МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Журнал заснований у 1918 році

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ

ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 2 2018

Київ
2018

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Кравченко Сергій Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Клименюк Микола Миколайович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Царенко Оксана В'ячеславівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та аудиту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Сімак Сергій Васильович – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Шмагун Антоніна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Бакуменко Валерій Данилович – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

Васильєва Олександра Іллівна – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

Кураташвілі Альфред Анзорович – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

Хлобистів Євген Володимирович – доктор економічних наук, професор, директор Міжнародного науково-дидактичного інституту вищої школи економіки та гуманітаристики міста Бельско-Бяла, Польща;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

Пантелейчук Ірина Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

Марова Світлана Феліксівна – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

Карлова Валентина Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України.

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 10 від 12.06.2018 року).

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 1606-3717

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2018

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Весельська Л.А.
УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ 1

Диганова А.Ю.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА» 6

Коврига О.С.
РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ 14

Козачишина Т.О.
ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗА РІЗНИХ МАКРОЕКОНОМІЧНИХ УМОВ 19

Кравченко С.О.
ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 28

Нікіпєлова Є.М.
ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА 34

Сергієнко О.В.
ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА В БУДІВНИЦТВІ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 41

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Базарко І.М., Сапіга В.С.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЖИТЛОМ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ 46

Бачинський А.Я.
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ 52

Гаврилюк А.М.
ДЕРЖАВНИЙ МАРКЕТИНГ ПОЗИЦІОНУВАННЯ АТРАКТИВНОСТІ НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ ТУРИЗМУ 56

Ганцюк Т.Д.
СИСТЕМА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД ТА ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ 63

Запорожець Т.В.
АНАЛІТИЧНА ПЛАТФОРМА SAS (STATISTICAL ANALYSIS SYSTEM) ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У БЕЗПЕКОВІЙ СФЕРІ 68

Карлова В.В.
ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ВІДКРИТОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 75

Колодій О.М.
ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ 81

Круглов В.В.
РИЗИКИ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА 87

Кушлик Р.О.
СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ
В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....**92**

Приліпко С.М.
ДИВЕРСИФІКАЦІЯ НАПРЯМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У РОЗВИТКУ
ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....**97**

Сабурова Г.Б.
ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....**103**

Сіренко Р.Р.
ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІСТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ
У СТУДЕНТСТВА ЧЕРЕЗ СИСТЕМНУ АКТИВНІСТЬ МОЛОДІ
У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ.....**108**

Федорова Н.О.
ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ
НАДАННЯМ ПОСЛУГ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ.....**113**

Федорчак В.В.
УПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРАКТУВАННЯ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НС **120**

Шпачук В.В.
ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА МЕХАНІЗМИ
АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВ.....**124**

Штельмашенко А.Д.
ФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНОЇ ДУМКИ В ДЕРЖАВІ.....**129**

Щербак В.О.
УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В СИСТЕМІ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ.....**135**

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Панасенко Є.О.
ТЕРМІНОЛОГІЧНА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ЩОДО ПИТАННЯ ІНШОМОВНОЇ
КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ **140**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Дроздов Д.В.
ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ТА РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ
(НА ПРИКЛАДІ МІСТ КИЄВА ТА ЛЬВОВА).....**146**

Мануілова К.В.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПТУ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....**151**

Сердюк О.І., Глазов О.М., Демидкін О.С.
ГРОМАДЯНСЬКА ПАРТИЦИПАЦІЯ: ВІД ІНСТРУМЕНТІВ КОМУНІКАЦІЇ
ДО КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ.....**156**

Хитько М.М., Рибкіна С.О.
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ – ШЛЯХ СТВОРЕННЯ НОВИХ МОЖЛИВОСТЕЙ
ДЛЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНООРІЄНТОВАНОГО СЕРЕДОВИЩА.....**163**

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ **171**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Veselska L.A.
IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROTECTION
OF MIGRANTS' RIGHTS IN UKRAINE 1

Dyhanova A.Yu.
THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASPECTS OF DEFINITION
OF THE CONCEPT "REGIONAL POLICY" 6

Kovryha O.S.
THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A CONDITION
FOR IMPROVING THE FUNCTIONING OF AUTHORITIES 14

Kozachyshyna T.O.
THE EVOLUTION OF SCIENTIFIC VIEWS ON FORMATION OF FISCAL POLICY
BY VARIOUS MACROECONOMIC CONDITIONS 19

Kravchenko S.O.
APPROACHES TO UNDERSTANDING OF ANTICORRUPTION POLICY
IN PUBLIC GOVERNANCE 28

Nikipielova E.M.
ORGANIZATIONAL PROCURING OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY
IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND 34

Serhiienko O.V.
THE PERMANENT SYSTEM IN BUILDINGS AS A COMBINATION OF OBJECTS
OF CIVIL CONTROL IN THE FIELD OF CITY BUILDING ACTIVITY 41

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bazarko I.M., Sapiha V.S.
THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF STATE ADMINISTRATION OF THE
PROCESS OF PROVISION OF SERVICEMEN TO HOUSING AT THE PRESENT STAGE 46

Bachynskyi A.Ya.
THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY
IN UKRAINE 52

Havryliuk A.M.
GOVERNMENT MARKETING OF POSITIONING OF ATTRACTIVENESS
OF INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE OF UKRAINE BY MEANS OF TOURISM 56

Hantsiuk T.D.
THE PUBLIC ADMINISTRATION INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT SYSTEM:
ELEMENTS AND STAGES OF IMPLEMENTATION 63

Zaporozhets T.V.
ANALYTICAL PLATFORM SAS (STATISTICAL ANALYSIS SYSTEM) AS A TOOL FOR
INTELLECTUAL MANAGEMENT IN THE FIELD OF SECURITY 68

Karlova V.V.
OPEN GOVERNMENT OPERATION PERSPECTIVES IN UKRAINE 75

Kolodii O.M.
THE DECENTRALISATION OF POWER IN UKRAINE: ASPECTS OF CONCERN 81

Kruhlov V.V.
RISKS IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS PROJECTS 87

Kushlyk R.O.
THE CURRENT STATE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY
OF ENERGY SAVING IN THE CONTEXT
OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE 92

Prylipko S.M.
THE DIVERSIFICATION OF DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE DEVELOPMENT OF THE SERVICE COOPERATION ON RURAL TERRITORIES 97

Saburova H.B.
THE FEATURES OF ESTABLISHING OF UNIFORM SYSTEM OF ELECTRONIC DOCUMENT
CIRCULATION AT REGIONAL LEVEL 103

Sirenko R.R.
THE STATE EFFECT ON THE FORMATION OF SOCIAL-HUMANISTIC VALUES
OF A STUDENT THROUGH THE SYSTEM OF YOUTH ACTIVITY IN PHYSICAL CULTURE 108

Fedorova N.O.
THE STRENGTHENING OF THE POWER OF PUBLIC IN THE MANAGEMENT
OF PROVIDING MEDICAL INSURANCE SERVICES IN UKRAINE 113

Fedorchak V.V.
THE IMPLEMENTATION OF THE CONTRACTING MECHANISM
IN THE SYSTEM OF PUBLIC EMERGENCY RISK MANAGEMENT 120

Shpachuk V.V.
THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON THE MECHANISMS
OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF STATES 124

Shtelmashenko A.D.
THE FORMATION OF SOCIAL OPINION IN THE STATE 129

Shcherbak V.O.
MANAGEMENT OF PROJECTS IN THE SYSTEM OF MULTILEVEL GOVERNANCE 135

PUBLIC SERVICE

Panasenko E.O.
TERMINOLOGICAL DIFFERENTIATION ON THE ISSUE
OF FOREIGN LANGUAGE COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS 140

LOCAL GOVERNMENT

Drozdov D.V.
THE PROBLEMS OF NORMATIVE SUPPLY FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF CITY
AGLOMERATIONS IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF THE CITIES OF KYIV AND LVIV) 146

Manuilova K.V.
THEORETICAL-METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE CONCEPT
OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE 151

Serdiuk O.I., Hlazov O.M., Demydkin O.S.
THE CIVIL PARTICIPATION: FROM COMMUNICATION TOOLS
TO COMMUNICATIVE POLICY 156

Khytko M.M., Rybkina S.O.
THE DECENTRALIZATION OF THE POWER SYSTEM AS A WAY TO CREATE NEW
OPPORTUNITIES FOR THE DEVELOPMENT OF A HUMAN ORIENTED ENVIRONMENT 163

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS 171

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.756.6

Весельська Л.А.
Національна академія державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ

У статті доведено, що в Україні, на відміну від інших країн, одним із основних чинників, що породжують проблему адаптації та інтеграції мігрантів у суспільство, є відсутність міграційної політики держави як такої. Обґрунтовано, що Україна потребує чіткої, послідовної та довготривалої політики, яка б давала відповіді на такі запитання: в яких мігрантах зацікавлена країна, якими правами та обов'язками вони володітимуть та як уникнути створюваних неконтрольованою міграцією прихованих і реальних загроз. Визначено, що важливим складником сучасної міграційної політики є реалізація відповідних управлінських рішень в умовах конкретного регіону. У зв'язку з цим необхідним є завдання моніторингу ситуації із наданням офіційного статусу іммігрантам, їхнім соціальним захистом, аналіз роботи міграційних служб та місцевої влади в міграційній сфері на місцевому рівні.

Ключові слова: *державно-управлінські рішення, іммігранти, міграційна політика, регулювання міграційних процесів, організаційно-правове забезпечення.*

Постановка проблеми. Міжнародна міграція стає все помітнішою рисою світу, що глобалізується. Глобальність міграції проявляється по-різному, але її головний аспект полягає в тому, що нині не існує країни, в якій міграція тим або іншим ступенем не спричиняла б вплив на соціальні процеси.

Міграція, що зростає за своїми масштабами і складністю, має серйозні наслідки і є центральною темою в сучасній європейській політиці. Міжнародна міграція в Європі стала дуже складною проблемою не лише внаслідок чисельності іммігрантів, але й, передусім, з огляду на багатогранну культурну та соціально-економічну динаміку іммігрантів, які проживають в Європі [9, с. 3]. Поселення іммігрантського походження тепер становлять істотну пропорцію серед національних поселень у більшості країн Західної Європи, в межах від 12% до майже 20% [10, с. 14]. Проте, як було зазначено на восьмій Європейській конференції міністрів у справах міграції Ради Європи, що проходила у вересні 2016 року в м. Києві, «значна кількість іммігрантів в Європі сприяє її культурній різноманітності так само, як її економічному та соціальному розвитку» [10, с. 14]. В експертному дослідженні щодо переміщення і грошових переказів, підготовленому Всесвітнім банком у січні 2007 р., зазначається, що до 2050 р. Європа має залучити близько 79 млн мігрантів для підтримки поточного європейського життєвого рівня [11]. Щоб надати загальне уявлення про масивний масштаб цього переміщення, автори дослідження підкреслили, що між 1990 і 2000 роками Європа прийняла не менше 9 млн нових мігрантів [11]. У зв'язку із безвізовим переміщенням українців у Європі та останніми військовими діями на Сході України таке прогнозоване число можна з упевненістю збільшити щонайменше на 2 млн осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що вивчення проблем міграції має доволі тривалу історію. Важливе місце в дослідженні стану дотримання прав мігрантів посідають праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Арутюняна, В. Білоуса, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, А Котляра, Е. Лібанової, О. Малиновської, В. Новіка, С. Пирожкова, Н. Нижник, В. Олефіра, І. Прибиткової, У. Сегал, В. Трощинського, О. Чувардинського, В. Шамрая та інших. Однак в основному досліджуються проблеми, що пов'язані з трудовою міграцією, біженцями, відтоком інтелектуального ресурсу з Укра-

їни за кордон. І малодослідженими залишаються організаційно-правові засади забезпечення прав мігрантів в Україні.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити сучасний стан організаційно-правового забезпечення мігрантів в Україні та запропонувати шляхи та методи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міграційна політика ЄС, визначена Радою Європи [12], передбачає послідовне та ефективне реагування на виклики та можливості, пов'язані з міграцією. Зміни у розвитку міграційних процесів змушують уряди різних країн Європи розробляти та приймати нові закони про імміграцію та поправки до наявних законів. Але важливо, що в цих країнах на державному рівні визнана необхідність і доцільність державної і суспільної підтримки інтеграції іммігрантів і постійного населення.

Україна перебуває на шляху формування ефективної системи міграційної політики, проте завдання, що стоять перед державою в цій сфері, вельми актуальні і вимагають негайних рішень. Тому для України видається цікавим європейський підхід щодо питань з інтеграції іммігрантів у суспільство.

Геополітичні зміни в Центральній і Східній Європі кінця 80-х–початку 90-х років минулого століття радикальним чином змінили міграційні умови в Україні, європейській державі, суспільство якої об'єктивно розвивається в європейському контексті. Україна, яка розташована у своєрідній буферній зоні, яка відокремлює Західну Європу від східних частин Євразії, нині виступає у триєдиній іпостасі – країна-донор, країна-транзиту і країна-реципієнт.

Хоча Україна лише нещодавно долучилася до глобальних міграційних процесів, пересування людей через її державний кордон швидко стає важливим елементом міжнародних відносин країни. Тому міграційна ситуація на континенті, як і міграційна політика європейських країн, безпосередньо впливає на міграції населення України: по-перше, від них залежить інтенсивність, характер, склад і спрямованість міграційних потоків з України, транзитної міграції через Україну; по-друге, формування єдиного міграційного та правового європейського простору робить Європу прикладом розв'язання міграційних проблем, джерелом важливого досвіду у сфері регулювання міграцій, урахування якого є умовою для інтеграції в європейське співтовариство. Все це посилює необхідність якнайтіснішого співробітництва України та європейських країн у сфері міграції [4, с.82]. Завдання регулювання наявних тенденцій і механізмів функціонування міграційних процесів на європейському просторі однаково важливі для України та країн-учасниць ЄС [8, с. 15].

Для кожної держави, що приймає мігрантів, одним із найважливіших завдань міграційної політики є соціальна інтеграція мігрантів у місцеве суспільство. Термін «інтеграція» увійшов до політичного лексикону європейських країн у 80-ті роки XX століття. Інтеграція допускає збереження іммігрантами етнокультурних особливостей та зв'язків з країною, звідки вони прибули. Головним критерієм успішної інтеграції є адаптація мігрантів і суспільства, що приймає. Велика роль при цьому відводиться органам державної влади, які мають створити умови для інтеграції та адаптації мігрантів, які постійно або тимчасово перебувають у країні.

В Україні, на відміну від інших країн, одним з основних чинників, що породжують проблему адаптації та інтеграції мігрантів у суспільство, є відсутність міграційної політики держави як такої.

Фактична відмова держави займатися міграційними проблемами разом з наростанням демографічної кризи може призвести у майбутньому до негативних наслідків. Уже зараз у країні відчувається дефіцит робочої сили. До 2050 р. населення України скоротиться до 36 млн осіб [2]. Окрім того, за оцінками експертів, на 2015 р. формування трудових ресурсів за рахунок студентів ПТУ, середніх і вищих навчальних закладів зменшилося на 11,6–13,1%, тобто чисельність працівників віком 18–25 років скоротилася на 5–6 млн осіб. Істотно зростає кількість молоді без професії, а також коефіцієнт невикористаної працездатності. У 2000–2004 роках він становив 0,12, а до 2015 р. зріс до 0,28. Якщо в 2000 р. умовно здорових у цій віковій групі нараховувалося 81,3%, то в 2014 р. – вже тільки 53,2% [2]. Однією з найбільших проблем є рівень захворюваності на СНІД. Так, на думку експертів Світового банку, в Україні епідемія ВІЛ/СНІДу загострить демографічну кризу: станом на 2015 р. населення додатково зменшилось на 500 тис. осіб [2].

Крім природного скорочення, чисельність населення знижувалася також за рахунок міграції. Але останніми роками тут з'явилася позитивна тенденція. Останнім часом Україна для багатьох мігрантів є метою, а не лише транзитним пунктом. Водночас сусідні країни створюють умови для залучення трудових мігрантів. Оскільки держави, що недавно набули членства в ЄС, відчувають серйозний відплив своїх громадян, які їдуть у пошуках роботи в країни з вищим рівнем добробуту, особливо

до Німеччини. Робочі місця, що звільняються, поступово заповнюють громадяни України. Через 5–10 років, коли дедалі більше наших громадян виїжджатиме у пошуках роботи до країн ЄС, аналогічна ситуація може скластися і в Україні. До неї прибуватимуть громадяни з бідних країн колишнього СРСР, а також Азії та Африки.

Різке зниження чисельності трудових ресурсів, що неминуче прискорюється, створює серйозні проблеми для суспільства. Кількість населення, його динаміка та структура, показники очікуваної тривалості життя безпосередньо впливають на темпи зростання ВВП. Вірогідні запобіжні заходи – підвищення пенсійного віку, зниження рівня соціального забезпечення, погіршення якості охорони здоров'я тощо – є вкрай непопулярними і можуть спричинити дестабілізацію економічної та соціально-політичної ситуації. Без залучення іммігрантів украй складно буде забезпечити стабільність у країні, її національну безпеку.

За таких обставин Україна потребує чіткої, послідовної та довготривалої політики, яка б давала відповіді на такі запитання: в яких мігрантах зацікавлена країна, якими правами та обов'язками вони володітимуть та як уникнути створюваних неконтрольованою міграцією прихованих і реальних загроз. Адже на цьому етапі розвитку України міграція відбувається майже без втручання з боку держави.

Схвалена на засіданні Уряду України 12 липня 2017 року Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року також не є пріоритетним державним актом, який би чітко узгоджував забезпечення організаційно правових засад прав мігрантів в Україні. Так, згідно з документом у тримісячний строк Державна міграційна служба та інші органи центральної влади мали подати Уряду проект плану заходів з реалізації Стратегії на 2018–2021 роки, до 1 грудня 2021 р. має бути подано проект плану заходів на 2022–2025 роки. Однак зазначені заходи досі не подані до розгляду. А принципи реалізації державної міграційної політики щодо мігрантів в Україні носять дещо декларативний характер. Цілями, закладеними у Стратегії щодо іноземних громадян в Україні, є [7]:

– запровадження належного механізму та програми регуляризації нелегальних мігрантів;

– забезпечення іноземцям та особам без громадянства, які звернулися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, можливість розгляду їх заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, за допомогою ефективної і справедливої процедури;

– забезпечення належної інфраструктури та створення умов для проживання осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту;

– забезпечення інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство, а також задоволення інтеграційних потреб осіб, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [7].

Відсутня концепція регулювання міграційних процесів, тобто документ, який міг би визначити державні пріоритети у сфері міграції. Не забезпечується зв'язок між інтересами держави і дотриманням прав людини в міграційній сфері. Об'єктивно це спричиняє послаблення уваги до проблем міграції та розмивання міграційної політики держави, а також дезорганізацію роботи територіальних міграційних служб.

Ситуація, що складається, призводить до правової та соціальної незахищеності мігрантів, змушених не лише долати труднощі облаштування на новому місці, а й відстоювати свої законні права, порушення яких у регіональній та відомчій адміністративній практиці стає звичайною справою. Часто вони позбавлені доступу до медичного обслуговування, шкільної освіти, допомоги на дітей, пенсійного забезпечення, не мають можливості вирішити житлову проблему.

Соціальне вилучення іммігрантів, що є громадянами інших держав, посилюється їх безправ'ям. І хоча Україна ратифікувала у 2002 р. Конвенцію ООН «Про статус біженців» 1951 р. та Протокол до неї 1967 р., а також прийняла порівняно ліберальні відповідні закони, проте соціальні та економічні права іммігрантів вкрай невиразно регламентуються законодавством. Виняток становлять лише нечисленні особи, які набули статусу біженців.

За відсутності достатньої інформації щодо своїх прав та обов'язків, а також за нестачею фінансових засобів для отримання допомоги адвоката, іммігранти стають постійним об'єктом зловживань з боку регіональних владних структур і окремих чиновників. Багато хто з них стикається з проблемою працевлаштування, що, зрештою, призводить до істотного зростання тіньового ринку робочої сили, а також посилення корупції в цій сфері. Останніми роками великих масштабів досяг тіньовий бізнес послуг з реєстрації, при чому часто за активного сприяння представників правоохоронних органів.

На підставі проведених досліджень з'ясовано, що прибулі іммігранти вважають Україну цілком толерантним середовищем [3], проте неврегульованість соціально-економічних питань може призвести до дискримінації, етносоціальної стратифікації та сепарації іноетнічних мігрантів. Вилучення, своєю чергою, спричинює маргіналізацію мігрантів, створення живильного середовища для розвитку ксенофобії, націоналістичних настроїв. Уже зараз серйозною проблемою у суспільстві стає насильство на расовому ґрунті стосовно іноземних студентів, розвиток руху скінхедів.

Іммігранти, включені в соціальне середовище, повинні мати реальні перспективи досягти успіху в суспільстві, щоб бажати інтегруватися в нього. Суспільство, зі свого боку, має бути готовим до співпраці. Залучаючи іммігрантів, держави беруть на себе певні зобов'язання перед ними. До того ж своєчасна увага до новоприбулих є запорукою їх швидкого внеску в розвиток суспільства [6, с. 227]. Для досягнення такої мети потрібно враховувати економічні, соціальні, етнічні чинники, діяти вкрай обережно та продумано. Будь-які різкі або недостатньо виважені заходи матимуть зворотний ефект. Заохочення бажаної міграції відповідно до демографічних та економічних інтересів має поєднуватися з розумним обмеженням неконтрольованих міграційних процесів.

Важливий складник сучасної міграційної політики – реалізація відповідних управлінських рішень в умовах конкретного регіону. У зв'язку з цим необхідним є завдання моніторингу ситуації з наданням офіційного статусу іммігрантам, їхнім соціальним захистом, аналіз роботи міграційних служб та місцевої влади в міграційній сфері на місцевому рівні.

