційну привабливість різних громад.

Інвестори прямо впливають на економічний розвиток територіальних громад і розуміють, що органи місцевої влади після нових виборів можуть відкидати політику своїх попередників, а також думають, як цьому запобігти. Не можна планувати стратегічну діяльність так, щоб усі дії реалізовувалися в межах однієї каденції місцевої ради. Тому адміністрації громади важливо організувати свою діяльність так чітко і стратегічно правильно, щоб ці організаційні процеси в органі місцевого самоврядування стали ефективною традицією, яку потрібно лише вдосконалювати.

Організувати роботу громадян (наприклад, під час розроблення стратегії розвитку території) буває нелегко. Є чинники, які ускладнюють роботу таких груп, наприклад: невідповідність інтересів членів групи, недисциплінованість зборів, недотримання взятих на себе повноважень, надмірна кількість ідей, інколи лідер групи бере на себе забагато обов'язків і потім змушений відмовитися від участі. Тому викликом і завданням для адміністрації територіальної громади є сприяння проведенню навчання лідерів громадської думки для організації конструктивної партнерської співпраці.

Тому менеджмент знань (зокрема й знань для громадян) – це спосіб управління, який вимагає осучасненого підходу до стратегії управління та структури органу місцевого самоврядування, системи комунікацій і кадрової політики. Він також вимагає нових навичок керівництва щодо вміння накопичувати знання, передавати їх і замінювати на кращі.

Для управління явними знаннями існують системи навчання, системи обміну інформацією тощо, вони укладаються в інструкціях. Неявні знання, як-от корпоративна культура і наставництво, проявляються в організаційних процедурах. Явне організаційне знання може зберігатися фіксовано і передаватися через інформаційні системи, а ті рішення, що потребують неявного знання, мають ухвалюватися співробітниками, які компетентні в цьому питанні.

Громадянське суспільство стає суспільством інформації. Це означає, що громадянин черпає відомості про діяльність органу публічної влади з інформації, створеної іншими людьми, частково – із власної практики. Тому без знання засад роботи із громадськістю неможливо уявити суспільство, яке складається зі свідомих громадян. У діях органу місцевого самоврядування необхідне знання засад, які керують рухом інформа-

ції, оскільки основною формою функціонування громадянського суспільства є вільна суспільна дискусія. Свідомому громадянину не притаманна споживацька позиція, громадянин має знати, що влада буде підтримувати його власну активність та ініціативність, але не вирішувати всі його проблеми. Громадянськість – це колективна самосвідомість і ставлення до інтересів громади як до цінності, з позиції пошани до спільного блага й ефективного використання спільних ресурсів.

Розвиток організаційної здатності, що сприяє створенню нових послуг, процесів, інновацій у сфері управління громадою, дозволяє суб'єкту управління комбінувати й ефективно використовувати наявні ресурси.

Процесний підхід – це інструмент контролю і вдосконалення системи управління будь-якою установою. Необхідно виділити процеси як окремі ділянки, напрями діяльності, і кожен із них окремо оцінювати та вдосконалювати. Процесний підхід забезпечує безперервний контроль зв'язків окремих процесів у межах системи.

Його основними принципами є додержання вимог законів і закономірностей управління; забезпечення послідовного вдосконалення управління, що узгоджуються із законодавчо затвердженими етапами здійснення реформ суспільного розвитку.

Діяльність органів публічної влади, розподілена на процеси, охоплює регламентацію участі посадовця в кожному процесі; чітке визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання; розроблення та нормативне закріплення стандартів усіх документів.

Застосування процесного підходу до управління в органі публічної влади є необхідною умовою відтворення і розвитку організаційної здатності, яка являє собою компетентність, ресурси та спроможність, раціональну організацію виконання функцій і отримання найкращих результатів завдяки правильній комбінації ресурсів усіх видів.

Орган публічної влади повинен сформувати такі організаційні процедури, які відображають наявні знання співробітників про способи виконання дій і однозначно ними сприймаються та трактуються.

Вдосконалюється поняття «управлінська компетентність» на рівні громади – це не тільки вміння організовувати виконання функцій для отримання результату, а й здатність досягати ви-

значених цілей з активним залученням громадян до ухвалення рішень, що забезпечує найкраще співвідношення витрат і отриманих результатів. Під час ухвалення рішень завжди треба враховувати, що є ризик невизначеності результату рішення, особливо проблемним є колективне несприйняття громадою результату таких управлінських рішень. Тому особливо важливою є публічність процесу визначення, розроблення, узгодження цілей і способів їх досягнення.

Висновки і пропозиції. Пропонуються такі шляхи практичного розвитку організаційної здатності громади:

- принцип «прозорості» як запровадження сучасних методів взаємодії із громадськістю шляхом використання нових каналів інформації;
- принцип «чутливості» як швидке реагування та врахування нових реалій соціально-економічного розвитку;
- принцип «інтелектуальності» як організація безперервного навчання персоналу;
- принцип «іміджевості» як формування корпоративної культури громади та здатність її як організації відповідати вимогам членів.
- принцип «обґрунтованості» як додержання вимог законів і закономірностей управління; чітке виконання регламентів, узгодження нововведень із положеннями реформи децентралізації в Україні.

Подальші дослідження плануються в площині аналізу ресурсного потенціалу територіальних громад, розроблення комплексної методики покращення організаційної здатності й ухвалення ефективних управлінських рішень у системі органів місцевого самоврядування в період активного реформування, що дозволить одержати усталені переваги в системі місцевого самоврядування. Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду, інноваційних інструментів місцевого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Лозовский А. Условия и факторы качества управленческих решений / А. Лозовский, Н. Мартошук // Молодий вчений. – 2015. – № 1(16). – С. 127–130.
2. Орлов О. Системні протиріччя процесу ухвалення державно-управлінських рішень / О. Орлов // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 53–59.
3. Безверхнюк Т. Система ресурсного забезпечення регіонального управління : концептуаль-

- ні засади розбудови і механізми функціонування : автореф. дис. ... д. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т. Безверхнюк ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2009. – 36 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/notices/index/IdNotice:259939/Source:default#>.
4. Стратегічне управління знаннями підприємства : [монографія] / А. Наливайко, О. Гребешкова, Л. Батенко та ін. ; за заг. ред. А. Наливайка. – К. : КНЕУ, 2014. – 445 с.
 5. Верба В. Ціннісна пропозиція знаньсвих організацій : проблеми та способи утворення / В. Верба, О. Гребешкова // Маркетинг. Менеджмент. Інновації : [монографія] / за ред. С. Ілляшенка. – Суми : ТОВ «ТД «Папірус»», 2010. – С. 541–553.
 6. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptiy>.

Липовская С. А. Предметное поле исследования организационной способности как нематериального ресурса в системе местного самоуправления

В статье исследуются вопросы, касающиеся формирования организационной способности как особенного ресурса, обеспечивающего возможность органа местного самоуправления должным образом использовать имеющиеся материально-финансовые ресурсы благодаря эффективному использованию интеллектуального капитала. Введение процессного подхода в управлении предусматривает и организационную учебу, повышение управленческой и профессиональной компетенций персонала. Автор анализирует организационную способность в качестве нематериального ресурса, имеющего огромное значение в процессе децентрализации власти и усиления роли местного самоуправления.

Ключевые слова: организационная способность, местное самоуправление, нематериальный ресурс, ресурсная теория, управленческие технологии, компетенции.

Lypovska S. O. Subject field of research of organizational capacity as an intangible resource in the system of local self-government

The article deals with the issues related to the formation of organizational capacity as a special resource, which enables the local self-government body to use material and financial resources properly through the effective use of intellectual capital, organizational training and improvement of managerial and professional competencies of staff, introduction of a process approach into management. The author analyzes organizational capacity as an intangible resource, crucial in the process of decentralization of power and strengthening the role of local self-government, first of all communities.

Key words: organizational capacity, local self-government, intangible resource, resource theory, managerial technologies, competencies.

О. А. Матвійчук

аспірант
Класичного приватного університету

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті виявлено сутність державної інформаційної політики в Україні. Окреслено напрями державної інформаційної політики, наведено приклад. Розкрито реалізацію державної інформаційної політики, що базується на нормативно-правовій базі України. Визначено головні аспекти інформаційного суспільства у зв'язку з його постійними змінами. Наведено основні поняття та характеристики державної інформаційної політики як частини термінологічного апарату згідно із Законом України «Про інформацію».

Ключові слова: державна інформаційна політика, інформаційне суспільство, інформаційний простір, інформаційні технології.

Постановка проблеми. Унаслідок зростання значення та розширення інформаційного простору в суспільстві має місце державна інформаційна політика як основний елемент інтелектуального розвитку населення України. Основними питаннями щодо визначення сутності державної інформаційної політики, що постають перед дослідниками, варто назвати, зокрема, мету державної інформаційної політики та принципи й напрями, які повинні бути в межах державної інформаційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вітчизняних науковців приділили увагу теоретичним та практичним аспектам інформаційної політики; зокрема, ці питання розглянуто В. Івановим, О. Литвиненком, А. Москаленком, Г. Почепцовим, С. Чукутом та іншими вченими. Проблематиці державної інформаційної політики присвятили праці такі автори, як І. Арістова, Л. Березовець, В. Білоус, А. Гальчинський, О. Голобуцький, В. Горбатенко, О. Григор, В. Данільян, Н. Дніпренко, О. Дубас, О. Ємельяненко, В. Журавський, М. Згуровський, В. Іванов, Є. Калашнюк, І. Кисарець, А. Колодюк, О. Литвиненко, О. Маруховський, В. Недбай, Г. Несвіт, І. Огірко, В. Парфенюк, Г. Почепцов, В. Скалацький, О. Скаленко, О. Соснін, О. Старіш, В. Тронь, О. Флюр, В. Фурашев, В. Хомяков, П. Цегольник, І. Чиж, С. Чукут, О. Шевчук та інші. Однак подальше вивчення, аналіз та окреслення державної інформаційної політики постає перед науковцями як головне питання внаслідок розвитку інформаційного середовища.

Мета статті – визначити сутність державної політики як основного компонента розвитку ін-

формаційного суспільства, дослідити напрями державної політики, принципи, за якими здійснюється державна політика, та мету здійснення державної інформаційної політики.

Виклад основного матеріалу. В Україні становлення інформаційного суспільства перебуває на початковому етапі. Тому визначення мети, принципів і напрямів, за якими буде здійснюватись державна інформаційна політика, стає вкрай важливим завданням у ході наукових досліджень. На жаль, стан інформаційного середовища в аспекті державної підтримки перебуває на периферії та потребує нагального збільшення участі держави в регулюванні розвитку інформаційного суспільства [1; 2].