Проблему інтеграції іммігрантів, що до останнього часу не належала до пріоритетних завдань міграційної політики, варто розв'язувати всім суспільством за належної державної підтримки. Тому вкрай необхідним стає просвітницький аспект питання, грамотна роз'яснювальна робота, зокрема ЗМІ, спрямована на подолання стереотипів у сприйнятті іммігрантів. Особливу увагу треба приділити боротьбі з національною нетерпимістю та екстремізмом. Розуміння суспільством важливості проблем міграції, доброзичливе ставлення до іммігрантів – необхідна умова їх адаптації та інтеграції.

Міграційна політика може бути ефективною лише толі, коли досягне реальної інтернаціоналізації свідомості і мігрантів, і корінного населення [1, с. 22]. Необхідно розробити низку невідкладних заходів щодо іммігрантів, спеціальні програми з метою відкриття курсів з вивчення української мови, ознайомлення з традиціями життя в країні, професійної перепідготовки. Чималу роль у цьому можуть відіграти національні діаспори, культурні об'єднання, інші некомерційні неурядові організації.

Однак, незважаючи на очевидну важливість розглянутої проблеми, варто зазначити, що наразі в Україні саме поняття «інтеграція» в додатку до міграції не визначене, неясні зміст і тривалість процесу інтеграції та його окремих етапів, ефективність механізмів і інститутів інтеграції, роль в успіху або невдачі інтеграції іммігрантів, так і суспільства, що приймає.

Це лише мала частина найгостріших проблем, пов'язаних з міграцією та міграційною політикою в сучасній Україні. Розв'язувати їх можна лише на основі комплексного підходу з урахуванням усіх внутрішніх і зовнішніх чинників та закономірностей у цій сфері.

Аналіз зарубіжної практики показує, що регулюванню міграційних процесів у багатьох розвинених країнах приділяється велика увага. Деякі зусилля мають високі результати. Тому найбільш ефективні заходи можуть бути взяті на озброєння українською державою для раціоналізації національної міграційної політики у сфері інтеграції іммігрантів.

Висновки. В умовах розбудови глобалізаційних зв'язків Україна потребує чіткої, послідовної та довготривалої політики, яка б давала відповіді на такі запитання: в яких мігрантах зацікавлена країна, якими правами та обов'язками вони володітимуть та як уникнути створюваних неконтрольованою міграцією прихованих і реальних загроз. Адже на цьому етапі розвитку України міграція відбувається майже без втручання з боку держави. Відсутня концепція регулювання міграційних процесів, тобто документ, який міг би визначити державні пріоритети у сфері міграції, наявна Стратегія міграційної політики є лише декларативним документом, що не визначає заходів її реалізації. Важливий складник сучасної міграційної політики – реалізація відповідних управлінських рішень в умовах конкретного регіону. У зв'язку з цим необхідним є завдання моніторингу ситуації з наданням офіційного статусу іммігрантам, їхнім соціальним захистом, аналіз роботи міграційних служб та місцевої влади в міграційній сфері на місцевому рівні.

Можливими напрямами подальшого удосконалення регулювання міграційних процесів та забезпечення прав мігрантів можна визначити такі: розроблення та реалізація заходів з інтеграції, взаємодія органів державної влади з громадськістю у сфері соціалізації іммігрантів, правове регулювання процесу інтеграції іммігрантів.

Список літератури:

1. Арутюнян Ю.В. О симптомах межэтнической интеграции в постсоветском обществе. Социологические исследования. 2010. № 7. 16–24.
2. Забота о здоровье нации должна стать зоной особого внимания государства. Актуальное интервью. Киев. 2015. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=83778585 (дата звернення: 23.03.2018).
3. Котляр А. Міграція – не проблема, а факт. Дзеркало тижня. 2017. № 16 (645).
4. Малиновська О.А. Україна, Європа, міграція: міграція населення України в умовах розширення ЄС. Київ, 2004. 171 с.
5. Прибыткова И. Миграционные тенденции 2004–2006 в странах Седеркопинского процесса. Европейская Комиссия. 2007. 137 с.
6. Сегал У. Иммиграция в США: доклады и статьи ведущих секций и докладчиков международной конференции (13–15 сентября 2013 г., Москва). Москва. 2013. Вып. 20. С. 212–231.
7. Стратегія міграційної політики до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р / Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250149647 (дата звернення: 26.03.2018).
8. Чувардинський О.Г. Проблеми співробітництва України з європейськими країнами у сфері міграції населення. Економіка та держава. 2012. № 7. С. 14–16.
9. Bertozzi, S. Integration : An Ever-Closer Challenge. CEPS Working Document, 9 February. 2017. № 258. 18 p.
10. Economic migration, social cohesion and development towards an integrated approach. Thematic Report 8-th Council of Europe Council of Ministers Resposible for Migration Affairs. Kyiv, 2016. № 45. 176 p.
11. Mansoor A. Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union, World Bank, Washington, D.C. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/257896-1167856389505/Migration_FullReport.pdf (дата звернення 23.03.2018).
12. Presidency Conclusions on A Comprehensive Migration Policy, European Council. Brussels, 2016. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf (23.03.2018).

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ МИГРАНТОВ В УКРАИНЕ

В статье доказано, что в Украине, в отличие от других стран, одним из основных факторов, которые порождают проблему адаптации и интеграции мигрантов в общество, является отсутствие миграционной политики государства как таковой. Обоснованно, что Украина нуждается в четкой, последовательной и долговременной политике, которая бы давала ответы на такие вопросы: в каких мигрантах заинтересована страна, какие права и обязанности они будут иметь и как избежать скрытых и реальных угроз, создаваемых неконтролируемой миграцией. Определено, что важной составляющей современной миграционной политики является реализация соответствующих управленческих решений в условиях конкретного региона. В связи с этим необходимым является мониторинг ситуации с предоставлением официального статуса иммигрантам, их социальной защитой, анализ работы миграционных служб и местной власти в миграционной сфере на местном уровне.

Ключевые слова: *государственно-управленческие решение, иммигранты, миграционная политика, регуляция миграционных процессов.*

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROTECTION OF MIGRANTS' RIGHTS IN UKRAINE

The article proves that in Ukraine, unlike in other countries, one of the main factors, that cause the problem of adaptation and integration of migrants in the society is migration policy. It was proved that Ukraine needs a clear consistent and long-term policies, that give answers to the following questions: what migrants the country is most interested in, what rights and responsibilities they will own and how to avoid uncontrolled migration created the hidden and real threats.

An important part of the implementation of modern migration policy is to implement appropriate management decisions in a particular region. In connection with this problem it is necessary to monitor the situation with the provision of official status to immigrants, their social protection, analysis of the migration services and local authorities in the area of migration at the local level.

Key words: *state-management decisions, immigrants, migration policy, regulation of migration processes, organizational and legal support.*

УДК 332.142

Диганова А.Ю.
Університет митної справи та фінансів

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА»

У статті досліджено трактування зарубіжних та вітчизняних учених поняття «регіональна політика». Узагальнено наукові визначення категорії «регіон». Автор розкриває соціально-економічну сутність та значення регіональної політики. У статті розглянуто основні завдання, напрями та принципи регіональної політики України. Проведено аналогію зі стандартами європейської регіональної політики.

Ключові слова: *регіональна політика, регіон, регіональний розвиток, глобалізація, інтеграція.*

Постановка проблеми. В основі сучасних глобалізаційних та інтеграційних процесах лежить удосконалення політики зміцнення потенціалу регіонів країн, підвищення їх конкурентоспроможності, активізації господарської діяльності, забезпечення стабільного економічного розвитку регіону та високого рівня життя населення. Саме на рівні регіонів вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально-економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби населення, що характеризує динаміку економічного розвитку держави. Регіон як повноцінний суб'єкт економічних відносин залучений у різноманітні форми та види економічного співробітництва, як на національному рівні, так і на міжнародному.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема якісної та ефективної державної регіональної політики є предметом дослідження таких відомих вітчизняних науковців, як О. Бабінова, З. Варналій, М. Долішній, Т. Голікова, Ю. Наврузов, С. Максименко, С. Мельник, В. Симоненко, В. Семиноженко, О. Топчієв, В. Павлов та ін. Також науковими дослідженнями, пов'язаними з цією темою, займалися іноземні вчені: Ю. Гладкий, Є. Кіш, А. Чистобаєв та ін. Останніми роками термін «регіональна політика» міцно закріпився в економічному лексиконі як науковців у галузях економічних та суспільних наук, так і представників усіх рівнів державного управління. Необхідність регіональної політики випливає з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їх розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті.

Формулювання цілей статті. Основною метою статті є теоретичне дослідження визначення сутності поняття «регіональна політика» та аналіз соціально-економічного значення державної регіональної політики в умовах світових глобалізаційних та інтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Тенденція підвищення ролі окремих регіонів у розвитку національних економік була зафіксована ще у 80-х роках XX століття Дж. Нейсбітом, одним із засновників теорії «інформаційного суспільства». Так, відомий «парадокс Нейсбіта» констатує: «чим вищим є рівень глобалізації, тим потужнішими стають її найдрібніші учасники» [1, с. 34]. Парадокс пояснюється тим, що чим багатоманітнішими та стійкішими є внутрішні зв'язки суспільства, тим вищим є рівень його економічної та соціальної консолідації, чим повніше реалізуються його внутрішні ресурси, тим ефективніше воно використовує переваги інтеграційних зв'язків та адаптується до умов глобального ринку. Отже, використання нових можливостей глобалізації та створення локальних конкурентних переваг дозволяє регіонам не лише зміцнювати власний міжнародний конкурентний статус, а й сприяти підвищенню рівня конкурентоспроможності національної економіки [2, с. 31].

Економічна глобалізація як провідна тенденція розвитку світового господарства не тільки не заперечує, а навіть прискорює динаміку розвитку окремих регіонів і підвищує їх роль у національних і світогосподарських економічних процесах. Дедалі частіше вони аналізуються як

самостійні учасники міжнародних конкурентних відносин [2, с. 32].

Регіональний розвиток будь-якої країни є пріоритетом державної політики, адже сталий розвиток регіонів є запорукою стабільності держави загалом. Кожний регіон країни має свої специфічні особливості (географічне положення, природно-кліматичні умови, ресурсний потенціал, кількість населення, його менталітет, традиції тощо), які безпосередньо впливають на його економічний, політичний і соціальний стан. Виходячи з цього, важливою проблемою є нерівномірність регіонального розвитку, що зумовлює необхідність застосування з боку держави різноманітних інструментів та механізмів регулювання регіональної диспропорції. Ведення правильної державної політики стосовно окремого регіону з урахуванням його специфіки дає змогу ефективно використовувати наявний потенціал, розвивати та розширювати економічні можливості регіону з метою підвищення його конкурентоспроможності, що впливає на економічний і соціальний розвиток всієї країни. Тому для кожного окремого регіону держава має розробляти індивідуальні програми та концепції розвитку з урахуванням його потенційних можливостей та слабких сторін без порушення гарантованих державою соціальних стандартів.

В останні роки в Україні спостерігається підвищення уваги до регіоналістичних досліджень, поглиблених теоретичних розвідок щодо сутності основних понять, пов'язаних із розвитком соціально-економічних територіальних систем, напрацювання нових термінів регіоналістики, обґрунтування новітніх підходів до формування та здійснення регіональної політики, вдосконалення системи й процесу управління внутрішніми регіонами держави [3].

Для чіткого усвідомлення ролі регіону як суб'єкта світової політики необхідно розглянути його сутність у межах внутрішньої політики. Існують декілька підходів щодо визначення цієї категорії. Взагалі поняття «регіон» походить від латинського слова "region", що у перекладі означає «країна», «край», «область», і така неоднозначність поняття призводить до того, що з цього питання існує найширший діапазон думок. Наприклад, американська вчена Енн Маркузен під регіоном має на увазі і частину території, і окремий штат, і декілька штатів у сукупності. У практичній же діяльності в США регіон виокремлюють як декілька штатів у сукупності. У міжнародній практиці під регіоном розуміють навіть об'єднання декількох країн (Балканський регіон, Близькосхідний регіон). Зрозуміло, що специфіка адміністративно-територіального устрою кожної країни призводить до розбіжностей у трактуванні цього поняття [4, с. 67]. Дуже часто в науковій літературі регіон ототожнюють з такими поняттями як «територія», «район» чи «адміністративно-територіальна одиниця» (наприклад, область). Теоретиками і практиками категорія «регіон» розглядається в різних аспектах, а саме в територіальному (А. Алаєв, В. Воротіна, Я. Жаліла, В. Керецман), політичному (С. Барзілов, А. Чернишов,), адміністративному (С. Романюк, А. Липко,), економічному (О. Гранберг, О. Коротич), соціальному (В. Шилов) та культурно-етнічному (Я. Верменич, М. Пірен, С. Саханенко) [5, с. 165]. З огляду на дослідження трактування цього поняття вченими, можна стверджувати, що у сучасних наукових джерелах під поняттям регіон розуміються різноманітні просторові системи різних масштабів – від групи держав до невеликих за площею адміністративно-територіальних одиниць.

Підсумовуючи аналіз сутності поняття «регіон», можна визначити «регіон» як цілісну частину території, що характеризується своєрідним економіко-географічним положенням, особливими природно-кліматичними умовами та ресурсами, специфічною національно-культурною самобутністю, а також наявністю виробничого і науково-технічного потенціалу, адміністративно-політичною системою управління, яка спрямована на підвищення добробуту населення та стимулювання соціально-економічного розвитку країни.

У збірнику вітчизняних та зарубіжних видань з питань регіонального розвитку під назвою «Регіональна політика та управління у країнах Європи» на особливу увагу заслуговує праця російських дослідників Ю. Гладкого та А. Чистобаєва «Основи регіональної політики», в якій автори досить чітко визначають види регіональної політики, її основні цілі, завдання та форми, а також класифікують регіони за рівнем їх розвитку. У посібнику зазначається, що для класифікації регіонів необхідно застосовувати певні критерії, а саме: «рівень економічного розвитку; темпи економічного розвитку, тип територіальної структури господарства; коефіцієнт густоти заселення території; темпи приросту населення; характер та коефіцієнт виробничої спеціалізації тощо» [3, с. 23].

На основі вищезазначеної класифікації регіони поділяються так:

1) депресивні, що в минулому демонстрували високі темпи розвитку;

2) стагнаційні регіони, з дуже низьким або нульовим темпами розвитку;

3) піонерські, або регіони нового освоєння;

4) мікрорегіони, або первинні економічні регіони, які втрачають свої властивості в разі їх подрібнення;

5) економічні регіони першого порядку, або генеральні, тобто регіони, що створюють схеми регіонального макроподілу країни;

6) програмні, або планові регіони, на які спрямовуються державні програми розвитку;

7) унікальні, або проектні та проблемні регіони, що характеризуються або дуже низьким рівнем розвитку, або пов'язані з великими нововведеннями та новобудовами [3, с. 23–24].

Досягнення окремого регіону в різних сферах діяльності відіграють важливу роль для держави в цілому, зокрема й у галузі національної та економічної безпеки, забезпечення яких є головним пріоритетом будь-якої країни. Стратегії та напрями регулювання та забезпечення діяльності регіонів здійснюється урядами країн шляхом використання інструментів та методів державної регіональної політики, що є складником національної стратегії розвитку держави в цілому. Тому набуває актуальності розкриття сутності поняття «державна регіональна політика», її завдань, інструментів та значення.

Серед науковців існує думка, що у державно-правовому розумінні регіональна політика – це, насамперед, інструмент забезпечення конституційних прав громадян незалежно від того, в якій частині країни вони проживають: регіональні диспропорції не мають приводити до суттєвої різниці рівня і якості основних послуг, які надає громадянину центральний уряд і органи місцевого самоврядування. Державна регіональна політика є комплексним явищем, яке тісно пов'язане з іншими важливими складниками державного регулювання: децентралізацією публічного управління, реформою місцевого самоврядування, адміністративною, адміністративно-територіальною реформою тощо. Регіональна політика є інструментом коригування державних регіональних диспропорцій в рівнях розвитку [6].

Регіональна політика, за словами С. Максименко, виникла як окрема галузь управління розвитком держави, з усвідомлення того факту, що географічний або просторовий фактор має суттєвий вплив на ефективність економічного розвитку, що зумовлює необхідність вирішення структурних проблем, включаючи ті, які мають просторовий характер [6].

Відомий фахівець у галузі регіоналістики Є. Алаєв під державною регіональною політикою розуміє «сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни у просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язаному із взаєминами між державою й районами (категорія «район» використовувалась у радянській літературі, потім була замінена на «регіон»), а також районами між собою» [7, с. 35]. До кола питань регіональної політики вчений включав такі напрями, як: співвідношення і взаємодія рушійних сил регіонального розвитку; співвідношення національного та регіонального аспектів розвитку, центрального і регіонального рівнів управління економікою тощо.

Колектив авторів Національного інституту стратегічних досліджень у монографії «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети» визначає регіональну політику як «сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Метою регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина» [8, с. 19]. Таке трактування є значно ширшим і детальнішим, ніж визначення попередніх науковців, і демонструє основну мету та ідею регіональної політики. Визначальним, на нашу думку, є те, що автори акцентують увагу, що регулювання і розвиток регіонів має базуватися на конкретній програмі, розробленій під відповідний регіон, його економічний потенціал, географічні особливості, забезпеченість ресурсами та культурно-релігійну спрямованість населення.

У навчальному посібнику С. Мельника «Управління регіональною економікою» державна регіональна політика представлена як «сукупність організаційно-правових та економічних заходів, що здійснюються державою у сфері регіонального розвитку відповідно до її стратегічних і поточних цілей та завдань…» [9, с. 77].

О. Топчієв пропонує таке визначення регіональної політики: « <…> це діяльність держави, спрямована на забезпечення ефективного й комплексного соціально-економічного розвитку окремих територій країни – її регіонів… Зрозуміло, що регіональна політика має два головні вектори щодо свого розроблення та реалізації – «згори», від центру, який обґрунтовує засади й принципи державної регіональної політики, і «знизу», від

конкретних територій, де напрацьовують практичний досвід регіонального планування та господарювання» [9, с. 13]. Вчений розмежовує регулюючі і управлінські функції органів центральної влади та місцевого самоврядування. В основі ефективної регіональної політики лежать погоджені дії та спільна політика всіх рівнів влади стосовно координації розвитку регіонів. Таким чином, поняття «регіональна політика» виходить за рамки місцевої політики і стає складником державної регіональної стратегії.

Подібної думки дотримується В. Павлов, який визначає політику регіонального розвитку як «систему цілей щодо розвитку регіонів та заходів, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення дієздатного управління політичним, економічним і соціальним розвитком» [10].

Своєю чергою Ю. Наврузов вважає, що «сучасна регіональна політика має бути визначена як така діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів» [11, с. 42].

Тобто з огляду на вищевказані трактування поняття можна зробити висновок, що з посиленням глобалізаційних і інтеграційних процесів все більшої актуальності набуває виведення регіональної політики країни на міжнародний рівень, відведення державі більшою мірою лише функцій її координації й узагальнення, а основними суб'єктами, організаторами та виконавцями регіональної політики стають регіони і місцеві органи самоврядування. Іншими словами, держава виконує функцію «наглядача» за додержанням конституційних норм та законів у процесі впровадження політики регіонів, а також за направленістю курсу регіонального розвитку, щоб він відповідав загальнодержавному.

Аналогічного підходу дотримується відомий український учений-регіоналіст В. Симоненко, який вважає, що «під регіональною політикою варто розуміти, з одного боку, чітко опрацьовану в законодавчому аспекті практичну діяльність держави в усіх регіонах країни, а з іншого, соціально-економічну політику, здійснювану на базі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення тих чи інших регіональних і місцевих цілей і завдань». У своїй відомій книзі «Регионы Украины: проблемы развития» (1997 р.) він визначає регіональну соціально-економічну політику як сукупність таких економічних, правових і адміністративно-організаційних засобів і методів, які враховують і органічно пов'язують між собою увесь комплекс загальнодержавних і місцевих інтересів і спрямовані в кінцевому результаті на повноцінний і рівномірний розвиток регіонів. Стратегічною метою такої політики вчений вважає підвищення життєвого рівня населення регіонів країни на основі якісного поліпшення використання ресурсного потенціалу регіонів, принципово нових підходів до розвитку їхніх продуктивних сил, докорінної зміни екологічної ситуації [12, с. 21].

На необхідності розглядати регіональну політику держави у контексті глобалізації наголошують В. Семиноженко та Б. Данилишин. Вони визначають регіональну політику «як діяльність держави, спрямовану на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки» [13, с. 15]. Останнє дуже важливе, адже жодна країна у світі не може нині ефективно впроваджувати свою регіональну політику, не враховуючи потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб'єктами й об'єктами дедалі більше стають окремі частини держави, тобто регіони.

У монографії під редакцією М. Долішнього регіональна політика розглядається в досить широкому розумінні, а саме як «система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [14, с. 8]. Таке визначення, на нашу думку, досить повно окреслює наявне уявлення про регіональну політику, а головне, вказує на можливість створення прийнятного як для держави, так і для її регіонів механізму взаємодії, який враховуватиме особливості окремих територій та сприятиме найкращому використанню наявних ресурсів.

Отже, аналізуючи та узагальнюючи дослідження теоретико-методологічних засад учених стосовно поняття «державна регіональна політика» ми дійшли висновку, що у найбільш загальному вигляді регіональна політика являє собою діяльність держави із забезпечення найбільш сприятливих умов соціально-економічного функ-

ціонування і розвитку окремих регіонів, що здійснюється за допомогою відповідних інструментів і методів державного регулювання всіх сфер діяльності на основі заздалегідь розроблених програм та стратегій для кожного регіону з урахуванням його специфічних особливостей. А основна мета регіональної політики держави – це забезпечення сталого соціально-економічного росту регіонів, уникнення їх диспропорційного розвитку та підвищення рівня життя населення.

Зміст регіональної політики являє собою сукупність стратегічно орієнтованих цілей, принципів і завдань, які визначають шляхи реалізації поставлених цілей у процесі управління розвитком соціально-економічних територіальних комплексів різних рівнів та форм організації у просторовому, регіональному аспекті.