Реалізація державної інформаційної політики повинна спиратись на нормативно-правову базу в таких питаннях:

- 1) закріплення юридичної взаємодії в інформаційному просторі;
- 2) формування концептуального підходу до реалізації державної інформаційної політики в інформаційному просторі;
- 3) імплементації створених програм із державної інформаційної політики, інтегруючи фактор несподіваності внаслідок швидких змін в інформаційному просторі, що супроводжується зміною інформаційних технологій і відносин в інформаційному суспільстві;
- 4) створення координаційного центру щодо впровадження державної інформаційної політики на рівні регіонів, міст, сіл чи селищ;
- 5) надання експертних оцінок унаслідок імплементації державної інформаційної політики для кращого розуміння подальших дій та

заходів (розроблення короткострокових, середньострокових і довгострокових планів);

б) повної уніфікації даних у реалізації державної інформаційної політики незалежно від регіону, міста, села чи селища;

7) створення законодавчих меж для імплементації певної діяльності, тобто надання сертифікатів, ліцензій тощо.

До заходів реалізації державної інформаційної політики потрібно віднести такі:

а) адаптивність до запитів інформаційного суспільства – суміщення методів децентралізації й централізації;

б) самозабезпечення – надання можливостей у межах державної інформаційної політики всім учасникам інформаційного простору забезпечувати себе самостійно;

в) інвестиційну привабливість – надання преференцій для інвесторів, які будуть вкладати кошти в український інформаційний простір.

Також необхідно визначити головні аспекти інформаційного суспільства, враховуючи постійні зміни сучасного інформаційного суспільства.

По-перше, інформатизація суспільства та його розвиток є процесом розвитку суспільства, унаслідок чого змінюються вподобання (наприклад, зміна бачення кожною людиною політичних, економічних і соціальних процесів держави).

По-друге, підтримка інформаційної сфери забезпечується вже технологічною сферою держави, залежно від її рівня розвитку змінюються також самі підходи до окреслення основних потреб інформаційного суспільства.

По-третє, відбувається деструкція відносин між різними секторами інформаційного середовища внаслідок інформатизації суспільства, тому виникає запит щодо чіткого визначення юридичних меж [3].

Окреслюючи основні поняття та надання певної характеристики державної інформаційної політики, варто підкреслити термінологічний апарат згідно із Законом України «Про інформацію».

Так, інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронно-матеріальному вигляді.

Основними принципами в цій сфері є такі: а) гарантованість права на інформацію; б) відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; в) достовірність і повнота

інформації; г) свобода вираження поглядів та переконань; ґ) правомірність одержання, використання, поширення, зберігання й захисту інформації; д) захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Основними напрямками державної інформаційної політики є такі: 1) забезпечення доступу кожного до інформації; 2) забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення й охорони інформації; 3) створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; 4) забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; 5) постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; 6) забезпечення інформаційної безпеки України; 7) сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [4].

Також варто приділити увагу характерним ознакам інформаційного суспільства як складника, на основі якого формуються напрями державної інформаційної політики, зокрема:

1) глобалізація інформаційного простору, унаслідок чого підвищується комунікація між спільнотою та доступ до глобальних інформаційних ресурсів;

2) домінування нових технологій у сфері інформаційних технологій як основного елемента змін у соціально-економічних і соціально-політичних відносинах в інформаційному суспільстві;

3) формування нового бачення щодо поняття виробництва, унаслідок чого інформація стає продуктом для інформаційного суспільства;

4) зміна підходів до підвищення рівня знань, професійних навичок та сприяння інформаційного обміну на міжнародному, національному й регіональному рівнях;

5) надання можливостей громадянам держави нової соціальної інституції як основного компонента підвищення спроможності забезпечення прав громадян.

Надані характеристики свідчать про те, що інформаційний простір є головною частиною життя суспільства та нерозривно пов'язаний із державною інформаційною політикою. Таким чином, розвиток суспільства в інформаційному просторі супроводжується розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, що дає змогу будувати нові сервіси для інформаційного суспільства в таких напрямках, як економіка, дер-

жавне управління, освіта, національна культура, наука й техніка [4].

Варто зазначити, що державна інформаційна політика – це імплементація комплексу дій регулятора для отримання, використання, поширення та зберігання інформації. Метою державної інформаційної політики є забезпечення розвитку інформаційного суспільства в межах дотримання законодавства України. З огляду на державні функції основними напрямками імплементації державної інформаційної політики є такі:

1) створення екосистеми інформаційного простору для вільного доступу до нього населення України;

2) формування та створення обмежень для українського інформаційного простору, для його захисту;

3) адаптація державної інформаційної політики до нових економічних, політичних, соціальних, технологічних та інформаційних умов у разі їх імплементації як частини інформаційного суспільства;

4) оптимізація інформаційного простору (обмеження шкідливого контенту) шляхом реалізації державної інформаційної політики;

5) збагачення україномовних ресурсів та збільшення ресурсної бази за рахунок надання преференції з боку держави для україномовного контенту;

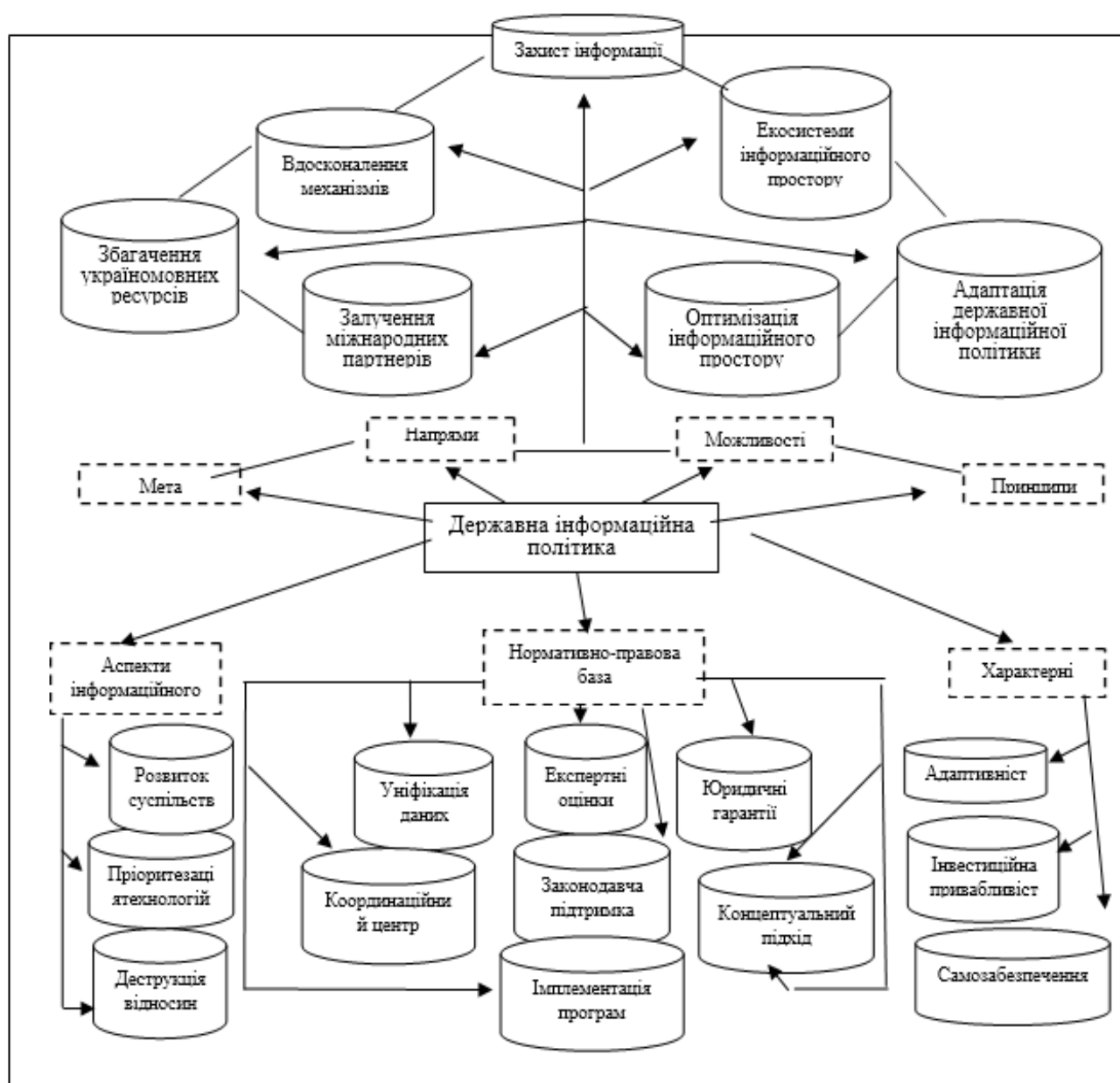


Рис. 1. Схема дефініції державної інформаційної політики

6) удосконалення механізмів імплементації інструментів кібербезпеки в разі виникнення потреби;

7) залучення міжнародних партнерів до розроблення спільної політики в інформаційному просторі для уникнення конфліктних ситуацій з іншими державами.

Вказуючи основний базис державної інформаційної політики, варто зазначити, що державна інформаційна політика є частиною інформаційно-правової політики держави, що має на меті модернізацію та розроблення нових механізмів публічного управління інформаційної сфери. Загалом державна інформаційна політика є концептуальним осмисленням ідей, цілей, завдань, принципів, програм, які віддзеркалюють усю суть державної політики щодо інформаційного суспільства.

Однак інформаційно-правова політика є комплексом дій, де суб'єктами можуть виступати громадяни, державні й недержавні інституції для створення, корекції та імплементації правового регулювання державою. Інформаційно-правова політика – це один із видів регуляторного механізму державної інформаційної політики, що спрямовує свій вектор дій на створення системи регулювання нормативно-правового поля процесу інформатизації, а також засіб закріплення й реалізації політичного напрямку країни щодо становлення інформаційного суспільства [5].

Досліджуючи державну інформаційну політику, варто підкреслити роль інформатизації в освіті – інформаційному просторі – як головного чинника розвитку інформаційного суспільства, що здатний сприяти таким напрямкам розвитку освіти в державі, як навчальна робота, навчально-методична робота, контроль виконання директивних документів, швидкий обмін інформацією між різними рівнями державних органів влади у сфері освіти. Головним моментом імплементації державної інформаційної політики у сфері освіти має стати антимонопольний складник, що стосується всіх аспектів функціонування інформаційно-освітнього простору. Однак сприйняття наявних інструментів повинне ідентифікуватись як інструмент сьогодення, а не майбутнього, тому що інформаційні технології є найбільш стрімкими у своєму розвитку. Головне місце починають посідати інформаційні технології у сфері освіти [6]. Тому варто надати дефініцію державної інформаційної політики у вигляді схеми, сформованої на основі

всіх джерел (див. рис. 1).

Ця схема являє собою дефініцію державної інформаційної політики, відображає її зв'язки, комунікацію та характеристику її рис, що впливає на зміни в соціально-економічних і соціально-політичних відносинах інформаційного суспільства. Схема відображає загалом комплекс державної та інформаційної політики на основі викладеного дослідженого матеріалу, у ході чого було виявлено сутність, мету, напрями й принципи реалізації державної інформаційної політики.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного аналізу варто сказати, що сутність державної інформаційної політики в межах розвитку інформаційного суспільства стає основним вектором розвитку останнього. Однак зауважимо, що сутність, напрями й принципи державної інформаційної політики є важливими елементами в процесі регулювання та розвитку інформаційного суспільства.

Надання можливості суспільству динамічно розвивати український інформаційний простір насамперед дасть змогу реалізувати весь національний потенціал задля вирішення загальнодержавних питань. Необхідно зауважити щодо імплементації державної інформаційної політики, що її реалізація спирається на розвиток інформаційного суспільства, тобто чим динамічнішим буде зростання ролі й значення соціально-економічних і соціально-політичних відносин у суспільстві, тим частіше буде змінюватись інструментарій державної інформаційної політики.

Аналізуючи вищевикладене, зазначимо, що інформаційне суспільство є рушійною силою в розвитку держави, впливаючи на його розбудову, зокрема в таких напрямках, як соціальна сфера. Тому активна участь громадян у державотворчих процесах має бути актуальним питанням.

Список використаної літератури:

1. Іванченко Ю. Сутність, головні напрями та способи державної інформаційної політики в Україні / Ю. Іванченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05ijmipu.pdf>.
2. Негодченко В. Основні напрями державної інформаційної політики в Україні / В. Негодченко // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 4. – С. 77–81.
3. Брижко В. До питання упорядкування діяльності в інформаційній сфері / В. Брижко //

- Открытые информационные и компьютерные интегрированные технологии. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.khai.edu/csp/nauchportal/Arhiv/OIKIT/2009/OIKIT42/29_%D0%91%D1%80%D0%B8%D0%B6%D0%BA%D0%BE_.pdf.
4. Закон України «Про інформацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
 5. Єсімов С. Інформаційно-правова політика як складова інформаційної функції держави / С. Єсімов, С. Мельник // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://journal.lvduvs.edu.ua/visnyky/nvsvy/01_2016/16yessifd.pdf.
 6. Бурлай М. Напрями державної інформаційної політики та розвитку системи вищої освіти / М. Бурлай // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія «Економічні науки». – 2013. – № 5. – С. 40–45.
 7. Самсонова К. Інформатизація в Україні: основні тенденції та проблеми / К. Самсонова, А. Лисенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/4764/1/%E2%84%9611_1_2011-80-84.pdf.

Матвийчук А. А. Сущность государственной политики формирования информационного общества

В статье выявлена сущность государственной информационной политики в Украине. Определены направления государственной информационной политики, приведен пример. Раскрыта реализация государственной информационной политики, базирующейся на нормативно-правовой базе Украины. Определены основные аспекты информационного общества в связи с его постоянными изменениями. Приведены основные понятия и характеристики государственной информационной политики как части терминологического аппарата в соответствии с Законом Украины «Об информации».

Ключевые слова: государственная информационная политика, информационное общество, информационное пространство, информационные технологии.

Matviichuk O. A. The essence of the state policy forming of information society

The article reveals the essence of the state information policy in Ukraine. The directions of the state information policy are outlined, an example is given. The implementation of the state information policy based on the normative and legal basis of Ukraine is revealed. The main aspects of the information society are identified in connection with its constant changes. The main concepts and characteristics of the state information policy as a part of the terminological apparatus according to the Law of Ukraine "On Information" are given.

Key words: state information policy, information society, information space, information technologies.

УДК 35.075: 352.07

Л. Д. Полішкевич

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

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуті поняття «етика» та «професійна етика» в контексті їх застосування до посадових осіб органів місцевого самоврядування. Розкрито особливості та сутність адміністративної етики як одного з видів професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування, визначено її функції та принципи.

Ключові слова: адміністративна етика посадових осіб органів місцевого самоврядування, професійна етика, місцеве самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування з громадянськістю, підвищення якості надання адміністративних послуг.

Постановка проблеми. Нові соціально-економічні умови сьогодення, перехід до інформаційного суспільства та серйозні зміни у світогляді громадян позначились і на взаєминах суспільства і держави, на розумінні ключових завдань і принципів державного управління та місцевого самоврядування.

Однією з найважливіших рушійних сил реформування служби в органах місцевого самоврядування в Україні є зростаючі вимоги з боку суспільства до ефективності роботи цих органів і якості надаваних ними послуг.

Стійка недовіра населення до всіх рівнів влади, змушує, з одного боку, до використання в управлінні принципів і методів комерційного менеджменту, а з іншого – до впровадження заходів, спрямованих на поліпшення іміджу державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування перед громадянськістю. Це посилює значимість морального аспекту управлінської діяльності, та вимагає чіткого формулювання не тільки професійних, а й етичних вимог до працівників усіх рівнів сфери управління, що зумовлює потребу дослідження, зокрема, адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення й дослідження професійної етики державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування зробили вітчизняні дослідники Т. Василевська, С. Жарай, Т. Жалко, В. Куйбіда, М. Рудакевич, Т. Чмут та інші науковці.

Однак, потребує додаткової уваги проблема розвитку особливого виду професійної етики посадових осіб органів місцевого самовряду-

вання – адміністративної, яка здатна забезпечити захист прав і законних інтересів громадян у процесі надання їм адміністративних послуг.

Мета статті. Метою статті є дослідження особливостей адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Досягнення мети забезпечується реалізацією таких завдань:

- розглянути поняття «етика» та «професійна етика» в контексті їх застосування до посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- розкрити особливості та сутність адміністративної етики як одного з видів професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- визначити функції та принципи адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Термін «етика» – давньогрецького походження. Він бере початок від слова «етос» (ἦθος, ethos), що означало місце перебування – людське житло, звіринє лігво, пташине гніздо. У цьому значенні воно вживалося ще Гомером [1, с. 23]. Пізніше це поняття набуває іншого змісту – стійка природа будь-якого явища, в тому числі характер, внутрішній характер людини.

Зазначимо, що терміни «етика», «мораль», «моральність» за своїм етимологічним змістом і історією виникнення однотипні, змістовно пере-хрещуються і в принципі є взаємозамінними: ми говоримо – «етичні правила», «моральні принципи», «моральні норми», надаючи різні смислові відтінки загальному поняттю [2].

Поняття «етика» здебільшого вживається у значенні науки, а поняття «мораль» – реаль-

ного явища, що досліджує дана наука, хоча чіткого кордону між ними немає, оскільки здійснюючи вчинок, ми використовуємо певні знання про моральну поведінку [3, с. 5].

У спеціальній літературі етика поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування розглядається як атрибут професіоналізму, а також управлінської компетенції. Вона характеризує професійну моральну свідомість і самосвідомість, спосіб мислення та особливості поведінки, що відповідають критеріям загальнолюдської моралі, суспільним цінностям, спеціальним професійним моральним вимогам і сенсожиттєвим цілям службовця та забезпечують належне виконання ним морального обов'язку [4, с. 97].

Етика поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування має нормативно-деонтологічний характер, що, в свою чергу, проявляється у практиці видання відповідних законів, кодексів та інших офіційних розпоряджень, які формують єдиний морально-етичний простір державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Професійна етика державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в умовах, часом досить складних, незвичайних. Професійна етика не формує нові принципи і поняття моральної свідомості, вона ніби «пристосовує» вже відомі принципи, поняття до специфічних сфер життєдіяльності людини [5, с. 96].

Професійна етика вирізняється:

- усвідомленою ретельною розробкою професійних етичних норм;
- побудовою системи взаємозалежних цінностей, принципів, норм, установок, зафіксованих в Етичному кодексі;
- існуванням групи людей, що відповідають за підтримку і захист цих норм [3, с. 9].

Формування професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування зумовлене впливом соціального середовища, суспільства, його принципами й нормами. Вона є, свого роду, вираженням «моральності» такого суспільства.

Варто акцентувати, що зміст професійної етики залежить від специфіки професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, яка визначена організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчи-

ми функціями в системі органів місцевого самоврядування. Цілком обґрунтованою видається позиція автора [6, с. 6], що професійна етика – це система конкретизованих моральних норм і принципів із врахуванням особливостей тієї чи іншої професійної діяльності людей.

Специфіка професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування полягає, насамперед, в особливостях їх правового статусу посадових осіб, їх можливостях здійснювати владні повноваження та приймати вольові суб'єктивні рішення, де мірилом справедливості виступає лише совість.

Моральний вимір професійної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування зумовлений назвою професії «служба в органах місцевого самоврядування» та законодавчим закріпленням базового принципу «служіння». Так, одним з основних принципів служби в органах місцевого самоврядування, задекларованих у статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», є служіння територіальній громаді. Цей принцип визначає обов'язок і право служити іншим та виступає своєрідною формою визнання суспільною громадою значущості цієї професії та її носіїв [4, с. 95]. Посадові особи, виконуючи свої професійні обов'язки з дотриманням цього морально та законодавчо закріпленого принципу, впливають на моральний стан територіальної громади та держави в цілому. Наслідком орієнтації служби в органах місцевого самоврядування на служіння громаді має стати удосконалення ціннісних орієнтацій та моральне самовдосконалення посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Тому закономірно, що в умовах трансформації характеру надання адміністративних послуг з виключно управлінського на сервісний, набуває все більшої актуальності підвищення адміністративної культури та вироблення загальних правил поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Визначення чітких меж поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування при наданні ними адміністративних послуг слугуватиме створенню передумов не лише для зміцнення їх репутації, підтримки честі й гідності, а й для підвищення авторитету інституту місцевого самоврядування.

Якість надання адміністративних послуг перебуває у безпосередній залежності від управлінської культури та етики посадових осіб міс-

цевого самоврядування. Засобом регулювання професійної діяльності й поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування виступає адміністративна етика. Саме етичний компонент поведінки надає посадовим особам органів місцевого самоврядування широкі можливості вибору в ситуації моральної колізії, що забезпечує їм відчуття власної значимості в процесі управління і свідомої відповідальності за вирішення суспільних проблем [4, с. 68].

Адміністративна етика не тільки відображає стан моральності держави, органів державного управління та місцевого самоврядування, а й визначає напрямки її розвитку, умови реалізації особистості кожного управлінця.

Адміністративна етика розглядається в якості одного з видів професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування, як:

- «професійна мораль посадових осіб органів місцевого самоврядування, яка включає в себе певний набір згрупованих за важливістю основних, базових моральних цінностей, норм, якостей, приписів, об'єктивно необхідних для успішного виконання ними своїх службових обов'язків»;

- наука про програму моральних принципів щодо поведінки посадових осіб в організаціях, в даному випадку в органах місцевого самоврядування;

- адаптовані до практичних потреб служби в органах місцевого самоврядування відомості про основні етичні поняття, закономірності і тенденції формування службових відносин, про моральні цінності, що впливають на службовців і їх оточення, про моральні вимоги до форм, методів і стилю службової діяльності в сфері управління;

- нормативна дисципліна, що систематизує і формулює вимоги суспільства до морального змісту і соціального призначення діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування [7, с. 113].