Виходячи з аналізу і досліджень поняття регіональної політики, можна виокремити основні її завдання:

1. збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних диспропорцій, забезпечення єдиних соціальних стандартів якості і рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;

2. посилення дієздатності органів державної влади та місцевого самоврядування, спроможних виробляти та реалізовувати ефективну державну регіональну політику, чітке розмежування повноважень щодо управління регіонами між центральними та місцевими органами державної влади, органами самоврядування відповідно до принципів децентралізації та із додержанням загальнодержавних інтересів;

3. створення інституційних і нормативно-правових передумов сталого регіонального розвитку;

4. підвищення конкурентоспроможності та економічної активності регіонів;

5. структурна перебудова виробничо-господарської сфери регіонів, їх пристосування до сучасних глобалізаційних економічних умов та інтеграційних вимог;

6. оптимальне використання ресурсного потенціалу регіонів;

7. створення сприятливих умов для залучення інвестиційних потоків;

8. розвиток інфраструктури та впровадження новітніх технологій у сфери виробництва;

9. інституціоналізація регіонального розвитку.

Роль держави у цьому процесі полягає, по-перше, у гармонізації регіональних, міжрегіональних та загальнодержавних інтересів; по-друге, у впровадженні специфічних та унікальних для кожного регіону, залежно від його економічних і соціальних показників розвитку, концепцій регулювання та механізмів державної підтримки; по-третє, у впровадженні уніфікованих соціальних стандартів на всій території країни та державних гарантій гідного рівня життя кожного громадянина [15, с. 154].

Згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика являє собою систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [16].

У Концепції державна регіональна політика визначається як сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів відповідно до поставлених цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на усій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів.

Згідно з цією Концепцією метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграцію регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів та територіальних громад [17].

У контексті європейської інтеграції України важливим є їх порівняння з основними принципами державної регіональної політики, що застосовують країни-члени ЄС. Принципи державної регіональної політики України:

1. конституційності та законності – основи політики, механізми її реалізації відповідно до Конституції України визначаються законами;

2. верховенства прав людини – пріоритетність прав і свобод людини і громадянина;

3. єдності – забезпечення територіальної, політичної, економічної, інформаційної, соціогуманітарної цілісності території;

4. комплексності – узгодженість реалізації всіх складників політики: політичного, соціального, економічного, екологічного, гуманітарного, етнонаціонального;

5. скоординованості – узгодження реформ, пріоритетів та дій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

6. децентралізації – перерозподіл владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування;

7. субсидіарності – надання публічних послуг максимально близько до споживача шляхом концентрації матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління;

8. доступності – належне та своєчасне надання публічних послуг, простоти та вільного доступу осіб до їх отримання;

9. програмності – реалізації політики на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм;

10. партнерства – співробітництво, кооперація між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання;

11 відкритості – прозорість, прогнозованість діяль.ності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

12. відповідальності – центральні, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у межах наданих їм повноважень несуть усю відповідальності за формування і реалізацію політики.

Єва Кіш зазначає, що базовими принципами регіональної політики згідно з класифікацією ЄС є:

1) субсидіарність (громадсько-політичний принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури нездатні);

2) децентралізація (перерозподіл повноважень регіонів з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на регіональному рівні);

3) партнерство (співробітництво) між суб'єктами різних рівнів (Євросоюз, держава, регіон) територіально-адміністративних одиниць для реалізації конкретного проекту;

4) програмування (це розроблення на основі партнерства стратегії розвитку з урахуванням пріоритетних довгострокових та короткострокових цілей);

5) концентрація та адиціоналізм (фінансові ресурси, які надав ЄС окремим державам-членам чи суб'єктам територіального, регіонального розвитку, мають бути доповнені за рахунок місцевих джерел) [18, с. 53].

Із вищенаведеного можна побачити, що окремі принципи є тотожними як в Україні, так і в ЄС. Водночас є і певні відмінності. Такі принципи, як концентрація та адиціоналізм в Україні не визначаються. А зміст цих принципів, насамперед, полягає у всебічній фінансовій підтримці державою депресивних регіонів з метою поліпшення їх соціально-економічного становища, що, своєю чергою, призведе до зростання показників розвитку держави. Так, традиційно 50% вартості того чи іншого проекту фінансує держава-член ЄС, а внесок депресивних регіонів становить мінімум 20%. Отже, весь тягар додаткового фінансування лягає на національні бюджети, що сприяє територіальному розвитку. На нашу думку, реалізація цих принципів в Україні нині була б дуже доречною, особливо в тих регіонах, які мають досить перспективний потенціал чи ресурси, але для впровадження цільових програм не вистачає початкового капіталу.

Що стосується напрямів державної регіональної політики України, то можна виділити такі:

– формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій;

– сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

– стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

– створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг під час формування та реалізації державної регіональної політики [17].

Система заходів з реалізації державної регіональної політики базується на оцінці та якісному прогнозуванні та програмуванні розвитку регіонів, основною ціллю яких є визначення пріоритетів регіонального розвитку, забезпечення максимального використання конкурентних переваг та мінімізації негативних факторів, а також узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Україна використовує широкий спектр інструментів для здійснення та регулювання регіональної політики, насамперед, у фінансово-економічному та інституційному забез-

печенні, у сфері підвищення конкурентоспроможності територій та сприяння інноваційному розвитку, в напрямі інтеграції регіонів та партнерства.

Висновки. Інтеграція України до ЄС означає, що всі внутрішні соціально-економічні й політичні перетворення треба будувати навколо європейського вектора, тобто спрямовуватися на реалізацію стратегічного завдання. Тому регіональна політика країни нині є пріоритетним напрямом державної політики, адже вона спрямована на здійснення поступової адаптації суспільства до входження в ЄС і охоплює всі сфери життєдіяльності населення. Як зазначають вітчизняні науковці, «суть адаптації європейської регіональної політики для України визначається у чіткому застосуванні принципів цієї політики. У зв'язку з цим важливого значення набуває необхідність розроблення науково обґрунтованої Комплексної регіональної політики України» [19, с. 32]. Не можна не погодитись з автором цього висловлювання щодо необхідності комплексної регіональної політики, що враховувала б усе вищезазначене: європейські принципи та норми регіонального розвитку, основні завдання та пріоритети державної регіональної політики та досвід європейських країн.

Національна регіональна політика України має бути спрямована на вирішення найважливішого завдання сьогодення – створення самодостатніх потужних регіонів, з тільки їм притаманною специфікою, культурними та мовними традиціями, міцною економікою та можливостями для самоврядування. Подальші наукові розроблення мають бути присвячені саме вирішенню зазначених стратегічних пріоритетів. Завдання держави в цьому контексті – створити та забезпечити всі умови (нормативно-правові, організаційні, фінансові тощо) для повноцінного територіального розвитку. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого соціального розвитку регіонів України потребує подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Натепер регіональна політика країни має певні недоліки і ще не повною мірою гармонізована відповідно до європейських стандартів.

Список літератури:

1. Нейсбит Дж. Мегатренды: десять новых тенденций, трансформирующих нашу жизнь. М.: АСТ; Ермак, 2003. 267 с.

2. Брикова І.В. Концепція міжнародної конкурентоспроможності національного регіону та її практичний вимір. Міжнародна економічна політика: Наук. журнал. К.:КНЕУ. 2006. № 6. С. 29–54.

3. Кравченко Т.В. Теоретичні засади державної регіональної політики. Державне будівництво. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_2_9.pdf (дата звернення 15.10.2016).

4. Рябінін Є.В. Транскордонне співробітництво в системі процесів регіональної інтеграції України (політологічний аналіз). Маріуполь, 2011. 157 с.

5. Малиновський В. Концептуалізація поняття «регіон». Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. № 4. С. 163–170.

6. Максименко С. Перспективи регіональної політики України в контексті європейського досвіду. Незалежний культурологічний часопис. 2002. № 23. С. 11–14.

7. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.

8. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / за заг. ред. З.С. Варналія. К.: НІСД, 2007. 768 с.

9. Регіональна політика та управління у країнах Європи: матеріали до навчального курсу. / упоряд. М.О. Лендьел, В.Ю. Керецман. Ужгород, 2001. 248 с.

10. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. К.: НІСД, 2001. 242 с.

11. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи. Управління сучасним містом. 2001. № 1. С. 41–50.

12. Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития. К.: Наукова думка, 1997. С. 46.

13. Семиноженко В.П., Данилишин Б.М. Новий регіоналізм. К.: Наукова думка, 2005. С. 19.

14. Долішній М.І. Організаційне та наукове забезпечення реалізації регіональної політики в Україні. Вісник АЕН України. 2004. № 2. С. 3–7.

15. Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України: матеріали міжнар. конференції (24–25 травня 2007 р., Ужгород). Ужгород, 2007. 456 с.

16. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19 (дата звернення 15.09.2016).

17. Концепція державної регіональної політики від 02 лип. 2008 р. / Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. URL: www.minregionbud.gov.ua (дата звернення 11.09.2016).

18. Максименко С., Кіш Є., Лендьел М., Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / за ред. С. Максименка. К.: Логос, 2000. 171 с.

19. Кіш Є., Вишняков О., Лендьел Л. На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів / за ред. С. Максименка, І. Студеннікова. К.: Логос, 2000. 224 с.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩНОСТИ ПОНЯТИЯ «РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА»

В статье исследована трактовка зарубежных и отечественных ученых понятия «региональная политика». Обобщены научные определения категории «регион». Автор раскрывает социально-экономическую сущность и значение региональной политики. В статье рассмотрены основные задачи, направления и принципы региональной политики Украины. Проведена аналогия со стандартами европейской региональной политики.

Ключевые слова: *региональная политика, регион, региональное развитие, глобализация, интеграция.*

THEORETICAL-METHODOLOGICAL ASPECTS OF DEFINITION OF THE CONCEPT "REGIONAL POLICY"

The article deals with the interpretation of the concept of "regional policy" by foreign and domestic scientists. The scientific definition of the category "region" is generalized. The author reveals the socio-economic essence and importance of regional policy. The article deals with the main tasks, directions and principles of regional policy of Ukraine. An analogy with the standards of European regional policy has been carried out.

Key words: *regional policy, region, regional development, globalization, integration.*

УДК 35:327.7
Коврига О.С.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розглянуто та проаналізовано сучасні тенденції розвитку публічного адміністрування як умови вдосконалення функціонування органів влади. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення шляхів реалізації напрямів розвитку публічного адміністрування в сфері державного управління.

Ключові слова: *публічне адміністрування, публічна влада, державне управління, система державного управління, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Публічне адміністрування можна розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з метою забезпечення реалізації законів, а також виконання основних функцій, таких як функція орієнтуючого планування, що визначає очікувані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, м оніторинг результатів.

Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації зумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів. При цьому для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи мають використовувати лише ті форми, які встановлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Модернізація та розвиток інститутів, механізмів і моделей публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою для країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема для України, яка спрямовується до змішаної формації та солідаристичної цивілізації. Дослідженню питань, пов'язаних із еволюцією управління в публічній сфері, присвячена ціла низка праць іноземних (А. Гор, Д. Осборн, Ф. Томпсон, В.Е. Чиркин, І.О. Мальковська) та українських (Ю.В. Ковбасюк, В.В. Баштанник, М.М. Білинська, С.М. Серьогін, В.П. Трощинський та інших) учених.

Однак питання запровадження сучасних цивілізаційних засад урядування в сфері публічного адміністрування залишається малодослідженим. Тож визначення особливостей розвитку публічного адміністрування як умови вдосконалення функціонування органів влади стає все більш актуальним.

Мета статті – розглянути сучасні тенденції розвитку публічного адміністрування як умову вдосконалення функціонування органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань. За допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Ці форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей з найменшими витратами сил, засобів і часу.

Публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно- правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [3, с. 631].

У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як:

1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, що спрямовані на реалізацію рішень уряду;

2) вивчення, розроблення і впровадження напрямів державної політики.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади.

Публічна влада надає керівнику змогу в межах закону і власних повноважень приймати будь-які управлінські рішення. Здійснюючи такі повноваження, органи виконавчої влади видають підзаконні акти (наприклад, акти уряду чи акти органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування).

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Спеціальними засобами, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, Автономна Республіка Крим, уся країна) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами, є механізми публічного адміністрування [4].

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

– економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально- економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

– правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [10, с. 174].

Під час побудови державних механізмів публічного адміністрування, механізмів управління розвитком обласних та районних соціально-економічних комплексів країни через органи місцевого самоврядування та механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати сучасні тенденції до децентралізації системи публічного адміністрування та можливі зміни у законодавстві, що регламентує діяльність органів влади на місцевому рівні.

Нині до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено виконання регіональних програм розвитку, підготовку та виконання відповідних бюджетів, хоча для демократичного суспільства має бути очевидним виконання цих завдань органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси всіх громад та громадян, які проживають у регіоні [4].

Механізми публічного адміністрування можна поділити на три типи:

1) механізми-знаряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на будь-який об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або кількох узгоджених та відповідних засобів;

2) механізми-системи, що надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами;

3) механізми-процеси, що являють собою визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів [12, с. 128].

За особливостями побудови механізми публічного адміністрування поділяються на:

– цільові (спрямовані на досягнення певної мети);

– механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни;

– механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами.

Цільові механізми публічного адміністрування використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів публічного адміністрування. Це сукупність способів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт чи групу об'єктів управління для досягнення певної мети.

Цільові механізми публічного адміністрування, своєю чергою, поділяються на адміністративні (зокрема, організаційні та розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні, а також комбіновані механізми.

Нині система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що перебувають у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції [5].

Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [10, с. 216].

Складниками структури механізму зазвичай визначаються: суб'єкт і об'єкт управління; цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

У системі державного управління об'єктом управління виступає суспільство, суспільна діяльність, а суб'єктом – органи виконавчої влади.

Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Відповідно, об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення [6, с. 39].

У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі, посадові особи, службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Основними об'єктами державного управління варто вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади. Об'єкт управління – це система, що підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Однією із сучасних концепцій державного управління та публічного адміністрування є Концепція нового державного менеджменту.

Новий державний менеджмент як концепція з'явився у 1980-і роки. Він був відповіддю на кризові явища в державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, єдності управління, адміністрування.

Процес переходу від державного адміністрування до державного менеджменту характеризується двома основними моментами:

1) підвищенням самостійності нижніх поверхів ієрархічних державних організацій;

2) переміщенням акцентів із власне побудови організації на її взаємини із середовищем [6, с. 40].

Новий державний менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для опису сутності державного управління поняття «керівництво», а не «адміністрування» або «управління».

Керівництво тут розуміється як система кооперації громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

До цього призвели такі процеси, як: складність взаємин між різними групами населення; високий рівень потреб та очікувань; великий масштаб невизначеності та ризику; вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави; інформування суспільства; зниження рівня довіри населення до центральних органів управління.

На етапі реформування системи органів державного управління й органів місцевого самоврядування досить актуальною є проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка забезпечувала б необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування є надзвичайно необхідною, адже це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів у здійсненні управління на місцях [9, с. 23].

Здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються із

розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей. Таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад у разі збереження якості здійснення повноважень.

Система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг, при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці.

Необхідність проведення реформування публічного адміністрування зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією [2].

Причинами такого стану є:

– неефективна організація діяльності міністерств;

– малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;

– неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях;

– неефективне місцеве самоврядування;

– відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

Серед основних завдань проведення реформи публічного адміністрування можна виділити такі:

– формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади;

– організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

– створення системи спроможного місцевого самоврядування;

– зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

– гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

Розвиток публічного управління пов'язаний із наявністю процесу, який можна вважати роздержавленням управління і який полягає у передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватному сектору та неурядовим організаціям. Тому виконання управлінських функцій у публічній сфері здійснюють не лише органи державної влади, а й місцевого самоврядування, громадські організації, а також фізичні та юридичні особи (у тому разі якщо їхня діяльність полягає у розгляді суспільних питань).

Висновки. Нині публічне адміністрування є надзвичайно важливим інструментом державного управління, його розвиток можна розглядати як одну з визначних умов удосконалення функціонування всіх органів влади.

Еволюція управління в публічній сфері здійснювалася від жорстокого централізованого державного адміністрування до формування управлінських мереж з одночасним обмеженням монополії держави та розширенням сукупності методів управління.

Також публічне адміністрування можна розглядати як регламентовану законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка спрямована на прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, а також здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування.

До цього призвели такі процеси: складність взаємин між різними групами населення; високий рівень потреб та очікувань; великий масштаб невизначеності та ризику; вплив міжнародного фактора на внутрішню політику держави; інформування суспільства; зниження рівня довіри населення до органів управління.

Список літератури:

1. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show /5/2015#n10.

2. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко. Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. 2010. Вип. 1 (4). URL: // http://www.nbuv.gov.ua/ portal/soc_gum/ Dums/2010_1/10syppmr.pdf.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=586-14.

5. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IУ (2222-15) від 08.12.2004, ВВР, 2005, № 2, ст. 44). URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show.

6. Лугиня М. Концептуальні підходи до визначення поняття ефективності в державному управлінні. Вісник Державної служби України. 2012. № 4. С. 38–41.

7. Оболенський О.Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукове розроблення / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

8. Осборн Р. Цивилизация. Новая история Западного мира. М.: АСТ; Астрель , 2010. 764 с.

9. Плющ Р.М. Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні / Р.М. Плющ, О.С. Ігнатенко. Херсон: Вид-во ВАТ «ХМД», 2005. 84 с.

10. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія. Центр дослідження проблем публічного управління. / Н.Р. Нижник (заг. ред.). Чернівці: Технодрук, 2008. 432 с.

11. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

12. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник / Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська, В.І. Тимцуник. Полтава: РВВ ПДАА, 2015. 280 с.

РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены и проанализированы современные тенденции развития публичного администрирования как условие совершенствования функционирования органов власти. Теоретически обоснованы и разработаны научно-практические рекомендации по совершенствованию путей реализации направлений развития публичного администрирования в сфере государственного управления.

Ключевые слова: *публичное администрирование, публичная власть, государственное управление, система государственного управления, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.*

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A CONDITION FOR IMPROVING THE FUNCTIONING OF AUTHORITIES

The article deals with the main directions of purposeful activity of the subjects of the authorities with respect to the implementation of administrative obligations. With the help of forms of public administration, the tasks and functions of public administration are practically realized, and the success of the government activity depends to a large extent on their use. These forms are designed to provide the most expedient execution of the functions of administration, achieve its goals with the least cost of forces, means and time.

Key words: *public administration, public authority, public administration, public administration system, executive bodies, local governments.*

УДК [336.143:336.02]:001.5«71»

Козачишина Т.О.
Національна академія державного управління при Президентові України

ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ЗА РІЗНИХ МАКРОЕКОНОМІЧНИХ УМОВ

У статті розглянуто погляди мислителів на формування бюджетно-податкової політики в умовах існування стародавніх держав. Визначено ставлення науковців до розроблення бюджетно-податкової політики за часів Середньовіччя. Узагальнено думки вчених (меркантилістів, класиків політичної економії, марксистів) на формування бюджетно-податкової політики у новий час становлення та розвитку капіталістичного виробництва й ринкових відносин. Проаналізовано погляди науковців (маржиналістів, неокласиків, інституціоналістів, кейнсіанців, неокейнсіанців, посткейнсіанців, неолібералів, монетаристів) до розроблення бюджетно-податкової політики у новітній час поглиблення науково-технічного прогресу та піднесення ринкових відносин на якісно новий рівень. Досліджено думки сучасних учених на формування бюджетно-податкової політики за умов переходу від індустріального до постіндустріального суспільства.

Ключові слова: *держава, державне управління, бюджетно-податкова політика, макроекономічні умови, наукова школа.*

Постановка проблеми. Бюджетно-податкові відносини як форма економічних відносин виникли з появою держави ще в найдавніші часи. В економічній історії людства еволюція бюджетно-податкових відносин слугувала об'єктивною основою для формування та здійснення бюджетно-податкової політики, яка перебуває у постійному розвитку і часто досліджується науковцями. Всі вони спричинились до теоретичного обґрунтування бюджетно-податкової політики, а їхні здобутки не втратили своєї актуальності й донині, бо сприяють поглибленню й розумінню сучасних наукових досягнень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування бюджетно-податкової політики за різних макроекономічних умов та історичних періодів приділяло увагу багато відомих учених, серед яких: А. Алесіна, Ж. Боден, Дж. Гелбрейт, В. Джевонс, Л. Ерхард, Дж. Кейнс, К. Маркс, Дж.-Ст. Мілль, В. Петті, А. Пігу, Д. Рікардо, Ж.-Б. Сей, А. Сміт, Дж. Стігліц, М. Фрідмен, Р. Харрод, А. Хіллман, Й. Шумпетер та інші. Враховуючи численні надбання теоретичного й прикладного характеру щодо дослідження бюджетно-податкової політики варто зазначити, що досі комплексно не досліджено розвиток економічної думки щодо теоретичних засад її формування у рамках еволюції наукових концепцій за різних макроекономічних умов. Не розкрито історичний розвиток наукової думки з проблематики бюджетно-податкової політики, який надає можливість зрозуміти її особливості функціонування та перспективи розвитку.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття історичних аспектів формування бюджетно-податкової політики, її еволюції у науковій думці за різних макроекономічних умов.

Виклад основного матеріалу дослідження. Еволюція поглядів науковців на бюджетно-податкову політику завжди була пов'язана із умовами розвитку суспільства в різних сферах, зокрема економічній та політичній. У свій час Й. Шумпетер зазначав, що на основі різноманітних ідей і теорій науковців можна написати не тільки історію державних фінансів, а й політичну історію суспільства, адже все, що відбувається у політичній сфері, найчіткіше відображається у переважаючих ідеях про бюджетно-податкову політику, ніж у будь-чому іншому [1, с. 260].