Адміністративна етика посадових осіб місцевого самоврядування – це вид професійної етики, який є сукупністю принципів, норм і правил, що визначають моральні аспекти професійної діяльності та поведінки посадових осіб, які наділені організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчими функціями в органах місцевого самоврядування.

Адміністративна етика базується на чотирьох компонентах:

- стандарти і норми – принципи, що визначають дії посадових осіб відповідно до чинних законів, кодексів, правил;

- цінності – переконання, думки, взаємовідносини посадових осіб до таких понять, як свобода, справедливість, чесність, лояльність, нейтральність, відповідальність та ін.;

- організаційна поведінка – різні форми професійної діяльності посадових осіб, орієнтовані на цінності суспільства або окремих соціальних груп в рамках дій, визначених стандартів і норм;

- особливості зовнішнього середовища – умови, за яких здійснюється професійна діяльність посадових осіб (політичні, соціальні, культурні тощо).

Завданням адміністративної етики є:

- виявлення місця і ролі моралі в системі державно-управлінських відносин;

- оцінка морального стану персоналу управління;

- аналіз найбільш типових моральних колізій, конфлікту інтересів та пошук ефективних шляхів їх вирішення;

- вивчення основних тенденцій і закономірностей морального вдосконалення апарату управління;

- розробка кодексу адміністративної етики, що включає систематизований перелік єдиних етичних принципів, в найбільш загальній формі виражають вимоги суспільства до морального змісту і соціальному призначенню професійної діяльності кадрового корпусу всіх рівнів управління;

- вироблення ефективних технологій і механізмів реалізації етичних вимог в управлінській практиці [8].

До основних функцій адміністративної етики посадових осіб місцевого самоврядування ми відносимо:

- регулятивну, спрямовану на впровадження етичних засад у професійну діяльність шляхом нормування професійних відносин та створення сприятливого морального клімату на службі в органах місцевого самоврядування і підвищення її соціальної ефективності для прояву свободи, ініціативи, самостійності, тобто створення умов, за яких можлива професійна мораль та моральна професійна діяльність;

- пізнавальну, пов'язану зі сприйняттям, аналізом, відбором і узагальненням інформації, з придбанням посадовими особами соціального знання в процесі професійної діяльності щодо моральних пріоритетів, моральних вимог і норм

своїєї професійної діяльності. Вона спрямована на формування нового сприйняття ролі органів місцевого самоврядування як сервісного органу в наданні адміністративних послуг, а професії посадової особи місцевого самоврядування як професії, спрямованої на служіння територіальній громаді. Отримані знання формують уявлення про зміст моральних відносин, збагачують моральний потенціал посадових осіб місцевого самоврядування, сприяють розвитку етичних основ їх професійної діяльності;

- виховну, спрямовану на формування моральних якостей і підвищення морального рівня посадових осіб, мотивацію їх етичної поведінки. Сутність цієї функції полягає у формуванні в посадових осіб почуття власної гідності й честі, професійної гордості, лояльності до керівництва і громадськості в процесі надання адміністративних послуг;

- інтегративну, яка полягає в тому, що етика посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує формування моральної спільноти, сприяє об'єднанню індивідуальної волі окремих посадових осіб у колективній професійній діяльності на засадах моральної автономії та інших професійних норм;

- профілактичну, покликану стимулювати етичну поведінку та виявляти моральні деформації, дисфункції в управлінні, етичні конфлікти, причини, що їх породжують, розв'язувати та нейтралізувати їх;

- контрольну, що проявляється у формі внутрішнього (самоконтроль) і зовнішнього контролю моральності професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (контроль колективу, контроль громадськості).

Таким чином, етика посадових осіб місцевого самоврядування включає обов'язкові вимоги до стандартів поведінки. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (стаття 8) серед основних вимог до поведінки посадових осіб місцевого самоврядування виділено: сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [9].

Враховуючи нормативно закріплені морально-етичні цінності, до основних принципів адмі-

ністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування слід віднести:

- служіння інтересам територіальної громади, що є основоположним принципом, навколо якого має вибудовуватися система професійних ціннісних орієнтацій посадових осіб, і означає забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами, забезпечення інтересів територіальної громади під час здійснення посадовою особою своїх обов'язків, вміння дослуховуватися до інтересів соціальних груп, до потреб кожного громадянина;

- добропорядності, що передбачає недопущення наявності конфлікту між громадськими та особистими інтересами, неприпустимість використання державного чи комунального майна в особистих цілях, нерозголошення і невикористання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням посадовою особою своїх обов'язків;

- лояльності, що полягає у сумлінному виконанні рішень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів та органу місцевого самоврядування, в якому працює така посадова особа, незалежно від своїх власних переконань і політичних поглядів, а також в утриманні від проявів публічної критики діяльності державних органів чи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, у коректному ставленні до керівництва та своїх співробітників органу під час виконання посадових обов'язків, у шануванні та дотриманні народних звичаїв і національних традицій;

- законності, як суворого дотримання законів та підзаконних актів;

- політичної нейтральності, що зводиться до недопущення впливу політичних інтересів посадової особи на її дії та рішення, відмови від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій, уникнення від використання символіки політичних партій під час виконання посадових обов'язків, забезпечення прозорості у відносинах з особами, які виконують політичні функції;

- неупередженості, що виявляється у недопущенні надання будь-яких переваг і проявів прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, виявленні толерантності й поваги до різних релігійних організацій;

- добросовісності, що полягає у сумлінному, чесному й професійному виконанні особою сво-

їх посадових обов'язків, прояві ініціативи і творчих здібностей, постійному удосконаленні рівня своєї професійної компетентності, у дотриманні високої культури спілкування, у недопущенні проявів бюрократизму, нестриманості у висловлюваннях та ухилення від відповідальності за свої дії і рішення;

- гуманізму та соціальної справедливості, що ґрунтується на належній повазі прав і гідності громадян, шанобливому ставленні до них, рівності їх прав та свобод перед законом, недопущенні проявів свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, а також на недопущенні завдання їм моральної шкоди;

- непідкупності, що полягає у недопущенні виникнення конфліктних ситуацій, які можуть завдати шкоди авторитету органу місцевого самоврядування, або викликати сумнів у об'єктивному й сумлінному виконанні особою своїх посадових обов'язків.

Під терміном «адміністративна етика» розуміється етична сторона діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, правила ділового етикету. Іноді в науковій літературі поняття «адміністративна етика» зводиться до поняття «етика державної служби», а в якості її центральної проблеми висувається хоча і важлива, але все-таки приватна проблема конфлікту інтересів. Адже моральні цінності й етичні засоби впливають на поведінку посадових осіб місцевого самоврядування за принципом добровільності, через переконання й апеляцію до його честі й совісті.

Серед основних проблем етичності посадових осіб органів місцевого самоврядування, на вирішення яких спрямована адміністративна етика, слід виділити: проблему відповідальності і підзвітності посадових осіб місцевого самоврядування; проблему громадських інтересів; проблему конфліктів інтересів; проблему корупції та боротьби з нею; проблему бюрократизму, кар'єризму, протекціонізму; проблему регулювання лобістської діяльності; проблему етичності при прийнятті і реалізації управлінських рішень.

З іншими видами професійної етики адміністративну етику об'єднує спільна моральна основа у вигляді вимог суспільної моралі; характер ставлення до трудового процесу, його учасників, інших трудових колективів і суспільства в цілому.

У міру поширення ідеї сервісного характеру держави, перетворення державної служби та

служби в органах місцевого самоврядування в істинно громадянську і формування нового образу державного управління, держава і органи управління всіх рівнів, що виступають від її імені, починають розглядатися і сприйматися громадянами як організації, що забезпечують послуги, оплачувані ними як платниками податків.

За таких умов особливого значення набувають питання розвитку взаємодії з громадськістю в процесі надання їм адміністративних послуг, що вимагає забезпечення довіри громадян до діяльності органів місцевого самоврядування. Одним із показників, що сприяють її формуванню є саме рівень адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Фахівці відзначають, що найпоширенішою вадою діяльності адміністративних органів є ставлення до приватної особи як до прохача, орієнтація не на задоволення очікувань особи, а на формальне дотримання правил [10]. Тому найважливішим напрямком зростання рівня адміністративної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті підвищення ефективності взаємодії з громадськістю у сфері надання адміністративних послуг є ставлення до приватної особи як до споживача (клієнта).

Існують певні причини, які зумовлюють конфліктність у стосунках посадовців і громадян. Якщо не відносити до таких основних причин етичну недосконалість самих законів, то решту можна звести до проблеми морально-психологічної неготовності і нездатності переважної більшості посадових осіб органів місцевого самоврядування обрати пріоритетом своєї діяльності права й інтереси людини, громадянина, а не начальника чи держави [11, с. 269].

Таким чином, однією з умов налагодженої взаємодії з громадськістю посадових осіб органів місцевого самоврядування і якісного надання останніми адміністративних послуг, є формування етичної культури у посадових осіб і дотримання ними норм адміністративної етики, які, в свою чергу, повинні визначатися відповідними законодавчими нормами.

Висновки і пропозиції. Адміністративна етика посадових осіб місцевого самоврядування розглядається як вид професійної етики, який є сукупністю принципів, норм і правил, що визначають моральні аспекти професійної діяльності та поведінки посадових осіб, які наділені організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчими функціями в органах місцевого самоврядування. Адміністративна етика

посадових осіб місцевого самоврядування має ґрунтуватися на таких принципах, як служіння інтересам територіальної громади, добропорядності, лояльності, законності, політичної нейтральності, неупередженості, добросовісності, непідкупності, гуманізму та соціальної справедливості.

У контексті повсякденної роботи посадових осіб місцевого самоврядування етичні аспекти видаються менш важливими, ніж інші, однак, оскільки адміністративна етика впливає на рішення всіх проблем без винятку, формулювання чітких етичних вимог до працівників усіх рівнів сфери управління та контроль за їх дотриманням дозволять налагодити взаємодію з громадськістю та підвищити якість надання адміністративних послуг, що власне може стати предметом подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Етика: підручник для бакалаврів / А.А. Гусейнов, А.Р. Гаджикурбанов [та ін]; під заг. ред. А.А. Гусейнова. – М.: Видавництво Юрайт, 2013. – 569 с. – Серія: Бакалавр. Поглиблений курс.
2. Етика, мораль, моральність [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.etica.in.ua/etika-moral-moral-nist/>. – Заголовок з екрану.
3. Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : навч.-метод. матеріали / Т.Е. Василевська ; уклад. О.М. Руденко. – К.: НАДУ, 2013. – 76 с.
4. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. – Т.: Вид-во АСТОН, 2007. – 400 с.
5. Державна і муніципальна служба: підручник для бакалаврів / А.В. Кочетков, Р.А. Сульдїна, Т.В. Халілова, Т.А. Занко; під заг. ред. Н.С. Охотського. – М.: Видавництво Юрайт, 2014. – 556 с. – Серія: Бакалавр. Поглиблений курс.
6. Бралатан В.П. Професійна етика: навч. посіб. / В.П. Бралатан, Л.В. Гуцаленко, Н.Г. Здирко. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 252 с.
7. Шувалова Н.Н. Етика та етикет державної і муніципальної служби: підручник і практикум для академічного бакалаврату. – М.: Видавництво Юрайт, 2015. – 374 с. – Серія : Бакалавр. Академічний курс.
8. Административная этика как вид профессиональной этики [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://studme.org/46850/etika_i_estetika/administrativnaya_etika_kak_vid_professionalnoy_etiki. – Заголовок з екрану.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 33. – ст. 175.
10. Жалко Т.Й. Адміністративна етика в органах місцевого самоврядування та стосунки з громадськістю як складова комунікативно-інформаційного процесу / Т.Й. Жалко // Режим доступу: https://irbis-nbuv.gov.ua/Nznuoaksk_2009_1_8.pdf. – Заголовок з екрану.
11. Рудакевич М.І. Етика державних службовців / М.І. Рудакевич. – Київ: УАДУ, 2003. – 359 с.

Полишкевич Л. Д. Особенности административной этики должностных лиц органов местного самоуправления

В статье рассмотрены понятия «этика» и «профессиональная этика» в контексте их применения к государственным служащим и должностным лицам органов местного самоуправления. Раскрыты особенности и сущность административной этики как одного из видов профессиональной этики должностных лиц органов местного самоуправления. Определены функции и принципы административной этики должностных лиц органов местного самоуправления.

Ключевые слова: административная этика должностных лиц органов местного самоуправления, профессиональная этика, местное самоуправление, взаимодействие органов местного самоуправления с общественностью, повышение качества предоставления административных услуг.

Polishkevych L. D. Features of administrative ethics of local government officials

The article consider the concepts of «ethics» and «professional ethics» in the context of their application to civil servants and officials of local governments. Features and essence of administrative ethics as one of the types of professional ethics of officials of local governments are disclosed. Functions and principles of administrative ethics of officials of local governments are defined.

Key words: administrative ethics of officials of local governments, professional ethics, local governments, interaction of local governments with the public, improving the quality of administrative services.

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа

кандидат наук із державного управління,
здобувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті висвітлено дефініції понять «механізм державного управління», «механізми державного управління модернізацією вищої освіти» й розкрито їхню сутність і теоретичне підґрунтя; окреслено значення освіти як складника соціально-економічного розвитку держави; підкреслено роль реформування освітньої галузі в сучасних умовах; акцентовано на необхідності вдосконалення чітких механізмів державного управління модернізацією вищої освіти.

Ключові слова: державне управління, модернізація вищої освіти, механізм державного управління модернізацією вищої освіти, оновлення освіти, освітня політика держави, освітня реформа, реформування, управлінський механізм.

Постановка проблеми. У сучасних умовах євроінтеграції однією з умов успішного розвитку українського суспільства є модернізація освіти, в межах якої формується особистість людини третього тисячоліття, що називають тисячоліттям знань. Вища освіта має сприяти економічному, науково-технічному, соціальному та культурному прогресу українського суспільства; формувати в майбутніх фахівців – випускників ВНЗ професійну мобільність; готувати їх до адаптації в сучасному мінливому. У зв'язку із цим актуалізується проблема вдосконалення механізмів державного управління модернізацією системи вищої освіти.

Вища освіта в Україні визнана однією з провідних галузей розвитку суспільства; вона тісно пов'язана з державотворчими процесами, суспільно-політичними трансформаціями, національною й економічною безпекою. Тому в модернізації вищої освіти й механізмів управління цим процесом на демократичних засадах особливо важливим є об'єднання зусиль держави та громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню питань державної політики щодо модернізації освіти присвятили свої наукові розвідки В. Астахова, К. Ващенко, Ю. Ков-

басюк, В. Козакова, О. Комарова, С. Кравченко, В. Кремень, В. Луговий, І. Мицишин, С. Пазиніч, О. Пономарьов, А. Сбруєва, І. Семенець-Орлова, Ю. Сурмін В. Філіпова та ін.

Проблему механізмів державного управління модернізацією освіти досліджували такі вчені, як А. Бойко, Г. Балихін, Ю. Древаль, М. Дудка, А. Мазак, О. Поступна, С. Шевченко та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять «механізм державного управління», «механізми державного управління модернізацією вищої освіти», їхню сутність і теоретичне підґрунтя; окреслити значення освіти як складника соціально-економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Освіта є складником соціально-економічного розвитку держави й у сучасних умовах потребує реформування та оновлення. Тому, як зауважує А. Мазак, сьогодні важливо розробляти нові стратегії реформування й удосконалення системи вищої освіти, проводити незалежну експертизу діяльності вищих навчальних закладів, визначати соціальне замовлення, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату [12].

На думку вченої А. Бойко, світ за останні десять-п'ятнадцять років став дещо іншим. Іншою має бути й система підготовки людини до життя

[4, с. 5]. Це вимагає оновлення системи освіти умовах модернізаційного суспільства, вдосконалення фінансового та ресурсного забезпечення ефективного функціонування освітньої галузі тощо.

За рахунок розроблення стратегічної Державної програми відновлення професійного потенціалу України, а також реалізації програми перспективного і поточного прогнозування потреб виробництва у фахівцях з вищою освітою та програми інформування населення щодо прогнозних потреб на ринку праці можна подолати існуючі протиріччя. Лише завдяки консолідації зусиль державної влади та громадянського суспільства, провадженню ефективної економічної політики в галузі освіти, формуванню державно-громадської системи управління освітою можна здійснити реальні й ефективні реформи та модернізувати систему вітчизняної освіти.

Модернізація системи управління освітою має здійснюватися на засадах розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Необхідно створити гнучку, цілеспрямовану, ефективну систему державно-громадського управління освітою, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток та якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості [12].

Загалом, державне управління освітою – це система державного управлінської діяльності, складовими частинами якої є стратегічне управління, державне регулювання й адміністративне управління. Підвищити ефективність механізмів державного управління без розкриття сутності категорії «механізм державного управління» неможливо.

Механізми державного управління модернізацією вищої освіти призначені для реалізації реформ в освітній галузі. Чітко розроблені механізми державного управління модернізацією освіти сприяють скоординованому й раціональному управлінню процесами реформування та оновлення освітньої галузі України.

У літературі з управління під механізмами розуміють «механізм прийняття управлінських рішень», тобто управлінські технології [14, с. 125].

У науковому обігу є різні дефініції механізмів державного управління, зокрема, їх визначають як «складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів

для здійснення завдань державного управління» (Г. Атаманчук [1, с. 86]); сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей (В. Бакуменко, Д. Безносенко [2]); «певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень» (О. Коротич [10, с. 246]); засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети (Г. Одінцова, Н. Мельтюхова [17, с. 13]); штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління (Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах [23, с. 15]);

Український учений В. Малиновський пропонує таку дефініцію поняття «механізми держави»: «система всіх державних органів, які здійснюють завдання держави і реалізують функції у сфері управління суспільством» [13, с. 108]. А «механізми державного управління» автор розглядає як «сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [13, с. 108].

На думку О. Поступної, механізм державного управління – це приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства на єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому складником механізму державного управління має бути механізм контролю. Крім механізму контролю, до складу механізму державного управління освітньої сфери можна віднести ще і такі механізми, як: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз [18].

Учені Н. Нижник та О. Машков розглядають механізм державного управління як складник системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Вищезазвані автори слушно зауважують, що є необхідність врахування того, що управлінські процеси відбуваються в рамках конкретних організаційних структур, що часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [16, с. 37].

Під механізмом управління О. Ковалюк розуміє форми, методи, важелі та інструменти, а також нормативно-правове, інформаційне та політичне забезпечення [9, с. 22].

Як стверджує О. Радченко, механізмом державного управління називають системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління [22, с. 24].

На думку дослідника, механізму державного управління притаманні такі характеристики:

- оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, відтак і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності;

- механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й носять функціональний характер, механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси із чітко визначеним вектором впливу;

- механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керованого процесу;

- функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання в певних ситуаціях відповідних їм дій;

- побудова механізмів державного управління носить структурно-функціональний характер;

- механізми державного управління мають системний вимір;

- механізми державного управління мають регуляторний вимір;

- механізми державного управління мають ціннісний вимір;

- механізми державного управління мають проблемний вимір – за їхньою допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку [22, с. 21–23].

Науковець Ю. Тихомиров вважає, що «механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків» [24, с. 482].

Механізм державного управління визначено як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [5, с. 248].

Управління вітчизняною вищою школою, на думку М. Дудки, припускає здійснення адміністративної діяльності, тобто участь у виконавчо-розпорядній діяльності системи органів державного управління, а також методичне керівництво [8, с. 78]. Саме Міністерство освіти і науки України здійснює програмно-методичне керівництво в Україні як центральний державний орган. Як вважає М. Дудка, програми й методичні вказівки, що виробляє Міністерство освіти і науки України, – фактично єдиний інструмент, що об'єднує вищі навчальні заклади України (незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості) в єдину систему й допомагає зберегти єдиний освітній простір.

Як зазначає Л. Кураков [11], методичне керівництво має реалізовуватися за трьома напрямками: 1) розроблення і правове оформлення методичної документації; 2) вивчення стану педагогічної й виховної роботи; 3) організація роботи з удосконалення підготовки науково-педагогічних кадрів та підвищення їхньої кваліфікації. А все це впливає з принципів автономії вищих навчальних закладів, що всі питання функціонування повинні вирішувати відповідно до своїх статутів.

Одним із важливих механізмів державного регулювання системи освіти є бюджетне фінансування як найважливіший важіль впливу держави як на всю систему, так і на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує в собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність всієї системи

освіти й можливість її неперервного розвитку [3, с. 143].

Під час формування державної політики у сфері вищої освіти в сучасних умовах порівняно з недавніх часів проблема якості вищої освіти стала провідною. Формування умов для найповнішого задоволення потреб громадян в якісній вищій освіті, а економіки – в компетентних спеціалістах, стає одним із головних завдань органів державного управління вищою освітою [25, с. 348].

Як підкреслює дослідник, основна функція органів державного управління вищою освітою – оцінна – має від самого початку бути розщепленою між власне державно-управлінськими структурами та недержавними аудиторськими, акредитаційними агенціями, професійною громадськістю. Тільки за таких умов пропонований нами механізм буде дійовим, мобільним, гнучким, працездатним в умовах змін із необхідним ресурсом потужності та гарантії ефективності, можливостями вдосконалюватись через процесуальну сторону державного управління та модернізацію взаємодії підсистем системи державного управління та громадськості [25, с. 349].