Інтелектуальна історія бюджетно-податкових відносин умовно поділяється на кілька етапів становлення та розвитку поглядів науковців на роль, методи формування, інструментарій фіскальної політики. Ґенезу перших досліджень фіскальної сфери пов'язують із виникненням інституту держави та організацією державного управління. Перший етап формування світогляду на бюджетно-податкову політику простягнувся аж до XV століття.

Разом з тим, дослідження сфери бюджетно-податкових відносин цього періоду не мали характеру завершених самостійних концепцій і були лише складником праць, присвячених вивченню загальних суспільних питань, зокрема політичних, релігійних тощо [2, с. 37]. Економічна думка стародавнього світу характеризує риси соціально-економічного та політичного розвитку суспільства. Деякі з них представляли суспільства азіатського способу виробництва (Стародавній Єгипет, Індія, Вавилон, Китай), а інші – античного (Стародавня Греція, Рим). Погляди стародавніх мислителів на бюджетно-податкову політику та державне управління нами узагальнено та відображено у табл. 1.

Суттєве соціально-економічне розшарування населення, концентрація світської і церковної влади у політичній та економічній сферах, переважання натурального господарства та зумовлений цим слабкий розвиток фінансового господарства не сприяли еволюції поглядів на бюджетно-податкову політику у Середньовіччі. Деякі елементи бюджетно-податкової політики знаходимо у працях Абу Юсуфа та Томи Аквінського, зокрема принципи рівності в оподаткуванні та у розподілі суспільних благ між людьми. Саме у цей період Карл Великий почав процес відокремлення державної казни від казни короля з очевидної для нього причини: постійно зростаючі державні витрати вже не могли бути покриті за рахунок королівської казни. Однак загалом для Середньовіччя характерне поширення загальних положень про фінансову моральність, розкиданих у теоло-

Таблиця 1

Бюджетно-податкова політика у поглядах стародавніх мислителів*

Період	Елементи політики державних доходів	Елементи політики державних видатків
Стародавній Єгипет	Введення податкового обліку та податкових декларацій («Повчання гераклеопольського царя своєму синові Мерікара», Хеті III)	Спрямування коштів державної казни на підтримку родючості землі, проведення нових і підтримання уже наявних каналів для зрошення («Повчання гераклеопольського царя своєму синові Мерікара», Хеті III)
Стародавній Вавилон	Заміна натуральної сплати податків грошовою (Кодекс законів Хаммурапі)	Здійснення витрат на підтримання державного господарства (Кодекс законів Хаммурапі)
Стародавня Індія	Введення контролю за доходами і видатками державної казни, формування доходів державної казни від прибутку державного господарства, податків і мит («Артхашастра», Каутилья)	Визначено основні напрями діяльності держави – сільське господарство і торгівля («Артхашастра», Каутилья)
Стародавній Китай	Необхідність зниження податків для більшого стимулювання виробництва, введення єдиного податку на зібране зерно (Конфуцій, Сюнь-цзи, Гунсунь Ян)	Необхідність державного регулювання хлібного ринку завдяки створенню державних фондів, що акумулювали до половини всього урожаю (Конфуцій, Сюнь-цзи, Гунсунь Ян)
Стародавня Греція	Формування доходів державної казни від оренди державного майна, невільників, мит і податків («Кіропедія», Ксенофонт)	Введення плати за державну і військову службу, запровадження громадських робіт для заробітку бідних (Перикл)
Стародавній Рим	Запровадження диференційованого підходу в організації оподаткування, тобто податковий тягар залежав від приналежності до певної категорії населення (С. Туллій, Манлій, М. Фурій Камілл, М. Постумій)	Здійснення витрат на ведення війн (Моммзен)
Стародавній Рим	Запровадження диференційованого підходу в організації оподаткування, тобто податковий тягар залежав від приналежності до певної категорії населення (С. Туллій, Манлій, М. Фурій Камілл, М. Постумій)	Здійснення витрат на ведення війн (Моммзен)

**Складено автором на основі [2; 3; 5; 6].*

гічних, філософських, політичних і юридичних творах схоластиків.

З XV ст. розпочинається розклад феодалізму, зароджується капіталістичне виробництво, розвиваються ринкові відносини, що зумовило виникнення теоретичної школи – меркантилізм. Представники меркантилізму відстоювали позицію активного втручання держави в економіку шляхом реалізації заходів протекціоністського характеру. Тому бюджетно-податкова політика мала бути спрямована на встановлення високого рівня мит на імпортні товари та субсидіювання національних виробників.

Меркантилізм був державною політикою у Франції, ідеологом якого виступав Ж.-Б. Кольбер. Спільно із заходами щодо контролю за цінами та виробничими технологіями Ж.-Б. Кольбер також підтримав скасування бар'єрів для внутрішньої торгівлі Франції та фіскальних реформ, що базувалися на прямому оподаткуванні споживання як інструменту більш рівноправного оподаткування різних соціальних класів, ніж наявна тоді переважна система прямого оподаткування (яка значною мірою звільняла знать, духовенство та улюбленців монарха). Проте на цьому останньому фронті зацікавлені інтереси були занадто сильними, а результати, отримані Ж.-Б. Кольбером, практично нульовими [3, с. 44]. Аналогічну політику в Англії підтримував С. Фортрей, який для активного розвитку національної економіки пропонував встановити високі мита на імпортні товари, висловлюючи переконаність, що вітчизняні товари стануть дешевшими, що сприятиме розширенню внутрішнього торговельного ринку [2, с. 51].

Ще один французький меркантиліст Ж. Боден визначив сім джерел доходів держави: 1) державні домени; 2) військова здобич; 3) подарунки дружніх держав; 4) збори з союзників; 5) доходи від торгівлі; 6) ввізні та вивізні мита; 7) податки [4, с. 193]. Ж. Боден досить обережно ставився до проблеми оподаткування. Він рекомендував вдаватися до податків в екстремальних випадках (війни, стихійні лиха тощо), а головним джерелом поповнення скарбниці вбачав отримання максимальних доходів від державних (королівських) доменів та накопичення скарбів: якщо фінанси є нервовою системою держави, тоді правитель має використовувати чесні засоби для їх збільшення, використовувати їх для вигоди й честі держави» та «заощаджувати й зберігати для потреб деяку частину.

Незважаючи на негативне ставлення меркантилістів до податків як джерела державних доходів, нестача доходів від доменів у XVI ст. змусила держави перейти до використання регалій, мит і податків.

З середини XVII ст. із розвитком промислового виробництва ідеї меркантилістів все більше виявляли свою обмеженість. З одного боку, пошук джерела прибутку за нееквівалентного обміну у зовнішній торгівлі вже не відповідав економічним інтересам промислового капіталу. З іншого боку, закладені в основу меркантилізму вимоги проведення протекціоністської політики та жорсткої регламентації економічних відносин стали в нових умовах безпідставними, адже зміцнілі власники промислового та торговельного капіталу вже не потребували опіки з боку держави. На зміну меркантилізму приходить теоретична концепція класичної політичної економії, наукові погляди якої формувались протягом XVII – XIX століть.

Для представників класичної політичної економії характерне визнання існування об'єктивних економічних законів, незалежних від волі та свідомості окремих людей і політики держави. На відміну від меркантилістів усі представники класичної політичної економії виходили з того, що джерелом багатства є сфера виробництва, внаслідок чого особлива увага приділялася аналізу проблем, пов'язаних із закономірностями виробництва та розподілу багатства. Класична політична економія виступала за максимальне обмеження втручання держави в економіку. На противагу меркантилістській політиці протекціонізму прихильники класичної концепції висунули гасло економічної свободи, лібералізму та фрітредерства. Ідея невтручання держави в економіку обґрунтовувалася існуванням у ринковій системі внутрішнього механізму саморегулювання, заснованого на вільній конкуренції, який дозволяє постійно підтримувати економічну систему у стані природної рівноваги [6, с. 73–74]. Цей історичний період характеризувався комфортними фінансовими умовами, що виникли в результаті підвищення добробуту і відносно стабільної політико-економічної ситуації, з одного боку, та впливу власників капіталу на державні видатки й оподаткування – з іншого. Зазначене вплинуло на формування поглядів науковців і у бюджетно-податковій сфері. Класична політична економія представлена цілою плеядою видатних діячів науки, серед яких: В. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо, Дж.-Ст. Мілль, Ж.-Б. Сей та ін.

Історично першим представником класичної політичної економії був англійський вчений В. Петті. У своїх дослідженнях науковець уза-

гальнив різні види державних видатків та розглянув причини, що їх збільшують [7, с. 8-10]. Причому В. Петті акцентував увагу на необхідності скорочення видатків на утримання державного апарату, суддів і духовенства, адже такі дії мали полегшити покриття суспільних видатків і сприяти зростанню рівномірності їх розподілу. Одночасно В. Петті обґрунтовував потребу у збільшенні державних видатків на утримання сиріт, немічних людей і безробітних з метою їх подальшого залучення до будівництва та ремонту доріг, судноплавних річок, водопроводів, мостів, портів, фінансування яких має здійснюватися за рахунок оподаткування. Поряд з цим науковець дослідив різні шляхи й способи, за допомогою яких ці податки можна найбільш легко, швидко і безболісно зібрати.

Становленню класичної політичної економії як цілісної системи теоретичних знань про економічний устрій суспільства сприяли дослідження А. Сміта. Головний внесок А. Сміта у розвиток концепції бюджетно-податкової політики полягає в обґрунтуванні джерел формування державних доходів, напрямів державних видатків і залучення й погашення державних боргів відповідно до умов і поглядів свого часу. А. Сміт одним із перших намагався узгодити державні видатки із джерелами їх фінансування. Крім того, А. Сміт розробив відомі класичні принципи оподаткування, які за своєю суттю зводяться до таких: справедливості, визначеності, зручності, економії [8, с. 761–762].

У XIX ст. промисловий переворот увійшов у завершальну фазу, що позначилось на поглибленні антагонізму між капіталом, працею і землевласниками. Значна частка заможних підприємців усвідомили необхідність сплати податків з метою їх подальшого перерозподілу на користь бідних верств населення, що мало б знизити соціальну напругу та нівелювати революційні процеси того часу. Тому в працях пізніх представників класичної політичної економії спостерігається поступова зміна традиційних для цієї школи поглядів. Так, Дж.-Ст. Мілль звертає увагу на функції держави, обґрунтовуючи при цьому необхідність урядового втручання, зокрема під час формування бюджетно-податкової політики, в різні сфери життя суспільства. Разом з цим, автор порушує питання про межі такого втручання, що залежить від історичного розвитку окремих націй [9, с. 309]. Натомість французький представник класичної школи політичної економії Ж.-Б. Сей дійшов висновку, що найкращою схемою фінансування державних видатків є якомога менше їх витрачання, а найкращим податком є найменший [10, с. 447].

У другій половині XIX ст., у період зростання соціальної напруги в суспільстві західних держав за одночасного бурхливого зростання промисловості, виникають ідеї соціального характеру, що втілились у теорію марксизму. Основоположник цієї парадигми К. Маркс розглядав оподаткування як необхідне доповнення системи державних позик. Економіст зазначав, що уряд вдається до позик під час здійснення бюджетно-податкової політики для покриття надзвичайних видатків, щоб платник податку не зазнавав повною мірою всього податкового тягаря [11, с. 699–700]. Поряд з цим, за словами К. Маркса, врешті-решт необхідність погашення позик призведе до підвищення рівня оподаткування. Останнє, обумовлене послідовно накопичуваними боргами, змушує уряд за умови виникнення нових надзвичайних видатків залучати нові запозичення. Таким чином, бюджетно-податкова система, в основі якої лежить оподаткування найнеобхідніших життєвих засобів (відповідно, їх подорожчання), сама по собі зумовлює автоматичне зростання податків.

У той же самий період виникає наукова школа маржиналізму. Ґенеза та розвиток маржиналізму співпадає з часом, в якому відбулись значні зміни на макро- і мікрорівнях, зокрема: поглиблення науково-технічного прогресу, піднесення ринкових відносин на якісно новий рівень, переплетіння зв'язків між суб'єктами господарювання, як у національному, так і міжнародному масштабі, виникнення монополістичної економіки, формування й активізація споживчого ринку тощо.

Фундаментальний внесок у розвиток теорії бюджетно-податкової політики зробив шведський маржиналіст К. Вікселль. Він критикував регресивний вплив шведської податкової системи того періоду та підтримав використання прогресивної системи оподаткування особистих та корпоративних доходів, а також майна. У разі прийняття рішень про програми видатків, що фінансуються з державних ресурсів, він закликав до застосування граничного аналізу та порівняння переваг пропонованої видаткової програми з додатковим податковим навантаженням, необхідним для її фінансування. Якщо послуги, що надаються новою програмою державних видатків, приносять переваги всім платникам податків, як і у разі з будівництвом доріг або залізниць, згідно з К. Вікселлем, додаткове податкове навантаження має залежати від їх платоспроможності. Проте, якщо така про-

грама приносить перевагу лише певній частині платників податків, К. Вікселль вважав, то вона має фінансуватися на основі так званого принципу корисності, формуючи додатковий податковий тягар лише на тих платників податку, які б виграли від цього. Під час побудови податкової системи вчений вимагав максимально можливого ступеня єдності. За словами К. Вікселля, застосування цих принципів мало б сприяти й нормалізації політичній ситуації в країні [12, с. 18].

Періодичні прояви кризових явищ на ринку привернули увагу теоретиків, які намагалися дати відповіді на питання, пов'язані із механізмом функціонування ринкової системи, віднайти її переваги та недоліки. Таким чином, у першій чверті ХХ ст. економічна думка зміщує акцент у дослідженнях у бік циклічного характеру економіки. Саме в цей час виникає неокласична теорія, яка вивчала проблеми встановлення економічної рівноваги та намагалася пояснити природу економічного циклу, враховуючи вплив на економічну систему зовнішніх ефектів. Одним із провідних представників цього наукового напряму був А. Пігу, який рекомендував вдаватися до державного втручання в економіку з метою нівелювання впливу на неї негативних зовнішніх ефектів. Причому він вказував безпосередньо на інструменти бюджетно-податкової політики, завдяки яким держава може усунути розбіжності у будь-якій сфері шляхом здійснення «надзвичайних заохочень» або «надзвичайних обмежень» у цю сферу. Найбільш очевидними формами, на думку А. Пігу, з цією метою є субсидії та податки [13, с.192]. Отже, неокласиками бюджетно-податкові інструменти розглядаються у якості важливих засобів, спрямованих на вирішення, як проблем ефективності, так і проблем справедливості.

Перша половина ХХ ст. ознаменувалась масштабним та всеохоплюючим за своїм характером оновленням основного капіталу, впровадженням новітніх технологій у виробництво на тлі науково-технічної революції. Як наслідок, відбулись зміни у структурі виробництва й споживання розвинених країн світу, що позначилось на зростанні світової економіки загалом. За таких макроекономічних умов увагу науковців привертали процеси, пов'язані з трансформацією підходів до організації господарської діяльності. Виникає нова наукова течія – інституціоналізм. Її відомий представник Дж. К. Гелбрейт зазначав, що економіка без втручання держави схильна до депресії та інфляції. Причому бюджетно-податкові заходи із запобігання депресії та інфляції, на думку науковця, мали певні недоліки, особливо в умовах ведення планової економіки, а саме [14, с. 593]:

– в основі політики стабілізації закладені великі державні видатки, що підтримуються прогресивною та гнучкою податковою системою – якщо державні видатки використовуються в інтересах планової системи, то відбувається деформація економічного розвитку, зміна перерозподілу доходів, обмеження доступу до капіталів окремих секторів економіки та створюється потенціал для загального руйнування;

– необхідна для здійснення стабілізаційної політики податкова система також все частіше відображає інтереси планової системи, в результаті вона стає менш прогресивною за сферою свого охоплення, менш чутливою до зростання/зменшення доходів і менш ефективною для стабілізації бюджетних доходів і видатків.

Поряд із зазначеним, за словами Дж. К. Гелбрейта, заходи зі скорочення податків, проведені у той час з метою підвищення суспільного попиту, замість збільшення державних видатків створили сприятливі передумови для зростання доходів в умовах планової системи економіки та посилення нерівності у розподілі доходів, що призвело до економії бюджетних видатків. А оскільки видатки на утримання державного апарату виправдовуються вищими державними інтересами, то скороченими виявляються видатки на суспільні потреби. Тому бюджетно-податкова політика має передбачати стабільне здійснення великого обсягу державних видатків, які спрямовані на потреби суспільства, а не планової системи [14, с. 594]. Поряд з цим Дж. К. Гелбрейт відстоював позиції прогресивного оподаткування, що відображає зацікавленість суспільства у справедливості.

У першій половині ХХ ст. надмірна монополізація економіки призвела до витіснення вільної конкуренції, руйнації саморегулюючих ринкових механізмів. У той же період проявляється дисбаланс на ринку пропозиції та ринку попиту, зниження доходів населення на фоні зменшення його зайнятості. Кризові явища в економіці багатьох країн світу у 20-30-х рр. ХХ ст. призвели до необхідності державного регулювання економіки шляхом широкого використання державою грошово-кредитної, бюджетно-податкової політик та інших активних заходів впливу на ринковий механізм, що цілком успішно здійснило кейнсіанство. Основоположником нової наукової концепції був Дж. М. Кейнс, який говорив, що держава може впливати на виробництво та зайнятість шляхом проведення бюджетно-податкової політики на

основі прийняття рішень про стягування податків і здійснення видатків на закупівлю товарів і послуг.

На думку Дж. М. Кейнса, будь-яке збільшення державних видатків на закупівлю товарів і послуг, що випускаються приватним сектором, за інших рівних умов призведе до збільшення обсягів реалізації галузей, а отже, заохочення підприємців до збільшення зайнятості, особливо в галузях, у яких уряд безпосередньо купує, наприклад, військову техніку [15, с. 65–66]. Тією мірою, якою держава стягує податки з приватного сектору, за інших рівних умов ці податки зменшують доходи суспільства після оподаткування, доступні для здійснення видатків на споживання за будь-якого рівня доходу та зайнятості, а значить знижують схильність до споживання із сукупного (до оподаткування) доходу. Таким чином, бюджетно-податкова політика задумана як балансуючий інструмент, що екзогенно збільшує сукупний попит, коли витрати в приватному секторі не досягають рівня виробництва за повної зайнятості та знижує попит, якщо сукупний попит перевищує рівень повної зайнятості.

Прийнятність використання бюджетно-податкової політики відкриває можливість декількох альтернативних шляхів досягнення повної зайнятості. Існують три способи впливу бюджетно-податкової політики на рівень ефективного попиту. Це: 1) зміна податкових надходжень без будь-яких змін у видатках уряду; 2) зміна державних видатків без зміни податкових надходжень; 3) одночасна зміна податків і видатків. Звичайно, рішення щодо зниження або підвищення податків впливають на попит на конкретні продукти, а рішення щодо скорочення або розширення державних видатків на закупівлю товарів і послуг впливатимуть на виробництво та зайнятість у певних галузях [15, с. 65–66].

У період після Другої світової війни кейнсіанство набуло нових форм, трансформувавшись у новий науковий напрям – неокейнсіанство. Постулати цієї теоретичної школи були взяті на озброєння в сфері державного управління в таких країнах, як США, Великобританія, Канада, Японія та ін. Розвиток неокейнсіанства, насамперед, пов'язують із науковими розробленнями англійського економіста Р.Ф. Харрода. Вчений у своїх дослідженнях про циклічну економічну політику відводив важливу роль бюджетно-податковій політиці. Р.Ф. Харрод розрізняв три варіанти проциклічної бюджетно-податкової політики. Перший варіант – громадські роботи, які він не вважав застарілим засобом, особливо за умов, коли є можливість у порядку розширення цього поняття включити до нього всі види капітальних вкладень, на які прямо або опосередковано впливає держава. Проте витрачання бюджетних коштів на капітальні вкладення за рахунок бюджетного дефіциту, щоб забезпечити зайнятість людей та знизити безробіття, є, на думку Р. Ф. Харрода, небажаним. Другий варіант – зниження податків і надання можливості громадянам самим використовувати вільні грошові кошти, а якщо ці кошти не будуть ними витрачені, тоді податки можна знизити ще більше. Третій варіант – фінансування урядом буферних запасів, тобто запасів для компенсації випадкових коливань попиту або пропозиції [16, с. 161–163].

Р.Ф. Харрод критикував ідею десятирічного бюджету, що передбачає збалансування перевитрат періоду економічного спаду надлишковими надходженнями періоду економічного піднесення. Він вважав це дуже небезпечним шляхом, особливо за умови можливого скорочення населення. Р.Ф. Харрод не вважав доцільним дотримуватися принципу, який покладає на майбутніх платників податків сплату відсотків у рахунок сум, що йдуть на поточне споживання. Він пропонував заборгованість, єдине призначення якої – підтримувати купівельну спроможність у період кризи, звільнити від сплати процентів. Тобто не обкладати процентом грошові суми, які випускаються не для створення продуктивних активів, а з метою підтримки зайнятості серед осіб, що виробляють для населення необхідні товари, які населення може безперешкодно купувати та споживати внаслідок звільнення його від податків. Різниця невелика – платити чи не платити проценти за короткостроковим державним боргом. Але ця різниця стає величезною, коли йдеться про основну суму державного боргу [16, с. 176–178].

Потрясіння в 70-х рр. XX ст., яких зазнала світова економіка, проявились у структурних і циклічних кризах, хронічній інфляції, що ставило під сумнів дієвість державного управління за таких макроекономічних умов. За таких обставин кейнсіанство було піддано різкій критиці, навіть з боку самих його прибічників, які пропонували кардинальні зміни у постулатах цієї наукової школи. Виникає новий теоретичний напрям – посткейнсіанство. Яскравим представником посткейнсіанців був Дж. Стігліц, який зазначав: «Я не настільки безглуздий, щоб повірити, що ринки самі по собі вирішать усі проблеми суспільства. Нерівність, безробіття, забруднення навколишнього природ-

ного середовища – це питання, в яких держава має відігравати важливу роль» [17, с. XIII]. Вчений звертав увагу на те, що держава шляхом оподаткування та субсидіювання приватного виробництва може підтримувати його розвиток або обмежувати. Причому держава, на думку Дж. Стігліца, відіграє активну роль у перерозподілі доходів. Для цього застосовуються такі основні види перерозподільних програм, як програми державної допомоги та програми соціального страхування. Дж. Стігліц визнавав, що основним методом зростання державних доходів з метою покриття державних видатків є податки. Поряд з тим за умови від'ємної різниці між податками та видатками держава має або зменшити останнє, або вдатися до запозичень [18, с. 32–51].