Ключовим для категорій «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» виступає поняття самого механізму. Механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, становлять основу більшості машин, приладів та пристроїв. В економічній науці поняття «механізм» вживається в переносному значенні і означає «внутрішню будову, систему чого-небудь». У системі управління механізм регулювання – це сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи [19, с. 6].

Серед актуальних напрямків наукових досліджень в освітній галузі сьогодні є: зміна професійних настанов, компетенцій суб'єктів управління; механізми одержання кінцевого результату з найменшими суспільними витратами й втратами; вдосконалення управлінських знань і практик у випереджальному режимі стосовно внутрішнього й зовнішнього середовища; соціальна відповідальність; збільшення частки аналітичних, інформаційних, прогностичних

методів управління як органічної частини духовно-культурної сфери суспільства. Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної освітньої політики в Україні є забезпечення рівного доступу до якісної освіти. На різних етапах суспільного розвитку сутність, характер, умови провадження управлінських функцій зумовлювалися певними чинниками, які наближали цей процес до впливу громадськості, віддаляючи від впливу держави, або навпаки – підносили державний контроль на пріоритетне місце, позбавляючи громадськість будь-якої можливості втручатись у діяльність навчальних закладів [6].

Модернізація системи механізмів державного управління освітою насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання та оцінювання результатів діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти, визначення ефективності управлінських рішень та їх впливу на якість освіти в Україні.

Сучасний етап розвитку механізмів державного управління українською освітою характеризується такими чинниками: державні органи влади в освітній сфері виконують кілька ролей у соціальній взаємодії: від традиційної взаємодії до системи ініціаторів і посередників соціальних взаємодій із позасистемними партнерами; державні норми відносин і взаємодій в освіті перебувають на стадії нового формування, тому випереджальні правові норми закріплення й регулювання таких відносин не знаходять очікуваного практичного поширення.

Як слушно зазначає С. Домбровська, наразі вища освіта висувається на пріоритетне місце сучасних освітніх систем, оскільки вона забезпечує освіту людини впродовж більшої частини її життя. Масштабні вкладення у вищу освіту забезпечуються передусім залученням до її фінансування бізнесу і промисловості. Вхідження національної вищої школи до європейського освітнього простору в умовах стрімкої інформатизації та глобалізації міжнародного середовища спонукає до підготовки фахівців із вищою освітою нової генерації, здатних ефективно працювати в різних сферах господарчого комплексу країни. Це вимагає суттєвого підйому рівня підготовки студентів на інноваційній основі шляхом проведення глибинних змін у системі їхнього навчання

Проте доводиться констатувати, що система державного управління підготовкою спеціалістів, на думку провідних вчених і практиків, має

істотний недолік – відсутність сучасних інноваційних механізмів впливу, а отже – незадовільне управління навчальним процесом. Тому існує принципова можливість подолати бюрократизм у науці та в управлінні нею. Запропонований механізм упровадження наукових результатів в освітянські стандарти сприятиме тому, щоб ці результати стали практичним надбанням широких верств населення, що здобуває освіту. Існує принципова можливість розробити і механізм залучення до освітянських стандартів здобутків європейського наукового простору та світових знань, для чого потрібно: визначити головну мету у відповідній сфері державного управління (знайти критерій результативності управління); виявити проблему і провести її системний аналіз; розробити програму діяльності, механізми максимізації сформульованої критерії. У зв'язку із цим на основі найхарактерніших ознак державного управління визначено ті механізми, що належать до класу інноваційних. Інноваційний розвиток вищої школи припускає зміну принципів і механізмів державного управління нею. Оптимізація управління передбачає скорочення рівнів управління, його децентралізацію, розширення соціальної бази, підвищення дисципліни суб'єктів управлінських відносин.

Учена підкреслює, що механізми державного управління стійким розвитком в освітній системі являють собою динамічну структуру гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальним поведінням цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регуляторну й мобілізаційну функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечує зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень [6].

До механізмів державного управління освітою належать засоби, методи, важелі, стимули, що дають змогу впливати на розвиток й удосконалення освітньої системи.

За характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. Функціонування механізмів державного управління ґрунтується на певних принципах; на їх основі здійснюється організаційно-розпорядча, адміністративно-виконавча діяльність органів управління освітою.

У контексті модернізації вищої освіти важлива роль належить механізмам управлінського впливу як сукупності засобів та способів впли-

ву суб'єкта владних повноважень на керований об'єкт. За допомогою механізмів видається можливим не лише глибше з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й власне сутність та перспективи реформування.

Так, згідно з аналізом О. Радченка «механізму як такому мають бути обов'язково притаманними такі ознаки: він є продуктом організованої діяльності; він має мету або функцію; він містить послідовність дій, певний вид руху; він передбачає переважно однобічний вплив із чітко визначеним вектором впливу; він має суб'єкт і об'єкт; він характеризується жорстким взаємозв'язком, усталеністю процесу, правил взаємодії; його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм; його побудова носить структурнофункціональний характер; він має ознаки відкритої або закритої системи» [22, с. 20].

Варто зазначити, що механізми державного управління мають конкретний характер і що кожен конкретний механізм має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління» [10, с. 81–82].

У Законі України «Про вищу освіту» (2014 р.) визначено правову та організаційну основу вдосконалення системи управління вищою освітою в Україні, надано дефініцію поняття «вища освіта», розкрито сутність державної політики у сфері вищої школи, юридичну силу нормативно-правових актів із відповідною сферою правового регулювання, особливості здійснення освітньої діяльності, встановлено правовий статус суб'єктів управління вищою освітою, рівні, ступені та кваліфікації вищої освіти, стандарти освітньої діяльності та вищої освіти тощо [20].

Слід зазначити, що саме за допомогою зазначеного механізму видається можливим чітко визначити сутність правового поля вдосконалення системи вищої освіти в Україні, статистику та динаміку відповідних правовідносин, права та обов'язки посадових осіб тощо.

За допомогою організаційного механізму реалізовується комплекс завдань, спрямованих на узгодження цілей та функцій вищої школи, а також на раціоналізацію взаємозв'язків між відповідальними за освітянський процес інституціями та структурами. Завдяки ефективному запровадженню такого механізму і мають створюватися належні умови для ефективного реформування вищої освіти в Україні. У руслі налагодження ефективного соціокомунікативного

механізму управління вищою освітою слід звернути увагу на «Національну доктрину розвитку освіти», яка визначає систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI ст.

У Доктрині відображається головна мета української системи освіти, що полягає у створенні умов для розвитку особистості й творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову частину європейської та світової спільноти [15].

У Національній доктрині розвитку освіти визначено «стратегічним ресурсом подолання кризових процесів, поліпшення людського життя, затвердження національних інтересів, зміцнення авторитету та конкурентоспроможності української держави на міжнародній арені» [15, с. 6].

Висновки. Пріоритетом розвитку освіти, як визначається в згадуваній вище Національній доктрині розвитку освіти, є впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують подальше вдосконалення навчально-виховного процесу, доступність та ефективність освіти, підготовку молодого покоління до життєдіяльності в інформаційному суспільстві. У ст. 5 Закону України «Про інформацію» також передбачено, що кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [21].

Як зауважує Ю. Древаль, якісні зміни в системі вищої освіти мають супроводжуватися й вдосконаленням ціннісних пріоритетів українського суспільства. Реформування вищої освіти в Україні має здійснюватися системно, на основі та за допомогою різнобічних механізмів державного управління. У конкретному чи навіть «конкретно-цільовому» контексті мова першочергово має йти про повноцінне застосування правового, організаційного, комунікативного, інноваційного, інформаційного та ціннісно-орієнтаційного механізмів державного управління вищою освітою. Саме на зазначеній основі й видається можливим досягнення такого рівня вищої освіти, що передбачає перетворення на-

бутих знань на здатність людини до професійної та водночас творчої діяльності. Це, власне, і складає основу інноваційної освіти [7].

Вища освіта через навчання, виховання й розвиток особистості повинна забезпечувати державне замовлення та суспільні очікування конкурентоспроможними кваліфікованими майбутніми фахівцями для різних галузей і сфер життєдіяльності людини.

На наш погляд, механізм державного управління модернізацією вищої освіти є комплексом інструментів ефективного впливу на реформування та оновлення освітньої системи України, заснованим згідно із сучасними світовими тенденціями, на принципах цілеспрямованості, відповідності законам і перспективам розвитку держави, послідовності, системності, інноваційності, інформатизації.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. л-ра, 1997. – 400 с.
2. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами : наук.-досл. робота [Електронний ресурс] / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с. – Режим доступу : <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.
3. Балыхин, Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г. А. Балыхин. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 428 с.
4. Бойко А. І. Філософія модернізації освіти в системі ринкових трансформацій / А. І. Бойко // Світоглядно-філософський аналіз. – К. : Знання України, 2009. – 380 с.
5. Державне управління [Текст] підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. Домбровська С. М. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська // Державне будівництво. – 2010. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_9.
7. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління вищою освітою в Україні: проблеми формування та вдосконалення / Ю. Д. Древаль /

- Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 107–111]
8. Дудка М. І. Вища школа України: стратегія управління й проблеми реформування : монографія / М. І. Дудка – Х. : Основа, 2002. – 272 с.
 9. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) [Текст]: монографія / О. М. Ковалюк. – Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
 10. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
 11. Кураков, Л. П. Проблемы управления высшей школой на современном этапе / Л. П. Кураков. – М. : Республика, 1995. – 157 с.
 12. Мазак А. Управління освітою в умовах демократизації суспільних процесів / А. Мазак // Освіта і управління. – 2004. – № 4. – С. 49–52.
 13. Малиновський, В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
 14. Мильнер Б. З. Теория организаций [Текст] / Б. З. Мильнер. – М. : ИНФРА, 1998. – 336 с.
 15. Національна доктрина розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.
 16. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] Навч. посіб. / Нижник Н. Р., Машков О. М. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
 17. Одінцова Г. С. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і метод. вказівки до проведення практичних занять / Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 136 с.
 18. Поступна О. В. Механізми державного управління вищою освітою України / О. В. Поступна // Стратегічні пріоритети. – №1. – 2010 р. – С. 107–111.
 19. Приходько В. П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою / В. П. Приходько // Інвестиції: практика та досвід 2013. – №15. – С. 6–8.
 20. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
 21. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2657-12.
 22. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О. В. Радченко // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2013. – № 3(15). – С. 19-25.
 23. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
 24. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права й процесу [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : 1998. – С. 482–483.
 25. Шевченко С. О. Державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти: відповідь на виклики часу / Сергій Олексійович Шевченко // Управління в освіті : збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції, 14–16 квітня 2011 року / Інститут інноваційних технологій і змісту освіти [та інші]. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. – С. 348–349.