На противагу кейнсіанству у 30-х рр. XX ст. виникає неолібералізм. Наріжним каменем у дискусійних суперечках між цими двома науковими течіями поставало вирішення проблем, пов'язаних із виходом економіки із надзвичайної кризи того часу та подальшим подоланням її наслідків. Представники неоліберального напряму стояли на позиціях помірного та непрямого втручання держави в економіку. Так, у період після Другої світової війни неоліберал Л. Ерхард негативно ставився до жорсткого втручання держави в економічне життя, проте не виключав можливості участі держави у поміркованому та професіональному макроекономічному регулюванні. В його розумінні держава має займатися макроекономічним регулюванням методами фінансової, кредитної, митної, валютної, податкової політики, а не прямою опікою над виробництвом. Тим більше держава не має потакати егоїстичним інтересам найбільш впливових промислових груп за рахунок державної казни. На думку Л. Ерхарда, ефективна бюджетно-податкова політика має бути зрозумілою громадянам, послідовною, відкритою, чесною. У її формуванні необхідно враховувати два складники: стратегію і тактику. У кінцевому підсумку бюджетно-податкова політика має продемонструвати ефект співставний із очікуваннями населення у відповідному часовому проміжку [19, с. 32–33].

Л. Ерхард зауважував, що у держави є завдання, які вона зобов'язана вирішувати в інтересах суспільства. Для цього громадяни мають сплачувати пропорційні до їхніх доходів і майна податки та точно знати, як держава ними розпорядиться. При чому більша частина доходів має залишатися в руках платників, а не вилучатися у вигляді податків і внесків на соціальні потреби. Адже, за словами Л. Ерхарда, ефективність бюджетної політики держави не визначається розмірами соціальної благодійності та масштабами політики соціального перерозподілу – вилучити доходи, а потім ними соціально розпорядитися та повернути у вигляді допомог, субсидій та інших соціальних послуг [19, с. 164–166].

Свого апогею неолібералізм сягнув у 1970–1980-х рр., набувши навіть політичного впливу за реалізації економічної політики багатьох розвинених країн світу, оскільки догми кейнсіанства виявились нездатними до макроекономічної стабілізації в умовах стагфляції та інших наслідків світової економічної кризи того часу.

Наприкінці 70-х–на початку 80-х років XX ст. у нестійких макроекономічних умовах (зростання споживчих цін, критичного рівня безробіття, падіння виробництва тощо) виникає теорія монетаризму. Її представники М. Фрідмен у співпраці з Д. Майзельманом зробили простий висновок щодо бюджетно-податкової політики: імпульси від фіскальної політики, які впливають на економіку через кейнсіанський мультиплікатор, менш ефективні ніж грошові стимули, які працюють через грошовий мультиплікатор. Цей висновок був підкріплений так званою «тезою про витіснення»: враховуючи грошову масу, збільшення державних видатків, що фінансуються за рахунок позик, підвищить ставку процента, а отже, «витіснить» приватні інвестиції, отже, сукупний попит не збільшиться. Навпаки, враховуючи державні видатки, збільшення грошової маси збільшить доходи, не збільшуючи процентну ставку, тобто гроші вирішують все [20, с. 165–166].

Подальший розвиток наукової думки в контексті формування бюджетно-податкової політики пов'язують із тенденціями світової економіки на зламі XX – XXI століть, зокрема з переходом від індустріального до постіндустріального суспільства. В умовах поширення процесів інформатизації та соціалізації суспільства, переважання послуг у виробничому та споживчому секторах економіки, акцентуванні уваги до стану навколишнього середовища тощо висуваються нові наукові ідеї, які так чи інакше торкаються бюджетно-податкової сфери. Так, ізраїльський вчений А. Л. Хіллман оподаткування і суспільне фінансування вважає функціями держави. На думку вченого, державному фінансуванню варто надавати перевагу у забезпеченні суспільних благ, ніж приватному, адже держава має у своєму розпорядженні засоби для запобігання «безбілетництва», наприклад, шляхом обов'язкового оподаткування [21, с. 115].

Після світової економічної кризи 2007–2008 р. в умовах великої рецесії вчені також намагалися переосмислити роль бюджетно-податкової політики в економіці. Так, А. Алесіна зазначає, що одним із основних принципів сучасної бюджетно-податкової політики має бути принцип згладжування податків. Це ідея полягає у тому, щоб збільшувати дефіцит бюджету під час спадів, якщо вони компенсуються профіцитом під час буму. Це передбачає стабілізацію податкових ставок і надання можливості бюджетному дефіциту коливатися протягом економічного циклу. А. Алесіна вважає поганою ідеєю збільшувати податки під час рецесії та скорочувати податки під час буму, адже з позиції бюджетних видатків автоматичні стабілізатори також мають виконувати свою роботу. Абсолютно нормальним, наприклад, є зростання компенсаційних виплат по безробіттю під час рецесії, навіть, якщо це спричинить дефіцит. Проте ці компенсаційні виплати мають бути компенсованими після закінчення рецесії. З цього випливає, що збалансований бюджет – погана ідея. Тобто погана ідея збалансовувати бюджет кожного періоду, оскільки це суперечить основному економічному принципу згладжування податків. Однак цей основний принцип згладжування податків, на жаль, найчастіше не підтримується політиками. Вони задовольняються тим, що дефіцити ростуть під час рецесії та повільно зменшують їх під час буму [22, с. 429–430].

Висновки. Розвиток теоретичних концепцій щодо формування бюджетно-податкової політики історично відбувався в рамках розвитку економічної науки загалом. Тому еволюція наукових думок на розроблення бюджетно-податкової політики була досліджена крізь призму розвитку наукових шкіл з урахуванням змін макроекономічних умов, що у сукупності дозволило зробити певні узагальнення та систематизувати етапи еволюції наукових поглядів на проблематику бюджетно-податкової політики як однієї з основних категорій державного управління. Відзначимо, що здобутки різноманітних наукових шкіл щодо бюджетно-податкової політики можуть суттєво поглибити теоретичні і практичні розроблення у сфері її формування, а їх подальша практична імплементація дозволить підвищити ефективність реалізації бюджетно-податкової політики у подальшій перспективі, що набуває особливої актуальності для України на сучасному етапі розвитку.

Список літератури:

1. Шумпетер Й. А. История экономического анализа : в трех томах / пер. с англ. под ред. В. С. Автономова. Санкт-Петербург, 2004. Т. 1. 494 с.

2. Волощук Г. О., Пасічник Ю. В. Наукове забезпечення бюджетного процесу: монографія. Київ, 2003. 272 с.

3. Roncaglia A. The Wealth of Ideas: A History of Economic Thought. New York, 2005. 582 p.

4. Bodin J. Six books of the commonwealth / abridge. and translat. by M. J. Tooley. Oxford, 1967. 212 p.

5. Haney L. H. History of economic thought. New York, 1915. 568 p.

6. Холопов А. В. История экономических учений: учебн. пособие. Москва, 2008. 448 с.

7. Классика экономической мысли: сочинения В. Петти, А. Смит, Д. Рикардо, Дж. Кейнс, М. Фридмен / пер. с англ. А.М. Семенов, Л.С. Микша. Москва, 2000. 896 с.

8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / предисл. и пер. с англ. В. С. Афанасьева. Москва, 2009. 960 с.

9. Милль Дж. Ст. Основанія политической экономіи съ некоторыми изъ ихъ приложеній къ общественной философіи / пер. с англ. А. Маклашевскаго. Москва, 1895. 1162 с.

10. Say J.-B. A Treatise on Political Economy. 6th ed. Philadelphia, 1880. 488 p.

11. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии: в 3-х т. Москва, 1983. 3883 с.

12. Čaplánová A. Knut Wicksell. BIATEC. 2003. № 4. Vol. XI. P. 15–18.

13. Pigou A. C. The economics of welfare. 4th ed. London, 1952. 876 p.

14. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. Избранное / пер. с англ. под научн. ред. И.В. Филатова. Москва, 2008. 1200 с.

15. Davidson P. John Maynard Keynes. Basingstoke, 2009. 252 p.

16. Харрод Р. Ф. К теории экономической динамики / пер. И.К. Дашковского под ред. Ю.Я. Ольсевича. Москва, 2008. 211 с.

17. Stiglitz J. E. Globalization and its Discontents. New York, 2002. 267 p.

18. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / пер. с англ. под науч. ред. Г.М. Куманина. Москва, 1997. 720 с.

19. Зарицкий Б.Е. Людвиг Эрхард: секреты «экономического» чуда. Москва, 1997. 298 с.

20. Friedman M., Meiselman D. The Relative Stability of Monetary Velocity and the Investment Multiplier in the United States, 1897–1958. Stabilization Policies by E. C. Brown, et al., A Series of

Research Studies Prepared for the Commission on Money and Credit, Englewood Cliffs, 1963. New Jersey, 1963. P. 165-268.

21. Хиллман А. Л. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления: учебн. пособие / пер. с англ. под науч. ред. В.В. Бусыгина, М.И. Левина. Москва, 2009. 879 с.

22. Alesina A. Fiscal Policy after the Great Recession. Atlantic Economic Journal. 2012. № 40 (4). P. 429–435.

ЭВОЛЮЦИЯ НАУЧНЫХ ВЗГЛЯДОВ НА ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗЛИЧНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

В статье рассмотрены взгляды мыслителей на формирование бюджетно-налоговой политики в условиях существования древних государств. Определено отношение ученых к разработке бюджетно-налоговой политики во времена Средневековья. Обобщены мнения ученых (меркантилистов, классиков политической экономии, марксистов) на формирование бюджетно-налоговой политики в новый период становления и развития капиталистического производства и рыночных отношений. Проанализированы взгляды ученых (маржиналистов, неоклассиков, институционалистов, кейнсианцев, неокейнсианцев, посткейнианцев, неолибералов, монетаристов) на разработку бюджетно-налоговой политики в новейшее время углубления научно-технического прогресса и подъема рыночных отношений на качественно новый уровень. Исследованы мнения современных ученых на формирование бюджетно-налоговой политики в условиях перехода от индустриального к постиндустриальному обществу.

Ключевые слова: *государство, государственное управление, бюджетно-налоговая политика, макроэкономические условия, научная школа.*

THE EVOLUTION OF SCIENTIFIC VIEWS ON FORMATION OF FISCAL POLICY BY VARIOUS MACROECONOMIC CONDITIONS

In the article the views of thinkers on the formation of fiscal policy in the conditions of the existence of ancient states are considered. The attitude of scientists to the development of fiscal policy during the Middle Ages are determined. The views of scientists (mercantilist, classics of political economy, Marxists) on the formation of fiscal policy in the new time of the formation and development of capitalist production and market relations are generalized. The views of scholars (marginalists, neoclassicists, institutionalists, Keynesians, neo-Keynesians, post-Keynesians, neo-liberals, monetarists) on the development of fiscal policy in recent time of scientific and technological progress and the rise of market relations to a qualitatively new level are analyzed. The ideas of modern scholars on the formation of fiscal policy in the transition from industrial to postindustrial society are researched.

Key words: *state, state administration, fiscal policy, macroeconomic conditions, scientific school.*

УДК 343.35:351

Кравченко С.О.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті узагальнено наявні підходи до розуміння сутності антикорупційної політики. На цій основі запропоновано визначення антикорупційної політики в публічному управлінні. Виділено сукупність загальних напрямів антикорупційної політики, які не залежать від специфіки країни. Показано, що серед цих напрямів пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції. Викладено розуміння запобігання корупції як цілеспрямованого формування безкорупційного суспільного середовища.

Ключові слова: *антикорупційна політика, запобігання корупції, місія антикорупційної політики, напрями антикорупційної політики, причини та умови корупції.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція є суспільною проблемою, що на міжнародному рівні визнана актуальною не лише для окремо взятих країн, а й для світової спільноти в цілому. Зокрема, антикорупційна діяльність стала важливою складовою частиною нової управлінської концепції «відкритого уряду». У Декларації відкритого уряду 2011 р. міститься зобов'язання країн-учасниць здійснювати жорстку антикорупційну політику, створювати дієві механізми та практики у відповідній сфері, збільшувати протидію хабарництву та іншим формам корупції у публічному і приватному секторах [18].

У нашій державі високий рівень корупції визнаний політичним керівництвом, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. Корупція в сучасних умовах стала чинником, що негативно впливає на всі сфери суспільного життя, виступає серйозною перешкодою для здійснення системних реформ та становить загрозу національній безпеці України. Корупція є однією з основних причин падіння рівня суспільної довіри до інститутів публічної влади. Зазначене зумовлює виняткову важливість для України здійснення ефективної антикорупційної політики в публічному управлінні, що має базуватися, насамперед, на чіткому науковому розумінні її сутності, загальних напрямів та пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Зміст та загальні складники антикорупційної політики аналізувалися у працях В. Баришнікова [2], В. Василевича, Т. Василевської, А. Савченка, В. Федоренка та ін. [3], С. Дрьомова, Ю. Кальниша, Д. Клименка та ін. [9], Є. Невмержицького [11], О. Прохоренка [14], Г. Сатарова та ін. [1], Р. Тучака [15], а також багатьох інших. У зазначених працях простежуються досить різні визначення як самого поняття антикорупційної політики з точки зору діяльності держави та суспільства, так і її основних цілей, напрямів та завдань.

Мета статті – узагальнити сучасні підходи та на цій основі запропонувати розуміння базових понять щодо антикорупційної політики в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи особливості сучасної корупції, науковці роблять висновок про неможливість її ліквідації або стійкого зведення до незначного рівня за допомогою короткострокової цільової програми. Більше того, корупція без постійної протидії їй має властивість поширюватися [1, с. 338–339]. Враховуючи це, антикорупційна політика має бути постійною складовою частиною діяльності держави і турботою всього суспільства на основі створення стабільних загальнонаціональних основ запобігання та протидії корупції, що розраховані на тривалу історичну перспективу. Згідно зі ст. 5 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця згідно з основоположними принципами своєї правової системи розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції [8].

У науковій літературі, присвяченій питанням запобігання та протидії корупції, антикорупційна політика розуміється як комплекс заходів. Зокрема, можна навести визначення антикорупційної політики як розроблення і постійного вживання різнобічних та послідовних заходів держави і суспільства в межах прийнятих такою державою основ конституційного ладу з метою усунення або мінімізації причин корупції в різних сферах суспільного життя [1, с. 342]. Подібно до цього в Енциклопедії державного управління (2011 р.) антикорупційна політика розуміється як комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції й усунення причин її виникнення [5, с. 325]. Як зазначається у [7, с. 67], антикорупційна політика є сукупністю послідовних заходів держави та суспільства, через які реалізуються суспільні інтереси щодо обмеження корупції та споріднених з нею злочинів.

Разом з тим, розроблення комплексу заходів є лише однією складовою частиною формування будь-якої політики. Іншою, більш важливою, складовою частиною є діагностування проблем та постановка цілей політики, яка у класичному загальному розумінні є напрямом дій або утримання від них, обраним і здійснюваним органами державної влади, керівником, політичною партією тощо для вирішення певної проблеми (проблем) [4, с. 7]. Така цільова складова частина комплексно врахована, наприклад, у монографії [3, с. 17], де антикорупційна політика визначена як постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробленні, вдосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, вдосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури. З урахуванням такої точки зору можна дати визначення.

Антикорупційна політика в публічному управлінні – це напрям дій та відповідний комплекс заходів, обраний і здійснюваний органами державної влади та органами місцевого самоврядування за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами для вирішення проблем корупції у всіх сферах суспільного життя.

Вироблення будь-якої політики має починатися з визначення місії – головної загальної мети політики, що розкриває призначення такої діяльності. Місія задає загальний орієнтир, без якого неможливо сформувати єдину систему цілей, тому її визначення має передувати постановці цілей. Можна відзначити різні підходи до конкретизації зазначеної місії. Один із підходів передбачає акцент на зменшення рівня корупції. Зокрема, у роботі [12] місія антикорупційної політики визначається як істотне зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, суспільства і держави від загроз, впливу і наслідків, пов'язаних із корупцією. Подібне визначення містилося, наприклад, у Національній антикорупційній програмі Республіки Литва (2002 р.), згідно з якою головна мета програми – зменшення рівня корупції в Литві та зведення до мінімуму її негативного впливу на розвиток економіки, демократії і соціальної держави та національну безпеку [16].

У Стратегії протидії корупції Республіки Угорщина (2001 р.) акцент був зроблений на захист соціального та економічного життя від корупції [17]. Аналогічним чином у ст. 1 Модельного закону про боротьбу з корупцією, що був прийнятий Міжпарламентською асамблеєю держав-учасниць СНД (1999 р.), передусім, визначено, що закон спрямований на захист прав і свобод громадян, забезпечення безпеки держави від загроз, що випливають із проявів корупції, забезпечення ефективної діяльності державних органів, державних посадових осіб, а також осіб, які прирівняні до них, шляхом попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності [10].

Ще одна складова частина місії антикорупційної діяльності досить чітко простежується, наприклад, у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014– 2017 роки». Основна частина напрямів цієї стратегії об'єднана у розділі 3 «Запобігання корупції» та передбачає комплекс дій щодо викорінення причин та умов, які породжують корупцію [6].

Нарешті, у монографії О. Прохоренка дається комплексне розуміння мети політики України щодо протидії корупційним проявам у системі державної служби: захист інтересів Державного бюджету; зміцнення економічних і політичних позицій України у світовому співтоваристві; вдосконалення протидії корупційним проявам; створення комплексної системи державного контролю за виконанням антикорупційного законодавства; приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами щодо забезпечення прав і свобод громадян та ін. [14, с. 72].

Підсумовуючи наведені визначення, можна викласти розуміння ***місії антикорупційної політики*** як поєднання трьох складників, а саме:

– максимального зменшення рівня корупції;

– захисту суспільства від загроз, впливу і наслідків корупції;

– виявлення та усунення причин і умов корупції.

Зазначимо, що у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» основна мета антикорупційної реформи містить два перших з трьох наведених складників та сформульована як суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [13].

Місія антикорупційної політики має конкретизуватися у вигляді системи цілей за певними напрямами. З цього приводу Є. Невмержицький виділяє два головні напрями: боротьба з корупцією як з конкретними кримінальними або адміністративними проявами; комплекс заходів, спрямованих на усунення соціально-політичного підґрунтя корупції [11, с. 20]. На думку В. Баришнікова, основу антикорупційної політики мають становити три складники: збільшення ризику притягнення до відповідальності за корупцію; підвищення соціальної ціни державної служби; зменшення передумов корупції [2, с. 45].

Автори монографії [3, с. 35–36] виділяють основні функції державної антикорупційної політики, включаючи до них:

– інформаційно-прогностичну функцію, що передбачає збір і аналіз інформації щодо корупційної ситуації, прогнозування поширення корупції на перспективу для ефективного виявлення причин корупції та визначення напрямів запобігання цьому явищу;

– ідеологічно-виховну функцію, що у підсумку спрямована на комплексне вирішення проблеми толерантного ставлення до корупції;

– запобіжно-регулятивну функцію, що має на меті узвичаїти таку поведінку людей та суспільні відносини, які відповідали б вимогам антикорупційного законодавства;

– організаційно-охоронну функцію, що полягає у забезпеченні захисту суспільних інтересів і соціальних цінностей громадян та держави від корупційних посягань.

У дисертації Р. Тучака [15, с. 8] та виданні [7, с. 67] виділені основні, на думку відповідних авторів, напрями впливу на передумови корупції, що за змістом передбачають звуження меж державного регулювання суспільних процесів, удосконалення механізмів участі громадськості в антикорупційній діяльності, удосконалення податкової та конкурентної політики тощо.

На основі аналізу цих та інших праць, стратегічних документів з питань протидії корупції можна сформувати перелік ***загальних напрямів антикорупційної політики***, які не залежать від специфіки країни. Серед них:

– звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції;

– цілеспрямована довгострокова протидія корупції шляхом успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них;

– зменшення мотивації посадових осіб, бізнесових структур та громадян до корупційної поведінки;

– створення атмосфери суспільного несприйняття корупції.

Серед цих напрямів пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції, оскільки воно, як доведено науковцями, є більш ефективним, ніж силові каральні заходи. Таке розуміння останніми роками чітко простежується в еволюції вітчизняного законодавства. Якщо прийнятий у 1995 р. антикорупційний Закон мав назву «Про боротьбу з корупцією», то у назві відповідного Закону 2011 р. акцент був зміщений на превентивний складник – «Про засади запобігання і протидії корупції». Нарешті, назва чинного Закону 2014 р. – «Про запобігання корупції» – чітко встановлює пріоритет саме цього складника антикорупційної політики.

У наукових працях та законодавстві поняття «запобігання корупції» прямо не зустрічається, проте розуміння його сутності викладається у низці публікацій. Наприклад, у виданні ООН, присвяченому антикорупційному інструментарію, запобігання корупції розглядається як сукупність заходів соціально-економічного характеру з метою створення несприятливих умов для продукування або підтримки корупційних практик [20, с. 261]. Зазначається, що більшість таких заходів спрямовані на поліпшення суспільного усвідомлення шкідливості корупції та мобілізацію громадян як на особисте утримання від корупційних дій, так і на домагання чесності від службовців у публічному секторі. Тому багато елементів антикорупційних програм передбачають наділення громадськості повноваженнями та стимулами для відповідних дій.

У іншій публікації на підставі зарубіжного досвіду сутність запобігання корупції розумі-

ється як здійснення законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів, результатом яких є усунення чинників, що породжують корупцію, передумов скоєння корупційних дій [9, с. 70, 82]. У цьому зв'язку в роботі В. Баришнікова стверджується, що стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання корупції на основі з'ясування її соціальних причин та умов, оскільки саме системні профілактичні заходи є єдиним шляхом до змін масштабів відповідного явища [2, с. 33–34].

Д. Поуп викладає погляд на запобігання корупції через створення «національної системи чесності». Вона включає інститути, процедури та практики, що спрямовані на усунення чинників, що породжують корупцію. Автор включає до зазначеної системи незалежну судову владу, реальне місцеве самоврядування, незалежні ЗМІ, врегулювання конфлікту інтересів, забезпечення доступу до публічної інформації, прозорі процедури державних закупівель, належне управління державними фінансами тощо [19, с. 34–37].

Узагальнення наведених поглядів дозволяє дати таке визначення.

Запобігання корупції – це цілеспрямоване формування суспільних умов, що є несприятливими для виникнення і поширення корупції та водночас стимулюють некорупційну поведінку членів суспільства, насамперед, працівників органів публічної влади.

У виданні [12] виділено низку ***складників суспільної організації,*** що спрямована на запобігання корупції, серед яких:

– підзвітність і гласність виборчого процесу і парламентської діяльності;

– партнерство між органами публічної влади і громадськими організаціями;

– наявність механізмів запобігання конфлікту інтересів у сфері публічної служби;

– підзвітність посадових осіб, які приймають управлінські рішення;

– забезпечення публічним службовцям можливостей повідомляти про факти корупції;

– незалежний контроль діяльності органів публічної влади;

– незалежність судової системи і ефективність нормативно-правової бази щодо протидії корупції;

– прозорість та конкурентність процедур державних закупівель;

– саморегуляція приватного сектору;

– незалежні ЗМІ, що готові виконати роль «сторожового пса» суспільства;

– незалежні громадські організації, що ставлять за мету запобігання та протидію корупції.

До наведених складників додають також елементи антикорупційної системи етичних норм, що включає: релігійні аспекти етичних норм; сімейну антикорупційну етику; антикорупційну етику інших малих соціальних груп; етичні табу в бізнесі; етичний контроль на індивідуальному рівні; антикорупційну освіту; етичні компоненти національної ідеології [12].

Висновки. Серед науковців простежуються досить різні погляди на сутність антикорупційної політики. В основному вона розуміється як певний комплекс заходів, хоча в окремих наукових працях виділяються також більш важливі її складники, а саме діагностування проблем та постановка цілей антикорупційної діяльності. Узагальнення наявних підходів дозволяє запропонувати визначення антикорупційної політики в публічному управлінні як напряму дій та відповідного комплексу заходів, що обраний і здійснюваний органами державної влади та органами місцевого самоврядування за підтримки суспільства та у співпраці з його інститутами для вирішення проблем корупції у всіх сферах суспільного життя.

До загальних напрямів антикорупційної політики, які не залежать від специфіки країни, можна віднести: звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції; цілеспрямовану довгострокову протидію корупції шляхом успішного виявлення корупційних дій і невідворотного покарання за них; зменшення мотивації посадових осіб, бізнесових структур та громадян до корупційної поведінки; створення атмосфери суспільного несприйняття корупції. Серед цих напрямів пріоритетне значення мають ті, що передбачають запобігання корупції, оскільки науковцями доведено значно більшу його ефективність, ніж силових каральних заходів. На погляд автора, запобігання корупції можна визначити як цілеспрямоване формування суспільних умов, що є несприятливими для виникнення і поширення корупції та водночас стимулюють некорупційну поведінку членів суспільства, насамперед, працівників органів публічної влади.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі вбачаються у науковому обґрунтуванні запровадження в Україні дієвих механізмів лобізму як цивілізованого інституту, що має поступово замістити корупційні практики.

Список літератури:

1. Антикоррупционная политика: учеб. пособ. / под ред. Г. Сатарова. М.: РА «СПАС», 2004. 368 с.
2. Баришніков В.М. Запобігання та протидія проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. К.: ІПК ДСЗУ, 2013. 172 с.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / авт. кол.: В.В. Василевич, Т.Е. Василевська, А.В. Савченко, В.Л. Федоренко (кер. авт. кол.) та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
4. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 6: Державна служба. 2011. 524 с.
6. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII / Голос України. 2014. 25 жовт.
7. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби: навч. посіб. Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. 237 с. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/ download/146_3b519620dd600d2631401f53081e8eb8.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підписана 31 жовт. 2003 р.; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. / Відом. Верхов. Ради України. 2007. № 49. С. 2048.
9. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / Дрьомов С.В., Кальниш Ю.Г., Клименко Д.Б. та ін. К.: ДП НВЦ «Пріоритети», 2010. 88 с.
10. Модельный закон о борьбе с коррупцией: постановление, принятое на тринадцатом пленар. заседании Межпарлам. Ассамблеи государств-участников СНГ, 3 апр. 1999 г. № 13-4. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_998&p= 1279986103163054.
11. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. на здобуття ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» К., 2009. 36 с.
12. Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения) / под науч. ред. С. В. Максимова. URL: http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/ file/68d.pdf.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 / Уряд. кур'єр. 2015. 15 січ.
14. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми): монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 168 с.
15. Тучак Р.М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2007. 21 с.
16. National anti-corruption programme of the Republic of Lithuania: Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania 17 January 2002 № IX-711. URL: http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt?C1=e&C2=181759.
17. On the governmental strategy against corruption: Decree of the Government of the Republic of Hungary 2 March 2001 № 1022/2001. URL: http://acrc.org.ua/file_collection/Hungary_2001_The_governmental_strategy_against_corruption.htm.
18. Open Government Declaration. September 2011. URL: http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration.
19. Pope J. Confronting corruption: The elements of a national integrity system. Berlin: Transparency International, 2000. 364 p. URL: http://www.transparency.org/publications/sourcebook.
20. UN anti-corruption toolkit / ed. by P. Langseth. 2d ed. Vienna: United Nations, 2004. 655 p. URL: http://www.uodc.org/pdf/ crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf.

ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье обобщены имеющиеся подходы к пониманию сущности антикоррупционной политики. На этой основе предложено определение антикоррупционной политики в публичном управлении. Выделена совокупность общих направлений антикоррупционной политики, которые, по большому счету, не зависят от специфики страны. Показано, что среди этих направлений приоритетное значение имеют те, которые предусматривают предотвращение коррупции. Изложено понимание предотвращения коррупции как целенаправленного формирования бескоррупционной общественной среды.

Ключевые слова: *антикоррупционная политика, предотвращение коррупции, миссия антикоррупционной политики, направления антикоррупционной политики, причины и условия коррупции.*

APPROACHES TO UNDERSTANDING OF ANTICORRUPTION POLICY IN PUBLIC GOVERNANCE

The article generalizes the present approaches to understanding of anticorruption policy essence. The definition of anticorruption policy in public governance is proposed because of these approaches. The set of general directions of anticorruption policy is outlined. These directions are not depended on country specific in the end. The article shows that priorities among this directions have to be corruption prevention ones. The understanding of corruption prevention is presented as purposeful forming of noncorruption social environment.

Key words: *anticorruption policy, corruption prevention, mission of anticorruption policy, directions of anticorruption policy, causes and conditions of corruption.*

УДК 351/354

Нікіпєлова Є.М.
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

У статті наведено результати дослідження організаційного складника політики безпеки Республіки Польща як єдиного механізму здійснення державної політики країни. Реалізації політики безпеки сприяє відповідна система органів влади. Тому з метою досягнення стратегічних цілей в галузі безпеки Республіки Польща необхідно організувати діяльність держави як єдиної системи. Така система має протистояти не лише зовнішнім військово-політичним загрозам, а й будь-якій загрозі національній безпеці. Стратегічний потенціал національної безпеки Республіки Польща слугує реалізації національних інтересів задля забезпечення як захищеності держави, так і ефективної участі у зміцненні оборонних можливостей НАТО та ЄС.

Ключові слова: *національна безпека Республіки Польща, Президент Республіки Польща, Міністерство національної оборони Республіки Польща, Збройні Сили Республіки Польща, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. Безпекова політика Республіки Польща (далі – РП) є найважливішим складником державної політики РП, що спрямована не тільки на захист й оборону країни, а й на попередження виникнення певних ситуацій, впоратися з якими державі допомагає низка відповідних органів та структур, що діють, виходячи з конкретних ситуацій і застосовуючи певні механізми реагування та впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організацію й функціонування системи побудови органів, що реалізовують політику безпеки у державі, вивчали такі вітчизняні науковці, як: П. Грицак, В. Орлик, С. Стоєцький, О. Хилько, Г. Яворська та інші. Серед зарубіжних науковців варто виокремити таких, як: Т. Дмитрук, Р. Макзінські, О. Осіка, Е. Фотига, М. Фриц, В. Чимошевич та інших.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз організаційного складника політики безпеки Республіки Польща як єдиного механізму здійснення державної політики країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, на нашу думку, варто сказати про Президента РП як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил (далі – ЗС) РП відповідно до частини 1 статті 134 Конституції РП.

У мирний час Президент РП здійснює верховенство над ЗС через Міністра національної оборони. Президент РП після погодження з Міністром національної оборони призначає на посаду та звільняє з посади начальника генерального штабу ЗС, а за пропозицією Міністра національної оборони призначає на посаду та звільняє з посади заступників начальника генерального штабу, командувачів родів військ, а також командувачів військових округів. На час війни Президент РП за пропозицією Голови Ради Міністрів (далі – РМ) призначає та звільняє Головнокомандувача ЗС [7].

Тобто у мирний час загальне керівництво ЗС здійснює Міністр національної оборони, який відповідає за реалізацію політики уряду у військовій галузі, виконуючи адміністративні функції щодо управління ЗС. Також він координує розроблення оборонних доктрин держави, зовнішню політику у військовій сфері, несе відповідальність за будівництво, комплектування та оснащення ЗС та проведення мобілізаційних заходів тощо.

Генеральний штаб ЗС РП входить до складу Міністерства національної оборони (далі – МНО), здійснюючи оперативне командування ЗС, планування та забезпечення їх бойової підготовки, розроблення планів застосування ЗС. Управління ЗС він здійснює через командувачів ЗС.

У частинах 1, 2 статті 126 Конституції РП зазначено, що Президент РП є верховним представником РП і гарантом безперервності держав-

ної влади. Він піклується про дотримання Конституції, стоїть на сторожі суверенітету і безпеки держави, а також непорушності і неподільності її території [7].

Відповідно до статті 133 Конституції РП Президент є представником держави у зовнішніх відносинах.

Крім того, Президент РП у сфері державної безпеки:

– у разі зовнішньої загрози державі, збройного нападу на територію РП або коли з міжнародного договору виникає зобов'язання щодо спільної оборони від агресії Президент РП за пропозицією РМ може ввести воєнний стан на частині або на всій території країни (стаття 229);

– у разі загрози конституційному ладу держави, безпеки громадян або громадському порядку Президент РП за пропозицією РМ може ввести на певний час, що не перевищує 90 днів, надзвичайний стан на частині або на всій території держави (частина 1 статті 230 Конституції РП).

Статтею 4а Закону РП від 21 листопада 1967 року «Про загальний обов'язок захисту РП» передбачено такі повноваження Президента [13]:

– на вимогу Голови РМ затверджує стратегію національної безпеки;

– видає на прохання Голови РМ накази, політичні та стратегічні директиви МНО РП та інші документи з реалізації стратегії національної безпеки;

– на вимогу РМ затверджує плани управління національною обороною та керує ними;

– приймає рішення на прохання Голови РМ про внесення змін до стану оборонної готовності держави;

– інформує про рішення, що мають відношення до питань безпеки й оборони та які можуть застосовуватися до всіх державних органів, центральних і місцевих органів влади, підприємців, керівників інших структурних підрозділів і громадських організацій;

– ініціює та заохочує проекти актів, що спрямовані на формування патріотичного та оборонного ставлення у суспільстві.

Затверджені та видані Президентом акти є основою для реалізації зобов'язань та приготування відповідних планів у сфері політики національної безпеки, а також у сфері діяльності, спрямованої на вдосконалення системи оборони держави.

Статтею 136 Конституції РП визначено, що у разі безпосередньої зовнішньої загрози державі Президент РП за пропозицією Голови РМ віддає наказ про загальну або часткову мобілізацію та використання ЗС для оборони РП.

Варто зазначити, що відповідно до частини 1 статті 11 Закону РП

від 21 червня 2002 року «Про надзвичайний стан» під час надзвичайного стану Президент РП на прохання прем'єр-міністра може прийняти рішення використовувати філії та підрозділи ЗС Польщі відновити нормальне функціонування держави, якщо раніше докладені сили і засоби були вичерпані [14].

Як ми можемо бачити, Президенту надано особливі повноваження у сфері безпеки й оборони, що підтверджує його ключову роль у системі національної безпеки, а отже, він є основною ланкою в системі безпеки РП, яка створює інтегровану структуру, що включає всі сили та засоби держави, призначені для виконання завдань з безпеки.

Маючи широкі повноваження та здійснюючи загальне керівництво у галузі зовнішньої та внутрішньої безпеки держави, Президент має дорадчий орган у цій сфері, що консультує його у зазначеній сфері, – Раду національної безпеки [7].

Відповідно до Закону «Про загальний обов'язок захисту РП» Президент РП виконує завдання з безпеки та оборони за допомогою Бюро національної безпеки, що було створено у рамках Ради національної безпеки. За відсутності адекватного стратегічного центру на державному рівні він також контролює проекти, що стосуються безпеки та оборони держави [13].

Згідно з указом Президента РП від 17 грудня 2004 року «Про питання організації Бюро національної безпеки» Рада національної безпеки виконує функції секретаріату Ради, тобто організовує її роботу й оцінює ситуацію, забезпечуючи Президента інформацією та сприяє тому, щоб Президент міг повноцінно виконувати свої конституційні функції з питань безпеки і оборони.

У зв'язку з тим, що збройні конфлікти у зазначеній частині Європи розглядалися як мінімальні, тому не було проведено надійної оцінки геополітичної ситуації в країні, а також прогнозу, заснованого на ретельному спостереженні за тенденціями, що розвиваються в навколишньому середовищі. Стратегічний оборонний огляд 2016 року став основою для необхідного аналізу поточних та майбутніх викликів та загроз для польських ЗС [5].

До цього часу МНО провело два стратегічні оборонні огляди. Перший було розпочато у 2004–2006 роках. Його результати були таємними і не були опубліковані. Публічний звіт другого оборонного огляду, проведеного у 2009–2011 роках, був представлений у квітні 2011 року. Рекоменда-

ції щодо виконаної роботи були включені до стратегічного оборонного огляду. Проте необхідність у реформах у РП з'явилась ще у 1999 році після її вступу до НАТО. І поява першого стратегічного оборонного огляду ще раз це підтвердила.

На основних засадах Стратегічного оборонного огляду базується Концепція оборони РП, що є одним із кроків на шляху реформ. Вона була оприлюднена МОН РП 23 травня 2017 року і передбачає зосередження зусиль на обороні власної території поряд з розвитком потенціалу стримування.

Згідно з Концепцією оборони РП передбачається використання сухопутних військ як на території країни, так і за її межами: у миротворчих, гуманітарних та рятувальних операціях, а також в операціях із захисту інших держав у рамках виконання союзницьких зобов'язань (згідно зі ст. 5 Північноатлантичного договору). Вони мають бути здатні вести бойові дії на тактичному й оперативному рівнях, у складних кліматичних умовах із використанням сучасних форм і способів ведення бойових дій [6].

Концепцією оборони РП передбачено, що ЗС РП вирішують такі завдання [6]:

1. Забезпечення оборони держави та протидія зовнішній агресії:

– охорона й оборона національної території, забезпечення непорушності кордонів РП;

– проведення антитерористичних заходів на національній території і за її межами;

– задіяння під час врегулювання локальних або регіональних збройних конфліктів у зоні відповідальності НАТО або за її межами;

– участь в операціях за межами національної території згідно із союзницьким зобов'язанням відповідно до ст. 5 Вашингтонського договору.

2. Участь у стабілізації міжнародної обстановки, а також в операціях кризового реагування і гуманітарних місіях, зокрема:

– у миротворчих місіях і операціях кризового реагування, що проводяться НАТО, ЄС, ООН, а також в інших заходах на підставі міжнародних угод;

– у гуманітарних акціях, що здійснюються міжнародними, урядовими та іншими організаціями;

– військове співробітництво у галузі розвитку та застосування засобів створення довіри і безпеки.

3. Забезпечення внутрішньої безпеки і допомоги населенню:

– контроль і охорона повітряного простору, а також сприяння в охороні сухопутних кордонів і територіальних вод;

– ведення розвідувальної та контррозвідувальної діяльності;

– моніторинг радіоактивної, хімічної та епідеміологічної ситуації на території країни;

– проведення пошуково-рятувальних операцій;

– надання допомоги органам державної влади, цивільним адміністраціям, а також населенню під час усунення наслідків аварій і техногенних катастроф.

Таким чином, ЗС РП є основним інструментом захисту незалежності держави та неподільності її території. Вони забезпечують безпеку та недоторканність своїх кордонів. Як основний елемент оборонної системи держави ЗС беруть участь у здійсненні політики безпеки та оборони.

З метою комплексного бачення проблем у безпековій сфері шляхом комплексної діагностики польського потенціалу в галузі національної безпеки було видано указ про проведення Стратегічного огляду національної безпеки, метою якого була глобальна оцінка національної безпеки РП і розроблення пропозицій для стратегічних цілей і методів діяльності держави в області безпеки і підготовки системи національної безпеки [1].

Це був перший у польській історії комплексний аудит безпеки держави, реалізація якого ініціювала процес замовлення стратегічного планування державної безпеки, зокрема це дало плануванню циклічний характер та ієрархічні результати стратегічних документів («зверху вниз»). На основі аналізу було підготовлено звіт, що містить основні висновки та рекомендації, та який було опубліковано у 2013 році у Білій книзі з питань національної безпеки Польщі, що обговорює питання безпеки в комплексному і системному характері [10].

Перша Біла книга МНО була опублікована у 2001 році. Зазначене видання містить як діагностику сучасного стану ЗС РП, так і можливі напрями їх розвитку. Цей діагноз свідчить, що тодішня армія була надмірно розвиненою (понад 200 тисяч штатних посад, зокрема 96 тисяч посад професійних солдатів) і РП мала застарілу військову техніку з часів Організації Варшавського договору. Швидка декапіталізація інфраструктури та навчальної бази (витрати на інвестиції та модернізацію становили близько 8% оборонного бюджету), водночас погіршувались матеріальні та соціальні умови персоналу [2]. Основною причиною цих проблем було, насамперед, недофінансування армії, тому що у 1990-х роках пріоритет був наданий соціально-економічним проблемам, а оборона була не на першому місті.

Керівництво країни усвідомлювало необхідність забезпечення стабільного фінансування ЗС та запровадження гарантій адекватних оборонних видатків, тому 25 травня 2001 року Сейм РП прийняв переважну більшість законів, зокрема про відновлення та технологічну модернізацію та фінансування ЗС РП у 2001–2006 роках. Прийняття цього закону було вирішальним для загальної оборонної політики РП, тому що це вимагало виділення не менше 1,95 % ВВП на національну оборону, зокрема 20% – для модернізації інвестицій. Це створило гарантію стабільного фінансування ЗС, що дозволило МНО здійснити підготовку і реалізацію довгострокових програм модернізації, що визначили шляхи трансформації військових у більш ефективну і сучасну армію.

Поточна модернізація польських ЗС здійснюється на підставі Плану технічної модернізації ЗС РП на 2013–2022 роки, затвердженого МНО РП

11 грудня 2012 року, відповідно до якого триває оснащення ЗС новими зразками озброєння і військової техніки, також проводиться глибока модернізація військової техніки, що вже перебуває на озброєнні. Визначальне значення має подальше розширення військово-технічного співробітництва зі США, НАТО і ЄС [9].

До основних напрямів реформування ЗС РП відносяться: скорочення чисельності з'єднань, підвищення маневреності військ, вдосконалення системи військового управління, повний перехід на озброєння і військову техніку стандартів НАТО. Це може бути досягнуто за рахунок оптимізації організаційно-штатної структури МНО та ЗС, вдосконалення системи військової освіти та бойової підготовки військ.

З огляду на те, що у Польщі було зроблено сильний акцент на підвищення мобільності та вогневої мощі, поліпшення комп'ютеризації та «роботизованого» бою і підтримку процесу управління і контролю, це передбачає введення найсучаснішого технологічного обладнання для ЗС у галузі робототехніки та автоматизованих систем бою, розвідок, команди, операції в кіберпросторі. Модернізація ЗС здійснюється відповідно до принципів стратегії «пропустити покоління», що має спиратися на виведення з експлуатації застарілого військового обладнання і заміною його зброєю і екземплярами, що відповідають вимогам сучасного поля бою, а також сумісні з арміями інших країн НАТО. Ця концепція поєднана зі збільшенням витрат на технічну модернізацію ЗС на рівні 25–30 відсотків. Це надасть можливість її зростання як у кількісному, так і якісному показниках.

Так, 7 вересня 2017 року представлено попередній проект плану технічної модернізації ЗС РП на 2017–2022 роки, з особливим акцентом

на 2017–2019 роки. Пріоритетними сферами обрано [3]:

– ППО;

– модернізація ВМФ;

– діяльність у кіберпросторі;

– модернізація бронетанкових і механізованих армій;

– територіальна оборона.

План технічної модернізації ЗС РП на 2017–2022 роки включає

14 операційних програм за різними напрямами [8].