Ажажа М. А. Основные механизмы государственного управления модернизацией высшего образования

В статье освещены дефиниции понятий «механизм государственного управления», «механизмы государственного управления модернизацией высшего образования», раскрыта их сущность и теоретические основы; очерчено значение образования как составляющей социально-экономического развития государства; подчеркнута роль реформирования образования в современных условиях; акцентировано внимание на необходимости совершенствования четких механизмов государственного управления модернизацией высшего образования.

Ключевые слова: государственное управление, модернизация высшего образования, механизм государственного управления модернизацией высшего образования, обновление образования, образовательная политика государства, образовательная реформа, реформирование, управленческий механизм.

Azhazha M. A. The main mechanisms of public governance by modernization of higher education

The article defines the concepts of “mechanism of state administration”, “mechanisms of state management of modernization of higher education” and reveals their essence and the theoretical basis. The importance of education as a component of socio-economic development of the state outlined t; emphasized the role of reforming the educational industry in modern conditions. The emphasis is on the need to improve the clear mechanisms of public administration by modernizing higher education.

Mechanisms of the state administration of modernization of higher education intended for implementation of reforms in the educational sphere. Clearly developed mechanisms of state management of modernization of education contribute to coordinated and rational management of the processes of reforming and updating the educational industry in Ukraine.

Higher education through education, upbringing and personal development must ensure the state order and public expectations of competitive qualified future professionals for different fields and spheres of human life. In our view, the mechanism of state management of modernization of higher education is a complex of tools for effective influence on the reforming and updating of the educational system of Ukraine in accordance with modern world tendencies, based on the principles. Mechanisms of state management of higher education modernization carry out regulatory and mobilization functions.

Mechanisms of state management of higher education modernization carry out regulatory and mobilization functions. In the process of designing changes in education, activating the subjects of management and changing their target and value orientations.

Key words: *state administration, modernization of higher education, state management of mechanism of the modernization of higher education, education renewal, state educational policy, educational reform, reform, management mechanism.*

В. А. Лисенко

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Виокремлено етапи становлення сфери містобудування, зокрема ті, що характеризують становлення охорони культурної спадщини; виділено основні історичні блоки щодо державного устрою. Виділено фактори впливу на містобудівну діяльність розвитку містобудівної культури, що залежить від менталітету різних верств населення. Запропоновано схему історичного становлення сфери містобудування в Україні, що розроблена на основі різних складників. Надано пропозиції із вдосконалення діяльності органів державної влади з урахуванням історичних аспектів становлення містобудівної діяльності.

Ключові слова: сфера містобудування, історичні аспекти, система, етапи, розвиток, складник.

Постановка проблеми. Дослідження регулювання сфери містобудування є неможливим без аналізу історичного досвіду в становленні містобудівної діяльності з одночасним виокремленням його основних періодів, протягом яких відбувалися зміни суспільних відносин. Вплив історичних аспектів на становлення найважливіших функцій державного управління визначає подальші напрями контролю в межах держави містобудівної діяльності, а також полягає у реалізації державної містобудівної політики, що базується на історичному минулому та менталітеті населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню нормативно-правового регулювання будівельної діяльності було присвячено наукові праці Є.Є. Ключниченко, М.Ю. Кудрявцева, А.Н. Асаула, В.Ф. Попандопуло, В.С. Яковлева, Н.О. Доценко-Білоус. Дослідженням особливостей державного регулювання містобудівної діяльності займалися Н. Бондарьова, Д. Ісаєнко, Г. Возняк, В. Воськало, В. Гейця, Т. Левкун, П. Покатаєв. Проте історичний аспект практично залишився поза увагою науковців, що обумовлює актуальність теми дослідження.

Мета статті полягає у визначенні історичних аспектів в становленні містобудівельної діяльності на українських теренах.

Виклад основного матеріалу. Щоб знайти оптимальний шлях розвитку містобудівельного законодавства, треба дослідити чинні нормативно-правові акти з історичним минулим у нормативно-правовій площині. Також виокремити певні етапи становлення містобудівельної

діяльності, що складе основу для нашого подальшого дослідження, а саме:

1) Кодифікація будівельних вправ за часів Київської Русі. В 11 столітті у Київській Русі розпочато кодифікацію будівельного законодавства Ярослава Мудрого. Саме в цей період було прийнято «Будівельний статут», який був кодифікованим документом, що визначав вимоги до виконання будівельних робіт. Характерними ознаками будівельного законодавства в історичному минулому є пізнання античного та середньовічних світів, чому посприяла культура Візантії, прийняття християнства та відмова від язичницьких богів. Цей період характеризується появою цехової організації будівельної справи та формуванням правил будівництва, що відображаються у «Будівельному статуті» та «Руській правді» Ярослава Мудрого (1020 р.) [1]. Однак у цей період містобудівельна діяльність підпадала під напрями військової, судової та фінансової діяльності. У правових пам'ятках Київської Русі було визначено напрями стандартизації, планування та розробки технічних програм, що були спрямовані на будівництво маєтків, каналів, водосховищ, храмів, однак ця містобудівна діяльність мала оборонне значення [6].

2) Будівельне законодавство за часів кріпосного права, що тісно пов'язане з діяльністю російського монарха Петра Першого. Письмові свідчення зазначають, що будівельний підряд відноситься до 1574 р. та стосується приватних періодів. Нормативне закріплення відносин будівельного підряду відбувається царським

наказом «О заготовлении материалов для строения Смоленской крепости» (1595 р.), що закріпили спеціальні норми про договірні зобов'язання будівельного підряду з активним втручанням державних органів влади в процеси містобудування;

3) Початком Дореволюційного періоду регулювання у сфері будівництва можна вважати 1837 рік, що знаменується прийняттям «Строительного устава», який став частиною повного зібрання кодифікованого нормативно-правового акту – Зводу законів, який здійснював регулювання будівництва будівель та споруд на той час. «Строительный устав» складався з семи розділів і двадцяти однієї глави, у яких були викладені загальні положення для керування будівництвом; визначалися типи казенних будинків, церковних будинків, громадських будинків; встановлювалися правила забудови міст і селищ. Містобудівну політику реалізовувало будівельне управління. Саме за цих часів з'являється інститут притягнення до відповідальності, який врегульовував порядок притягнення до такої за правопорушення у разі недотримання особливих правил щодо збереження та ремонту давніх споруд. Контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудування було покладено на губернатора та місцеву поліцію. До того ж забудовник повинен був отримати дозвіл на будівництво, обов'язок надання якого покладено на Імператорську Геологічну Комісію та Імператорську Академію Мистецтв стосовно реставрації монументальних пам'яток давнини. Прийняття проектів громадських споруд здійснювалося губернським будівельним начальником та міським управлінням. Визначення технічних будівельних умов здійснювалося Будівельним комітетом Міністерства внутрішніх справ, який своєю чергою визначав порядок розробки креслень і розрахунок вартості будівництва, а також перелік документації, яку має подавати фізична особа для отримання дозволу на будівництво від міської думи [6].

4) Регулювання будівельної діяльності за радянських часів. Цей етап можна поділити на два періоди. Перший характеризується значною кількістю відомих норм, технічних умов, які були мало погоджені один з одним та на практиці мали приватні рекомендації. Це спричинило певний хаос у містобудівній документації та впровадженні проектів. Другий період характеризується зростанням будівництва і розробкою уніфікованих стандартів, нормативно-правових документів, які визначали будівельні норми і

правила, зокрема до них належали будівельні матеріали, деталі і конструкції; будівельне проектування; правила проведення, приймання будівельних робіт; кошторис;

5) Період становлення та реформування будівельного законодавства в незалежній Україні. Цей період характеризується закріпленням поняття та вимогами до містобудівної діяльності, що визначає основні напрями державного регулювання. Складниками містобудівної діяльності стали такі: прогнозування розвитку населених пунктів; планування; забудова; проектування; будівництво об'єктів містобудування; спорудження інших об'єктів; реконструкція; реставрація та імітація об'єктів культурної спадщини; інженерна та транспортна інфраструктура [1].

Вважаємо за доцільне виділити певні етапи та притаманні ним особливості, які характеризують становлення охорони культурної спадщини.

Для першого етапу (1830–1916) характерно встановлення захисту охорони культурної спадщини, однак не було чітко визначено правовий статус цього напрямку діяльності.

Для другого етапу (1917–1921) важливим моментом є встановлення основних напрямів охорони культурної спадщини та визначено основні шляхи державної підтримки.

Третій етап (1922–1945) характеризується негативним впливом тоталітарної системи державного управління, яка направлена на руйнування історичних пам'яток, що підпадають під охорону культурної спадщини.

Протягом четвертого етапу (1946–1991) відбувається відновлення системи охорони культурної спадщини та повернення пам'яток з інших держав на Батьківщину.

Для п'ятого етапу (1991 р.) характерно підвищення інтересу до охорони культурної спадщини, створення системи державних органів управління та розвинення мережі наукових громадських організацій. Ці історичні події характеризують один зі складників містобудівної діяльності в Україні, в процесі розробки проекту має братися до уваги складова частина охорони культурної спадщини [3].

На початку дев'яностих років XX століття в Україні існувала доволі складна система управління в сфері містобудівної діяльності: основним керуючим органом було Союзне міністерство, головне територіальне управління здійснювало державне підприємство. Стосовно капітального будівництва система управління була ще більш громіздкою, а саме: існував Загальносоюзний

державний комітет із капітального будівництва, Республіканський державний комітет із будівництва, Республіканське міністерство, Територіальне управління, Державний будівельний трест (домобудівний комбінат), Будівельне управління без права юридичної особи [2].

Внаслідок розпаду СРСР та проголошення незалежності України у сфері містобудівної діяльності відбулися суттєві зміни. На заміну Української РСР у справах будівництва утворився Державний комітет УРСР у справах архітектури, будівництва та охорони історичного середовища (1991–1992 рр.), який потім був трансформований в Міністерство інвестицій і будівництва (1992 р.), далі в Міністерство у справах будівництва і архітектури (1992–1994 рр.), пізніше реорганізований в Державний комітет України у справах містобудування та архітектури (1994–1997 рр.). У 2002 році Держбуд був перейменований у Державний комітет України з будівництва та архітектури. У 2005 році з метою оптимізації виконавчої влади в сфері будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства цей найвищий виконавчий орган влади було поділено на Державний комітет України з будівництва та архітектури та Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. У 2010 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України перетворено у Міністерство регіонального розвитку та будівництва України та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України [2].

Вплив на містобудівну діяльність внаслідок розвитку містобудівної культури, що залежить від менталітету у різних верств населення, завжди буде відбуватися внаслідок трьох факторів: соціального, економічного та політичного, а головне – за наявності ресурсів. Тому слід виокремити певні фактори, що впливають на становлення та розвиток містобудівної діяльності з урахуванням історичного минулого, зокрема: 1) матеріальні; 2) рушійні; 3) формальні; 4) цільові; 5) цілісні [4].