Проект реформи був розроблений МНО за підтримки Управління національної безпеки. Зазначений закон реформує систему управління польськими ЗС та має на меті спростити систему командування та скоротити процес прийняття рішень. У зв'язку з цим передбачена консолідація командної системи навколо її трьох основних функцій, а саме:

– стратегічне планування, консультування та нагляд за виконанням рішень МНО (генеральний штаб польської армії);

– поточне загальне командування – підтримка армії (генеральне командування);

– оперативне командування – використання армії (оперативний штаб).

Разом з тим, на час миру, кризи та війни передбачається об'єднання системи управління.

Всі три напрями діяльності підпорядковані МНО. Міністр національної оборони керує армією через Голову Генерального штабу, що є допоміжним органом Міністра національної оборони, який безпосередньо керує цими напрямами. Реформа зосереджена на стратегічному плануванні, розробленні програм довгострокового розвитку ЗС та консультуванні Міністра національної оборони, Прем'єр-міністра та Президента з питань, що стосуються загального та оперативного командування армії, спрямовуючи всю діяльність ЗС.

Поточне загальне командування відповідає за загальне командування військами в мирний час, комбінуючи наявні штаби (армія, ВПС, ВМФ, війська спеціального призначення).

Реформа передбачає:

1. Поліпшення якості стратегічного планування, звільненні Генерального штабу від вирішення поточних питань.

2. Суттєве посилення цивільного контролю над ЗС (Генеральний штаб як допоміжний орган МНО щодо управління військовими командирами).

3. Створення умов щодо навчання у «спільній» системі (це основна вимога сучасних військових операцій).

4. Об'єднання системи на час війни, миру та кризи.

5. Зниження експлуатаційних витрат центральних органів управління та кадрів лінійних підрозділів.

У результаті трансформації змінюється не тільки організаційна структура найвищого рівня командування в польській армії, але й функціонування всієї системи командування і стратегічні завдання окремих структур.

Таким чином, у країні триває процес реформування системи управління ЗС, під час якого відбувся поділ оперативних і адміністративних функцій. Основні зусилля спрямовані на вдосконалення системи управління, приведення структури з'єднань і частин у відповідність зі стандартами НАТО. Отже, це все дає нам можливість зрозуміти, що незалежно від розподілу функцій у разі війни або будь-яких кризових ситуаціях необхідно захищати країну та здійснювати управління нею як єдина команда.

Польща, удосконалюючи власні ЗС, як в організаційному, так і у технічному плані, впевнено наближується до основної мети реформування, а саме: досягнення ними параметрів, що відповідають вимогам, що пред'являються до ЗС країн-членів НАТО, та подальша інтеграція до військових структур блоку.

Основна проблема, що стояла перед РП, була пов'язана з неправильним визначенням умов, за яких розвивається польська держава, і був незрозумілим повністю спектр загроз, з якими стикається держава, тому що була впевненість, що РП та Європа протягом найближчих років будуть стабільною частиною світу, загрози війни не буде.

Необхідним складником військових реформ є кадровий потенціал. Скорочення чисельності особового складу ЗС РП вимагало скорочення кількості вищих військових навчальних закладів. Тому система військової освіти Польщі починаючи з початку 90-х років перебуває у стані постійного реформування.

У країні є необхідність вдосконалення системи підготовки кадрів шляхом упорядкування її організації та забезпечення необхідних ресурсів для повного здійснення навчальних програм. Розуміючи необхідність організаційної та дислокаційної консолідації ЗС РП, варто зазначити і необхідність консолідації вищої військової освіти [11].

Система навчання, створювана в освітніх закладах і центрах національних ЗС РП, націлена на досягнення максимальної відповідності вимогам Північноатлантичного союзу.

У рамках укладених угод з НАТО, ЄС та іншими міжнародними організаціями Польща проводить активну політику щодо участі контингентів національних ЗС у миротворчих операціях (місіях) по всьому світу. Тому, беручи участь у закордонних операціях, є необхідність змін, де нова командна система більше відповідатиме іншим союзницьким державам. Така реформа щодо поєднання загального та оперативного командування вже відбулася в Данії, Німеччині, Норвегії та Швеції.

Польща прагне поліпшити відносини ЄС з НАТО, тим самим зміцнивши обороноздатність країни. Разом з тим, створення постійного планування і командних структур між цивільними та військовими; підтримка і розвиток бойових груп і оборонних можливостей, зокрема в рамках співпраці Вишеградської групи, залишається найважливішим спільним проектом у військовій сфері [4].

Варто зазначити, що вступ Польщі до НАТО та ЄС систематизував її роботу у військовій сфері, ввівши принцип підготовки планів на десять років з можливістю введення необхідних оновлень кожні чотири роки.

Стратегічний потенціал національної безпеки РП слугує реалізації національних інтересів задля забезпечення як захищеності держави, так і ефективної участі у зміцненні оборонних можливостей НАТО та ЄС. Для досягнення стратегічних цілей в області безпеки РП необхідно організувати діяльність держави як єдиної системи, пристосованої протистояти не тільки зовнішнім військово-політичним загрозам, а й в інтегрованому вигляді будь-якій загрозі національній безпеці. Згідно зі Стратегією основою цього потенціалу є система національної безпеки, яка складається з декількох елементів (підсистем) [12]:

1) підсистеми управління;

2) виконавчих підсистем;

3) підсистем забезпечення (соціальної та економічної).

Підсистема управління є ключовим елементом системи нацбезпеки. До неї входять органи державної влади, які виконують завдання у сфері національної безпеки – Сейм, Сенат, Президент РП і РМ, які функціонально пов'язані з іншими органами управління на всіх рівнях влади (міністерства, воєводства, місцеві органи влади та інші суб'єкти органів державного управління і командування ЗС), що безпосередньо забезпечують

безпеку окремих громадян, місцевих громад і безпеку держави в цілому, а також дорадчі структури, адміністративний апарат та відповідна інфраструктура.

Виконавча підсистема – це сила та засоби, які є у розпорядженні органів управління, призначені для виконання завдань у сфері національної безпеки, забезпечуючи зовнішню і внутрішню безпеку країни. Головними елементами цієї підсистеми є оборонний (ЗС) та внутрішнього захисту (міністерства, правоохоронні органи, спеціальні, прикордонні, митні служби, сили реагування на надзвичайні ситуації, антитерористичні структури, органи кібернетичного захисту, органи місцевого самоврядування тощо).

Підсистеми забезпечення – це всі інші сили і засоби держави, що застосовуються на додаток до своєї основної функції та беруть безпосередню участь у забезпеченні безпеки в різних формах.

Важливим аспектом оборони кожної країни є залучення до цього невійськових та неурядових структур держави, а також громадських організацій та громадян, що також є складником системи національної безпеки як елемент створення громадянського суспільства, як участь у відповідних заходах щодо створення, наприклад, добровільних пожежних дружин або у аналітичних центрах запропонувати курс дій в області безпеки.

Варто зазначити, що конституційні норми не наводять загальний та вичерпний перелік суб'єктів, що складають систему органів безпеки держави. Отже, систему безпеки держави складають усі відповідальні за безпеку у розрізі Конституції РП і відповідних законів органи та інституції, зокрема Сейм, Президент, Рада Міністрів тощо. Сюди варто віднести ЗС та служби, основними функціями яких є запобігання і протидія зовнішнім загрозам, забезпечення публічної безпеки, проведення рятувальних дій тощо.

Висновки. Можна побачити, як Польща, адаптуючись до нових викликів та загроз, зміцнює свій стратегічний складник у контексті зростаючої кризи європейської безпеки. І розуміючи, що безпека не є ситуаційною справою раз і назавжди, що це процес, який передбачає безперервну дію для забезпечення її впевненості, тому необхідно систематично аналізувати потреби й можливості та встановлювати послідовні цілі.

На нашу думку, майбутніми найважливішими пріоритетами є, насамперед, консолідація національної системи управління безпекою, що, своєю чергою, потребує реалізації національного стратегічного огляду безпеки, який рекомендується на всіх рівнях держави. У разі існування консолідованої системи управління національної безпеки виникає необхідність належної підготовки спеціалістів, що має здійснюватися спеціалізованим навчальним закладом з питань безпеки.

Участь у ЄС та НАТО є дуже важливим зовнішнім стовпом для підтримки безпеки РП. Разом з тим, найважливішим стовпом є власні оборонні можливості. Такі оборонні можливості мають бути першочергово національними, враховуючи союзний потенціал. Водночас невійськові елементи держави (державні установи, приватні структури, громадяни) також мають брати активну участь з метою побудови інтегрованої (національної) системи безпеки.

Список літератури:

1. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej / Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Warszawa, 2013. 265 s. URL: http://www.bialystok.ap.gov.pl/arch/teksty/biala_ksiega.pdf (12.11.2017).

2. Biała Księga. White Paper / Ministerstwo Obrony Narodowej. The Ministry of National Defence. Warszawa: Dom Wydawnictwa Bellona, 2001. 100 s.

3. Dmitruk T. Projekt nowego Planu Modernizacji Technicznej / Dziennik Zbrojny. URL: http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,10262,armie-swiata,wojsko-polskie,projekt-nowego-planu-modernizacji-technicznej (25.01.2018).

4. Fryc M. "Doktryna Komorowskiego" – próba scharakteryzowania. Idea, zakres, priorytety, realizacja. Bezpieczeństwo Narodowe. II–2014/30. S. 41–72.

5. Koncepcja obronna RP / Ministerstwo Obrony Narodowej. URL: http://www.mon.gov.pl/koncepcja-obronna-rp/ (08.10.2016).

6. Koncepcja obronna Rzeczypospolitej Polskiej: The Defence Concept of the Republic of Poland / Ministerstwo Obrony Narodowej. Maj 2017. 72 s. URL: http://www.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2017/06/korp_web_13_06_2017.pdf (11.06.2017).

7. Konstytucja rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. / Kancelaria Sejmu. 54 s. URL: http://www.konstytucja-polski.pl/img/KonstytucjaRzeczypospolitejPolskiej.pdf (05.02.2016).

8. Muczyński R. Zaktualizowany plan modernizacji technicznej sił zbrojnych RP na lata 2017-2022. Nowa Strategia. – Paź 19, 2016 . URL: http://www.nowastrategia.org.pl/zaktualizowany-plan-modernizacji-technicznej-sil-zbrojnych-rp-na-lata-2017-2022/ (21.01.2017).

9. Plan modernizacji technicznej siŁ zbrojnych w latach 2013 – 2022. – 5 s. URL: http://dgrsz.mon.gov.pl/y/pliki/rozne/2013/09/program_uzbrojenia_5_sierpnia.pdf (08.09.2017).

10. Posiedzenie RBN na temat wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego / Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. URL: http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4199,dok.html (11.03.2017).

11. Rok Tomasza Siemoniaka na stanowisku ministra obrony narodowej / Ministerstwo Obrony Narodowej. URL: http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/13202 (18.01.2017).

12. Strategia bezpieczenstwa narodowego rzeczypospolitej polskiej 2014. Warszawa. 2014. 57 s. URL: https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf (05.02.2016).

13. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r. (tekst jednolity). 101 s. URL: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/ustawa_o_powszechnym_obowiazku_obrony_RP.pdf (23.04.2016).

14. Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r. (tekst jednolity). 9 s. URL: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/ustawa_o_stanie_wyjatkowym.pdf (01.02.2017).

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

В статье приведены результаты исследования организационной составляющей политики безопасности Республики Польша как единого механизма осуществления государственной политики страны. Реализации политики безопасности способствует соответствующая система органов власти. Поэтому для достижения стратегических целей в области безопасности Республики Польша необходимо организовать деятельность государства как единой системы. Такая система должна противостоять не только внешним военно-политическим угрозам, но и любой угрозе национальной безопасности. Стратегический потенциал национальной безопасности Республики Польша служит реализации национальных интересов для обеспечения как защищенности государства, так и эффективного участия в укреплении оборонительных возможностей НАТО и ЕС.

Ключевые слова: *национальная безопасность Республики Польша, Президент Республики Польша, Министерство национальной обороны Республики Польша, Вооруженные Силы Республики Польша, гражданское общество.*

ORGANIZATIONAL PROCURING OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND

The article presents the results of the searching of the organizational component of the security policy of the Republic of Poland as a unified mechanism of the implementation of the state policy of the country. The implementation of the security policy is promoted by the corresponding system of authorities. Therefore, it is necessary to organize the activities of the state as a unified system to achieve the strategic objectives in the field of security of the Republic of Poland. Such system must resist not only external military and political threats, but also any threats to the national security. The strategic potential of the national security of the Republic of Poland serves realization of national interests to ensure the security of the state and effective participation in strengthening defensive capabilities of NATO and the EU.

Key words: *National Security of the Republic of Poland, President of the Republic of Poland, Ministry of National Defense of the Republic of Poland, Armed Forces of the Republic of Poland, civil society.*

УДК 351:69

Сергієнко О.В.
Національна академія державного управління при Президентові України

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА В БУДІВНИЦТВІ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена особливостям дозвільної системи в будівництві як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття дозвільної системи у сфері будівництва. Розглянуто види об'єктів дозвільної системи у галузі будівництва. Визначено об'єкти громадянського контролю у дозвільній системі у галузі будівництва. Напрацьовано рекомендації щодо напрямів здійснення громадянського контролю таких об'єктів.

Ключові слова: *містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт будівництва, громадянський контроль, дозвільна система, дозвільна система в галузі будівництва, громадянський контроль у галузі містобудування.*

Постановка наукової проблеми. З березня 2011 року дозвільна система у галузі будівництва зазнала суттєвих змін із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Необхідність таких змін зумовлена бажанням України впроваджувати найкращі зразки світового досвіду в сфері регулювання процесів у зазначеній діяльності. Бажання української влади спростити дозвільну систему та поліпшити інвестиційний клімат, зробити більш доступним будівельний ринок для іноземного капіталу, а також створити єдині правила здійснення містобудівної діяльності, вимагало, вимагає і буде вимагати досить серйозних кроків у напрямі максимального збільшення прозорості дозвільних процедур у цій важливій для країни галузі. Окрім іншого, ці зміни покликані суттєво знизити корупційні ризики, і якщо не повністю їх знищити, то звести до мінімуму. На цьому шляху очевидним є запровадження світового досвіду щодо впровадження форм громадянського контролю у галузі містобудування на всіх етапах діяльності органів публічної влади. Окрему увагу, звісно, треба приділити саме інституту громадянського контролю у дозвільній сфері в галузі будівництва.

Цілі статті та постановка завдань. Метою статті є визначення поняття дозвільної системи у галузі містобудування як сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю у цій сфері, її складників, виходячи з аналізу правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, здійснення їх групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

Завданнями статті у зв'язку з вищезазначеним є:

– з'ясувати суть поняття дозвільної системи у галузі будівництва, її змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта відповідно до норм чинного законодавства України;

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

– з'ясувати наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування у структурі дозвільної системи в галузі будівництва.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено висвітленню змісту дозвільної системи в галузі будівництва як сукупності об'єктів громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудівної діяльності з урахуванням їх специфічних рис як процесу архітектурної діяльності та його результату, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів дозвільної системи.

Дослідження зазначеної теми знаходимо у роботах В.Б. Авер'янова, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Клюшніченка, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, Т.Ф. Пан-

ченка, А.М. Рудницького, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів.

Відповідно до абзацу другого частини першої статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» під дозвільною системою ми розуміємо «сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачою документів дозвільного характеру» [1], їх переоформленням, чи анулюванням.

Відповідно до зазначеного звернемося до положень цього Закону, щоб визначити складники дозвільної системи: документ дозвільного характеру, дозвільний орган, дозвільна процедура.

Так, відповідно до абзацу четвертого частини першої зазначеного Закону під документом дозвільного характеру розуміють будь-який документ (паперовий чи електронний), «який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності», тобто визначальною ознакою документа дозвільного характеру є неможливість здійснення діяльності господарюючим суб'єктом без такого документа, отже, набуття права здійснювати господарську діяльність відбувається з моменту видачі відповідного документа.

Відповідно до положень Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [2] до дозвільних документів у сфері містобудування віднесено лише два документи: дозвіл на виконання будівельних робіт (пункт 32 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання) та сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV та V категорій складності (пункт 121 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання).

Питання видачі дозволу на виконання будівельних робіт висвітлено у статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», проте визначення, що це за документ положеннями цього Закону не надане. Аналогічне становище і з сертифікатом про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV та V категорій складності, питання видачі якого визначені статтею 39 зазначеного Закону, проте без визначення, що це за документ по суті. Окрім того, у законодавстві існує правова колізія щодо посвідчення сертифікатом готовності до експлуатації об'єктів IV та V категорій складності (передбачено Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарювання») чи об'єктів, що класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) чи значними (СС3) наслідками, адже відповідно до Настанови «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» до класу наслідків (відповідальності) СС2 віднесено об'єкти не лише IV категорії складності, але і об'єкти III категорії складності [3, с. 4], дозвільного документа на прийняття яких у експлуатацію нормами Закону України «Про перелік дозвільних документів у сфері господарської діяльності» не передбачено. Така суперечність виникає тому, що не виконані вимоги частини третьої статті 1 зазначеного Закону, яким передбачається доповнення чи зміна переліку дозвільних документів разом із внесенням змін до відповідних законів України.

Але більш істотними є питання щодо визнання чи невизнання дозвільними цілої низки інших містобудівних документів.

Так, відповідно до абзацу першого частини 1 статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що «прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1), та об'єктів, будівництво яких здійснювалося на підставі будівельного паспорта, здійснюється шляхом реєстрації відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю <…> поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви». Тож запитання очевидне: чи може заявник набути таке право без відповідної дії дозвільного органу? Відповідно до частини 8 зазначеної вище статті Закону таке неможливе, більше того – напряму заборонено законом. А чи передбачено Законом обов'язок дозвільного органу щодо безумовної реєстрації такої декларації? Відповідно до частини 4 зазначеної вище статті Закону такого обов'язку у дозвільного органу нема, а це означає, що отримання статусу прийнятого в експлуатацію можливо лише після відповідної санкції з боку дозвільного органу: реєстрації декларації

у єдиному реєстрі документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Викладене наштовхує на очевидний висновок: у дозвільній системі у сфері містобудування декларація є дозвільним документом, незважаючи на свою назву.

Аналізуючи такі документи, як повідомлення про початок виконання підготовчих робіт та повідомлення про початок виконання будівельних робіт, звертаємо увагу, що, не зважаючи на те, що ці документи теж підлягають необхідним діям з боку дозвільного органу: внесення їх даних до державного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, проте ця дія дозвільного органу не перешкоджає виникненню права на виконання будівельних чи підготовчих робіт. Тож такі документи за своєю природою є декларативними. Додатково зазначимо, що склад підготовчих і будівельних робіт визначено центральним органом виконавчої влади, що здійснює формування державної політики у сфері містобудування [4, с. 4].

Натомість повідомлення про зміну даних у дозволі на виконання будівельних робіт є теж незадовільно врегульованим питанням. Відповідно до другого речення абзацу першого частини 7 статті 37 за відсутності такого повідомлення виконання будівельних робіт забороняється законом. Якщо таке повідомлення підлягає реєстрації, то воно носить ознаки дозвільного документа. Так, відповідно до пункту 33 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт [5] таке повідомлення робиться у формі загальної заяви для видачі дозволу, внесення до нього змін та його анулювання. Це дає підстави вважати, що така заява є документом дозвільного характеру, адже бажаний для заявника результат виникає в результаті її розгляду і надання позитивного рішення з боку дозвільного органу, що є характеристикою дозвільного документа у розумінні Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», про що у цій статті зазначалося вище.

Реформа органів архітектурно-будівельного контролю, що розпочалася у другій половині 2014 року і триває донині, суттєво змінила і структуру дозвільних органів у галузі містобудування.

Відповідно до абзацу третього частини 1 статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» під дозвільними органами розуміємо «суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру». У розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» під цими органами ми розуміємо органи державного архітектурно-будівельного контролю, до яких відповідно до частини 3 статті 6 зазначеного Закону відносимо як органи державної виконавчої влади: Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, так і виконавчі з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних та міських рад. Порядок діяльності органів архітектурно-будівельного контролю, окрім Державної архітектурно-будівельної інспекції України, визначається на підставі примірного положення про такі органи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [6]. Відповідно до пункту третього зазначеної Постанови питання набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (тобто дозвільна система в будівництві) віднесені до компетенції органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Делегування функцій державної дозвільної системи у будівництві до місцевих органів державної виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування мало на меті максимально наблизити надання відповідної адміністративної послуги до споживача, тобто сприяти посиленню децентралізації в Україні. Проте така децентралізація в рамках зазначеної реформи отримала низку особливостей.

Насамперед, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» всі об'єкти зі значним ризиком (клас наслідків (відповідальності) СС3), на які у повному обсязі була розповсюджена і розповсюджується дозвільна система в будівництві, віднесені до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України як дозвільного органу в галузі будівництва. Також до компетенції цього органу віднесені

будь-які об'єкти будівництва, що розташовані поза межами населених пунктів, а також розташовані на межі двох і більше територіально-адміністративних одиниць. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [7] до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України віднесено дозвільну систему щодо об'єктів із середнім ступенем ризику (класом наслідків (відповідальності) СС2) у населених пунктах з населенням до п'ятдесяти тисяч осіб, окрім тих населених пунктів, які це право вже отримали на момент набрання чинності зазначеним Законом. Відповідно до фактичної передачі повноважень місцевим дозвільним органам ці повноваження виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

Відповідно, сільські і селищні виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю та такі органи міст з населенням до п'ятдесяти тисяч осіб отримали делеговані повноваження щодо здійснення реєстрації документів на об'єкти з незначним ризиком (класом наслідків (відповідальності) СС1) у межах населених пунктів (до дозвільної системи віднесено реєстрацію декларації про готовність об'єкта до експлуатації).

Щодо міст з населенням понад п'ятдесят тисяч та тих населених пунктів, що отримали повноваження з дозвільної системи в галузі будівництва до 10 лютого 2017 року, вони отримали право на надання відповідних дозвільних адміністративних послуг у межах населених пунктів щодо об'єктів з середнім (клас наслідків (відповідальності) СС2) та низьким (клас відповідальності (наслідків) СС1) ризиками.