Проте в процесі здійснення містобудівної діяльності важливим аспектом є здійснення контролю за цією діяльністю, основною метою якого є забезпечення громадян та суб'єктів господарювання якісними та безпечними умовами перебування у житлових та нежитлових приміщеннях. Адже в процесі такого контролю посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю перевіряють порядок дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної ді-

яльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил; положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування; технічних умов під час виконання підготовчих і будівельних робіт; архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень; застосування будівельної продукції (ст. 2 Закону [8]).

Якщо вдається до історичного минулого системи контролю, то слід зазначити, що система державного архітектурно-будівельного контролю виникла ще у 1944 році. Метою її створення було здійснення контролю за містобудівною діяльністю на звільнених територіях. В зв'язку з цим розвиток системи контролю можна розділити на два етапи:

1) становлення – 1993–2008 роки. Для цього етапу було характерно прийняття нормативно-правової бази, що впливає на містобудівну діяльність та її функціонування;

2) розвиток (реформування) – 2008–2012 роки.

Саме системи державного архітектурно-будівельного контролю слід узагальнити як діяльність, що здійснюється центральними органами виконавчої влади з питань будівництва та архітектури, однак на місцях основну роль контролю містобудівної діяльності виконують місцеві органи влади та місцевого самоврядування [5].

Розглядаючи історичні передумови становлення сфери містобудівної діяльності, варто зазначити такі підходи, як політичний, екологічний, економічний, світоглядний. Політичний підхід розглядає містобудівну діяльність як інтереси влади, що проявляються як основний індикатор розвитку економіки. Цей підхід окреслює думку про те, що містобудування є сферою суто соціально-політичних та соціально-економічних відносин, і підкреслює важливість присутності істориків. Екологічний підхід вбачає у сфері містобудівної діяльності соціальні та екологічні аспекти їх релевантності відносно суспільства та навколишнього середовища. В цьому контексті зазначається важливість антропогенного, технологічного та інших згубних факторів, що можуть вплинути в процесі містобудівної діяльності на навколишнє середовище та населення. Економічний підхід вбачає в історичному розвитку сфери містобудування розбудову місцевої інфраструктури, що має на меті фінансовий складник, тобто отримання доходів. Світоглядний підхід має на меті об'єднати та розкрити політичні, соціальні, гендерні, технологічні та містобудівні аспекти урбаністичних процесів міста.

Сформована схема історичного становлення сфери містобудування в Україні розроблена на основі різних складників, що впливають та впливали на розвиток містобудування як однієї зі сфер, що відіграє важливу роль в розвитку держави. В цій схемі було виділено шість

складників, які вплинули на трансформацію території України як за часів її входження до складу інших держав, так і в роки незалежності. Складниками цієї схеми є історія становлення будівельної галузі; адміністративного права, що впливає на публічні відносини між державними

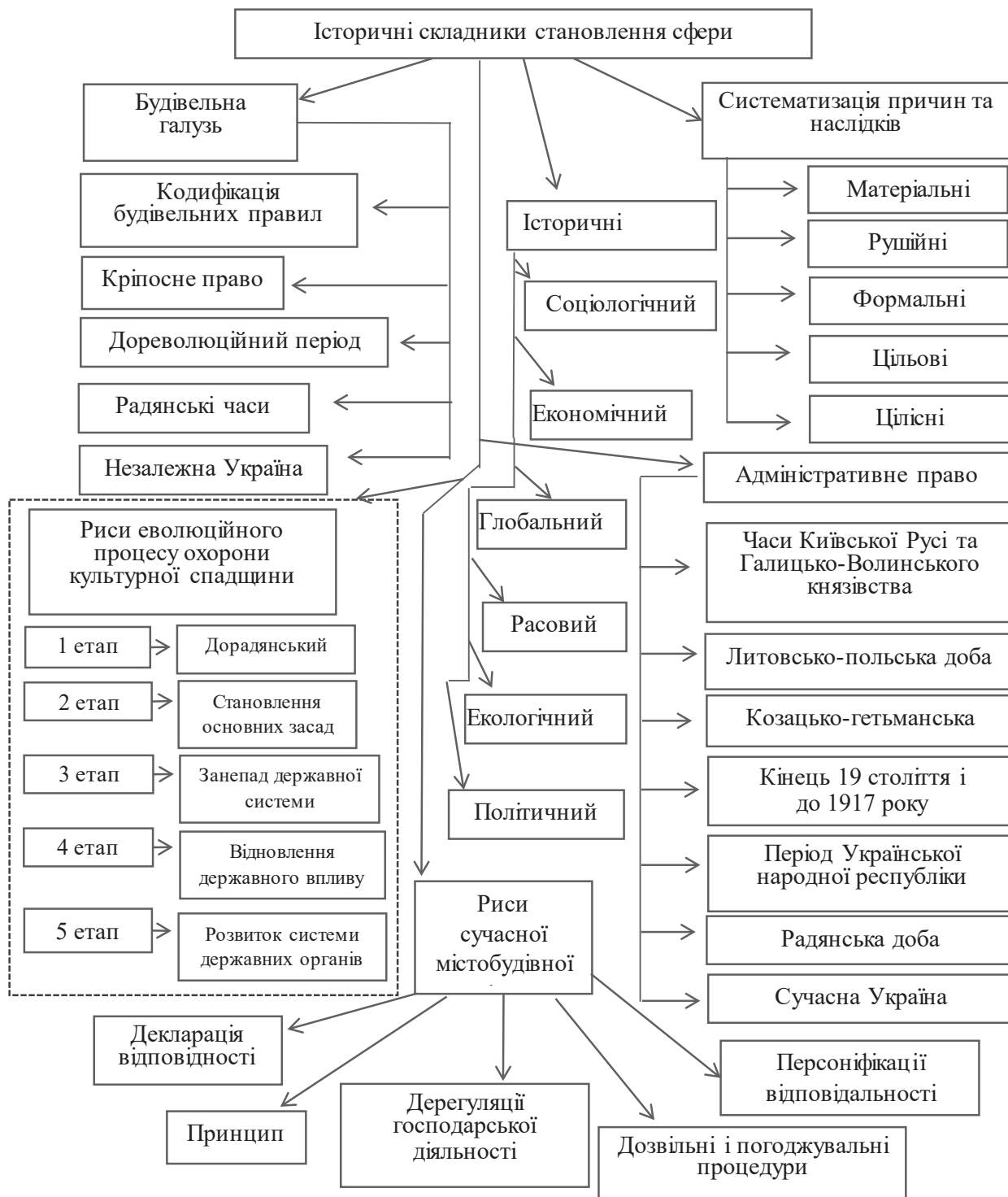


Рис.1. Складники становлення містобудівної діяльності в Україні

органами влади та суспільства; основні історичні підходи щодо визначення розвитку сфери містобудування; риси еволюційного процесу охорони культурної спадщини; риси сучасної містобудівної сфери; систематизація містобудівних формацій, що розглядаються в наступних причинах та наслідках:

1) матеріальні – розгляд містобудівних систем (симетричні, дисиметричні, ритмічні, евритмічні);

2) рушійні – розгляд містобудівних культур (статичні, самодостатні, динамічні, інноваційні);

3) формальні – розгляд містобудівних епох (докласичні, класичні, неокласичні, постнеокласичні);

4) цільові – розгляд містобудівних цивілізацій (міські, урбанізаційні, ейкуменополісні, урбанічні);

5) цілісні – розгляд містобудівних формацій (містобудівні системи, містобудівні культури, містобудівні епохи, містобудівні цивілізації).

Отже, на основі всіх вищезазначених факторів нами була розроблена і скомпонована схема становлення містобудування на теренах України, яка представлена на рис. 1.

Висновки. В контексті дослідження історичного досвіду становлення містобудівної діяльності можна зробити висновки, що для ефектної діяльності державних органів влади слід адаптувати норми окремих законодавчих актів, зокрема й Господарський кодекс України з урахуванням впливу сучасних соціально-економічних та соціально-політичних факторів на цю діяльність. Однак треба брати до уваги, що містобудівна діяльність повинна здійснюватися під пильним наглядом органів державної влади, зокрема центральних виконавчих органів у цій сфері, оскільки вчинення правопорушення забудовниками насамперед може спричинити шкоду здоров'ю та життю громадян, призвести до нераціонального використання земельних

ділянок, пошкодження зовнішнього вигляду населеного пункту, руйнування пам'яток культурної спадщини тощо.

Список використаної літератури:

1. Квасніцька О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України / О. О. Квасніцька // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 12.
2. Гуштик Н. П. Державне управління в галузі будівництва: ретроспективний аналіз / Н. П. Гуштик // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 37. – С. 204–212. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_29.
3. Холодок В. Становлення та розвиток система державного управління охорони культурної спадщини в Україні [Електронний ресурс] / Валентина Холодок. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03\(14\)/12hvdksu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03(14)/12hvdksu.pdf).
4. Тімохін В. О. Історія й еволюція містобудування / В. О. Тімохін // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2009. – № 656 : Архітектура. – С. 852–96. – Бібліографія: 6 назв.
5. Стукаленко О. Історичні та правові передумови виникнення і становлення будівельної галузі на території України [Електронний ресурс] / О. Стукаленко. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/21.pdf>.
6. Бублик О. Г. Роль містобудування в сучасних урбаністичних розвідках зарубіжних дослідників / О. Г. Бублик // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – 2014. – Вип. 40. – С. 255–260. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu_2014_40_50.
7. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [Електронний ресурс]: Постанова КМУ від 23.05.2011 р., № 553. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF>.

Лысенко В. А. Исторический аспект становления градостроительной деятельности в Украине

Выделены этапы становления сферы градостроительства, в частности характеризующие становление культурного наследия; выделены основные исторические блоки по государственному устройству. Выделены факторы влияния на градостроительную деятельность вследствие развития градостроительной культуры, которые зависят от менталитета различных слоев населения. Предложена схема исторического становления сферы градостроительства в Украине, разработанная на основе различных составляющих. Даны предложения по совершенствованию деятельности органов государственной власти с учетом исторических аспектов становления градостроительной деятельности.

Ключевые слова: сфера градостроительства, исторические аспекты, система, этапы, развитие, составляющая.

Lysenko V. A. Historical aspects of creation of city activity in Ukraine

The scholars who devoted their scientific achievements in the sphere of urban planning and its formation in the direction of regulatory and legal regulation of construction activity were noted. The stages of the formation of the sphere of urban planning, the main historical blocks, with regard to the state system, are highlighted. The main stages characterizing the formation of the protection of cultural heritage are analyzed. Impact on urban development activities as a result of the development of urban culture, which depends on the mentality of different segments of the population. The proposed scheme of historical The development of the sphere of urban development in Ukraine was developed on the basis of various components. The conclusion is drawn at the angle of improvement of effective activity of state authorities due to the influence of historical aspects of the formation of urban development activities.

Key words: *sphere of city planning, historical aspects, system, stages, development, component.*