У єдину систему ці дозвільні органи об'єднує єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, який працює відповідно до порядку, встановленого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [8]. Ведення такого реєстру є єдиною формою громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в дозвільній системі в галузі будівництва, якщо не брати до уваги загальне поле діяльності громадських рад при органах публічної влади.

Специфіка дозвільної системи в галузі будівництва вимагає відповідних форм громадянського контролю, зокрема передачі функцій реєстрації до неурядових організацій, проте жодних інших форм, окрім вищезазначеної, натепер законодавством України не визначено.

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

1. Дозвільна система у будівництві є сукупністю особливих об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в сфері містобудівної діяльності.

2. Не зважаючи на те, що такі об'єкти визначаються законами України, їх регулювання здійснюється постановами Кабінету Міністрів та наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, проте це законодавство має значні неузгодженості, суперечності і неврегульовані питання, а також дуже обмежено визначає механізми громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування.

3. Усунути розбіжності, повноцінно врегулювати питання дозвільної системи у будівництві, забезпечити чітке розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також забезпечити права громадянського суспільства на громадянський контроль, можливо через узагальнення правового поля – прийняття єдиного кодифікованого закону: Містобудівного кодексу України, у якому передбачити відповідні форми здійснення громадянського контролю.

Список літератури:

1. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 48, ст. 483.

2. Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 47, ст. 532.

3. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 14.05.2013 № 195 «Про прийняття національного стандарту В.1.2-16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорій складності об'єктів будівництва». К: Мінрегіон України. 2013. 40 с.

4. Державні будівельні норми України. Організація будівельного виробництва. ДБН А.3.1-5:2009. К: ДП Укрархбудінформ. 2011. 61 с.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.11 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт». / Урядовий кур'єр, 2011, № 85.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю». / Урядовий кур'єр, 2015, № 166.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності». / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 9, ст. 68.

8. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2017 № 92 «Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів». / Офіційний вісник України, 2011, № 57, стор. 175, стаття 2312.

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В СТРОИТЕЛЬСТВЕ КАК СОВОКУПНОСТЬ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена особенностям разрешительной системы в строительстве как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие разрешительной системы в сфере строительства. Рассмотрены виды объектов разрешительной системы в области строительства. Определены объекты гражданского контроля в разрешительной системе в сфере строительства. Наработаны рекомендации относительно направлений осуществления гражданского контроля таких объектов.

Ключевые слова: *градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект строительства, гражданский контроль, разрешительная система, разрешительная система в области строительства, гражданский контроль в области градостроительства.*

THE PERMANENT SYSTEM IN BUILDINGS AS A COMBINATION OF OBJECTS OF CIVIL CONTROL IN THE FIELD OF CITY BUILDING ACTIVITY

The article is devoted to issues of the peculiarities of the permissive system in construction as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of permissive system in the field of construction is defined. The types of objects of the permissive system in the field of construction are considered. The objects of public control in the permissive system in the field of construction are determined. Recommendations on how to carry out public control of such objects are worked out.

Key words: *city planning, urban development, urban planning, construction site, public control, permissive system, building permissive system, public control in the field of urban planning.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.778.532:347.257:332.82:365

Базарко І.М.
Міжрегіональна академія управління персоналом

Сапіга В.С.
Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЖИТЛОМ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті проаналізовано стан забезпечення житлом військовослужбовців і виявлено, що ця категорія громадян має значні проблеми із реалізацією свого права на житло. Встановлено, що кредитування будівництва житла з економічно адекватними показниками для цих категорій осіб не знаходять своєї належної реалізації. Досліджено темпи будівництва житла для військових, які проходять військову службу нині та серед звільнених військовослужбовців. Обґрунтовано необхідність комплексного соціального захисту військовослужбовців для обороноздатності держави.

Ключові слова: *комплексний підхід, державне управління, будівництво житла, військовослужбовці, соціальний захист, обороноздатність держави.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Забезпечення житлом окремих пільгових категорій громадян, зокрема учасників бойових дій та осіб прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців, дозволяє стверджувати, що вказані категорії громадян мають значні проблеми із житлом. Удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики України має передбачати налагодження стабільних фінансових потоків у будівництво з метою підвищення координації між темпами формування ринку іпотечних кредитів і нерухомості.

Система іпотечного житлового кредитування, що ефективно функціонує, заснована на диференційованому підході до різних категорій громадян і охоплює інвестиційно-будівельну діяльність, механізми надійного накопичення коштів населення і довгострокове іпотечне кредитування у поєднанні з адресною державною підтримкою, спроможна істотно сприяти розв'язанню проблеми забезпечення житлом громадян.

Військовослужбовці та члени їхніх сімей, які проживають разом з ними, забезпечуються службовими житловими приміщеннями, що мають відповідати вимогам житлового законодавства. Нині основні проблемні питання житлового будівництва полягають у суперечливості та певній елементарності нормативних актів, що регулюють цю сферу правовідносин. Вони регулюються не лише нормами житлового права, а й податковими нормами в галузі звільнення від оподаткування будівництва житла, нормами господарського права щодо інвестиційної діяльності на ринку житла, нормами цивільного, адміністративного, земельного права.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Про проблеми та перспективи вирішення житлової проблеми військовослужбовців написано стільки ж, скільки було зроблено офіційних заяв, пропозицій та обіцянок з боку державної влади з цього питання. Водночас невтішні дані свідчать, що за останній час чисельність безквартирних військовослужбовців тільки зросла. Хоча прийнятий у контексті реформування інший закон стосовно гарантій

соціального захисту звільнених військовослужбовців і гарантує забезпечення їх житлом протягом трьох років після звільнення, надії на таке швидке і позитивне вирішення майже немає.

Якщо проаналізувати стан виконання всіх прийнятих до цього часу нормативних актів з питань житлової проблеми військовослужбовців та членів їхніх сімей, такий песимістичний висновок напрошується сам по собі. Незадовільні темпи будівництва житла для військових, які проходять військову службу нині, широкомасштабне проведення армійської реформи і як наслідок масове скорочення особового складу – все це стає логічним продовженням житлової проблеми серед звільнених військовослужбовців. Нестача коштів, невиконання чинних конституційних та законодавчих норм державним керівництвом, прийняття відверто декларативних документів, десятирічні житлові черги та формально-бюрократичний підхід до їх вирішення – все це загострило морально-психологічний клімат в армійському середовищі.

Формулювання мети статті, постановка завдань. Метою статті є дослідити та обґрунтувати засади державного управління процесом забезпечення військовослужбовців житлом на сучасному етапі.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Проаналізувати стан забезпечення житлом військовослужбовців в Україні на сучасному етапі.

2. З'ясувати, чи кредитування будівництва житла з економічно адекватними показниками для таких категорій осіб знаходить належну реалізацію.

3. Дослідити темпи будівництва житла для військових, які проходять військову службу нині та серед звільнених військовослужбовців.

4. Обґрунтувати необхідність комплексного соціального захисту військовослужбовців для піднесення обороноздатності держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Малоефективна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у цій царині призводить не до поліпшення соціальної ситуації шляхом забезпечення житлом цієї категорії громадян, а до негативного сприйняття самої сутності існування такої програми. Питання кредитування будівництва житла з економічно адекватними показниками для таких категорій не знаходить відображення в нормах чинного законодавства.

Подальше ігнорування уповноваженими органами заходів щодо пошуку вирішення наявних проблем у сфері будівництва призводить до неможливості реалізації основних завдань. Замовники будівництва не виконують програмних завдань щодо створення фондів службового житла, систематичне порушення встановлених законодавством тендерних процедур, укладення численних ризикованих угод із підрядниками, які не виконували умови попередніх договорів, призводить до втрати зворотного зв'язку та звітності між витраченими коштами та отриманими результатами.

Постановою ВРУ від 23.02.2006 р. було схвалено Рекомендації парламентських слухань «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» [10]. Учасники цих парламентських слухань відзначали, що ця проблема є однією із найскладніших соціальних проблем України, постійно загострюється, а тому потребує невідкладного й дієвого втручання ВРУ, Президента України та КМУ в її розв'язання, а відсутність єдиної державної стратегії радикального вирішення соціальних проблем таких категорій осіб, підміна рішучих та кардинальних заходів обмежено дозованими фінансовими видатками, призвели до накопичення житлових та інших труднощів у соціальній сфері.

Згідно зі ст. 43 ЖК України громадянам, які перебувають на обліку та потребують поліпшення житлових умов, житлові приміщення надаються в порядку черговості, а відповідно до п. 39 Правил обліку зазначається, що громадянам, які перебувають на квартирному обліку, житлові приміщення надаються в порядку загальної черги, крім осіб, які мають право першочергового та позачергового одержання житлових приміщень. Важливим кроком щодо забезпечення житлом зазначеної категорії громадян стала Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їхніх сімей, затверджена постановою КМУ [2].

Одним із найважливіших аспектів соціального захисту військовослужбовців, безумовно, є забезпечення їх та їхніх сімей житлом. Це питання розглядається не лише як гарантована законодавством норма, але й як визначальний критерій благополуччя військовослужбовців та створення всіх необхідних умов для належного виконання ними своїх обов'язків. З метою ведення обліку безквартирних осіб та осіб, які потребують поліпшення житлових умов, правильного розподілу житлової площі створені відповідні житлові комісії. Служ-

бові житлові приміщення надаються військовослужбовцям за місцем проходження ними військової служби.

Службове житлове приміщення надається незалежно від перебування військовослужбовця на квартирному обліку без урахування пільг, передбачених під час забезпечення громадян житлом. У разі надання службового житла не враховується право на додаткову житлову площу. У разі переміщення військовослужбовців по службі, пов'язаного з переїздом в іншу місцевість, службові житлові приміщення, які вони займали за попереднім місцем служби, підлягають звільненню у двомісячний термін з дня видання наказу про виключення зі списків особового складу. Військовослужбовець та члени його сім'ї зобов'язані негайно звільнити займане ними службове житлове приміщення у разі одержання, придбання житла для постійного проживання або вибуття для виконання службових обов'язків за кордон разом з членами сім'ї [4].

Квартирний облік передбачає надання тільки постійного житла. Постійне житло за місцем проходження служби можуть отримати тільки ті військовослужбовці, які мають вислугу 20 років і більше, і які при цьому не отримували постійного житла. Зазначена норма діє на підставі статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», а також Постанови Кабінету Міністрів України від 03.08.06 № 1081 «Про затвердження Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями». Військовослужбовці, які зараховуються на квартирний облік на пільгових засадах або користуються правом першочергового та позачергового одержання житлових приміщень, зазначають це в рапорті із додаванням до нього відповідних документів.

Військовослужбовці, які перебувають на обліку, у разі переміщення по військовій службі, пов'язаному з переїздом в іншу місцевість, зараховуються на облік за новим місцем служби разом із членами їхніх сімей зі збереженням попереднього часу перебування на обліку, а також у списках осіб, які користуються правом першочергового або позачергового одержання житла [8]. Перебування військовослужбовця на квартирному обліку за останнім місцем служби, а також у списках осіб, які користуються правом першочергового та позачергового одержання житлових приміщень, підтверджується довідкою про перебування на обліку за попереднім місцем служби та зняття з обліку.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» здійснюється оренда житлових приміщень для тимчасового проживання в них військовослужбовців та членів їх сімей за рахунок бюджетних коштів, що дозволяє орендувати житло для військовослужбовців. Орендовані житлові приміщення надаються в суборенду військовослужбовцям, які зареєстровані за місцем розташування. Зазначені приміщення надаються без додержання черговості та пільг, встановлених для забезпечення громадян житлом.

У разі переміщення військовослужбовців по службі, пов'язаного з переїздом в іншу місцевість, вибуття для виконання службових обов'язків за кордон, звільнення з військової служби орендовані житлові приміщення, які вони займали за попереднім місцем служби, підлягають звільненню у місячний термін з дня видання наказу про виключення зі списків особового складу [6]. Військовослужбовець та члени його сім'ї негайно звільняють займане ними орендоване житлове приміщення у разі одержання службового або постійного житла чи придбання житла для постійного проживання. У разі відсутності службового житлового приміщення військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом і не перебувають у шлюбі, розміщуються безплатно в спеціально пристосованих казармах у розташуванні військової частини, а сімейні – у сімейних гуртожитках. Житлово-побутові умови в таких казармах мають відповідати вимогам, що пред'являються до гуртожитків, що призначені для проживання одиноких громадян [11]. Для інших військовослужбовців військова частина зобов'язана орендувати житло для забезпечення ним військовослужбовця та членів його сім'ї або за бажанням військовослужбовця виплачувати йому грошову компенсацію за оренду житлового приміщення.

Особам, звільненим з військової служби і визнаним інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва, одержаних під час виконання обов'язків військової служби, або захворювання, одержаного під час проходження військової служби, житлові приміщення в населених пунктах, обраних ними для проживання з урахуванням встановленого порядку, надаються позачергово за рахунок військових формувань або органів виконавчої влади, в яких вони перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

У позачерговому порядку в разі потреби поліпшення житлових умов надаються житлові при-

міщення сім'ям військовослужбовців, які загинули або пропали безвісти під час проходження військової служби, за місцем їх перебування на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Військовослужбовцям, а також звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби, та членам їх сімей, які перебувають на їх утриманні, батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули під час проходження військової служби, надається 50% знижка плати за користування житлом та плати за комунальні послуги в житлових будинках усіх форм власності в межах встановлених норм, передбачених законодавством [1].

Пільги звільненим з військової служби особам, які стали інвалідами під час проходження військової служби, та членам їхніх сімей, які перебувають на їх утриманні, батькам та членам сімей військовослужбовців, які загинули під час проходження військової служби, надаються за умови, якщо розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [5]. Військовослужбовці, які перебувають на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, під час звільнення з військової служби в запас або у відставку за віком, станом здоров'я, а також у зв'язку із скороченням штатів або проведенням інших організаційних заходів, у разі неможливості використання на військовій службі залишаються на цьому обліку у військовій частині до одержання житла з державного житлового фонду.

У разі смерті особи, звільненої з військової служби в запас або у відставку на підставах, зазначених у абзаці першому цієї частини, яка відповідно до законодавства мала право на першочергове одержання житла, її сім'я зберігає право на одержання житла в тому самому порядку. Порядок забезпечення житловою площею військовослужбовців регулюється Житловим кодексом з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та низкою підзаконних нормативних документів, зокрема Інструкцією про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних сил України та членів їх сімей житловими приміщеннями, Порядком забезпечення житловими приміщеннями військовослужбовців і службовців Цивільної оборони України [3]. Варто зазначити, що право на одержання житлового приміщення в безстрокове користування мають лише громадяни, які потребують поліпшення житлових умов. Далі необхідно визначити, що квартирний облік здійснюється і за місцем проживання, і за місцем роботи. При цьому потрібно зазначити, що на квартирний облік беруться громадяни, які потребують поліпшення житлових умов. Під час розгляду порядку обліку громадян варто приділити увагу моменту прийняття на квартирний облік, оскільки черговість на отримання житлової площі визначається за часом взяття на облік [9]. Для розгляду всього комплексу питань потрібно розглянути також правові підстави зняття громадян з квартирного обліку. Особам, звільненим з військової служби і визнаним інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва, одержаних під час виконання обов'язків військової служби, або захворювання, одержаного під час проходження військової служби, житлові приміщення в населених пунктах, обраних ними для проживання з урахуванням встановленого порядку, надаються позачергово за рахунок військових формувань або органів виконавчої влади, в яких вони перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов [7]. У позачерговому порядку в разі потреби поліпшення житлових умов надаються житлові приміщення сім'ям військовослужбовців, які загинули або пропали безвісти під час проходження військової служби, за місцем їх перебування на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Різноманітність моделей використання коштів, передбачених у державному бюджеті за відповідною бюджетною програмою, головних розпорядників бюджетних коштів та відповідальних виконавців бюджетної програми, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, та об'єктів на придбання яких можуть бути спрямовані бюджетні кошти, зумовлює незручності у купівлі житла для зазначеної категорії громадян та труднощів у купівлі житла за різними бюджетними програмами.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Незважаючи на зростання соціальної напруги та невдоволення у військовому середовищі, зниження престижу військової служби та авторитету професії захисника Вітчизни, тисячі молодих офіцерів бажають присвятити своє життя служінню своєму народу і державі. І якщо ця держава не потурбується про їхній належний і всебічний соціальний захист, то вже не буде жодного сенсу говорити не тільки про боєздатність військ і обороноздатність держави, але і про існування української армії як такої.

У перспективах подальших розвідок можна звернути увагу на умови надання житлових приміщень громадянам за місцем проживання і вказати на певні неузгодженості, оскільки інститут прописки скасовано, а в житловому праві залишається положення, за яким житло надається громадянам, які постійно мешкають у цьому населеному пункті. Особливу увагу варто приділити пільговим умовам надання житлового приміщення визначеним категоріям громадян, які мають право на отримання житла в порядку загальної черги, в порядку першочергового надання житлових приміщень та поза чергою. Окремо необхідно зупинитися на вимогах, що ставляться до житлових приміщень державного житлового фонду.

Список літератури:

1. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11. 2009 р. № 1249. URL: http://zakon0.rada.gov.ua.

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. № 320-VIII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua.

3. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 року № 2011-XII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua.

4. Ісаєнко Д.В. Стратегія формування державної соціальної політики регулювання розвитку житлового будівництва в Україні. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. управління. Х.: «ДокНаукДержУпр», 2011. Вип. 4 (8). С. 96–102.

5. Кириченко О.А. Державна стратегія реформування житлово-комунального господарства України / О.А. Кириченко, В.С. Нотевський. Актуальні проблеми економіки. 2011. № 4 (118). С. 63–70.

6. Непомнящий О. Житлова політика провідних країн сучасного світу: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2012. № 1 (9) С. 123–129.

7. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2011. 36 с.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 № 1249 «Про затвердження державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF.

9. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва (придбання) житла для військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2013 р. № 157. URL: http//zakon1/rada/gov.ua.

10. Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи, службових осіб митних органів та членів їх сімей: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.1999 р., № 2166. URL: www.rada.gov.ua.

11. Про Рекомендації парламентських слухань «Про стан забезпечення житлом та іншими гарантіями соціального захисту військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб» від 23.02.2006 р. URL: www.rada.gov.ua.

12. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів війни: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 503. URL: http//zakon1/rada/gov.ua.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ЖИЛЬЕМ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье проанализировано состояние обеспечения жильем военнослужащих и выявлено, что данная категория граждан имеет значительные проблемы с реализацией своего права на жилье. Установлено, что кредитование строительства жилья с экономически адекватными показателями для данных категорий лиц не находит своей надлежащей реализации. Исследованы темпы строительства жилья для военных, проходящих военную службу сегодня и среди уволенных военнослужащих. Обоснована необходимость комплексной социальной защиты военнослужащих для обороноспособности государства.

Ключевые слова: *комплексный подход, государственное управление, строительство жилья, военнослужащие, социальная защита, обороноспособность государства.*

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF STATE ADMINISTRATION OF THE PROCESS OF PROVISION OF SERVICEMEN TO HOUSING AT THE PRESENT STAGE

The state of housing of servicing of servicemen was analyzed and it was discovered that this category of citizens has significant problems with the realization of their right to housing. It has been established that giving loans for housing construction with economically adequate indicators for these categories of persons does not find its proper implementation. The rate of housing construction for military servicemen, who are currently in military service and among dismissed servicemen is investigated. The necessity of comprehensive social protection of military servicemen for the defense of the state is substantiated.

Key words: *complex approach, state administration, housing construction, servicemen, social protection, defense capabilities of the state.*

УДК 351.82

Бачинський А.Я.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті зроблено наголос на визначення термінів, що характеризують механізми державного регулювання підприємницької діяльності. Також розглянуто основні принципи, методи, інструменти комплексного механізму державного регулювання підприємницької діяльності.

Ключові слова: *підприємництво, підприємницька діяльність, державне регулювання, механізм державного регулювання підприємницької діяльності.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Незважаючи на той факт, що в Україні та за кордоном значна кількість наукових праць присвячена розвитку та вдосконаленню механізмів державного регулювання в сфері підприємництва, вирішення проблеми вдосконалення механізмів державного регулювання підприємницької діяльності в сфері легкої промисловості України є актуальним завданням та потребує подальших комплексних досліджень. Насамперед, є потреба у розвитку та уточненні термінологічного апарату галузі, що стосується категорій та понять регулювання та державного регулювання підприємницької діяльності.

Важливим чинником сталого розвитку підприємництва є створення механізмів державного регулювання, в умовах реалізації яких будуть виконані властиві йому народногосподарські функції, до числа яких справедливо можна віднести:

– інноваційність;

– соціальне демпфірування і зростання прибутків суспільства;

– протидію монополізму й розвиток конкуренції;

– раціоналізацію галузевої структури економіки та ін.

Стан опрацювання. Низку проблем формування та розвитку механізмів державного регулювання підприємницької діяльності досліджено в працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як В.Д. Бакуменко, С.Л. Брю, А.О. Дєгтяр, С.Б. Жарая, Й.Б. Жиляєва, І.М. Комарницький, М.І. Круглов, К.Р. Макконел, О.А. Машков, А.М. Михненко, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Ю.П. Сурмін, Л.І. Чубарєва та ін.

Аналіз різних теоретичних підходів до механізмів державного регулювання підприємницької діяльності в Україні дав змогу дійти висновку щодо необхідності звернути увагу на теоретико-методологічні аспекти формування та функціонування механізмів державного регулювання підприємницької діяльності.

Мета статті. У статті поставлено завдання надати тлумачення термінам, що характеризують механізми державного регулювання підприємницької діяльності, а також розглянути основні принципи, методи та інструменти комплексного механізму державного регулювання підприємницької діяльності.

Виклад основного матеріалу. Держава, виконуючи будь-яку функцію, впливає на ті чи інші суспільні процеси через посередництво різноманітних механізмів. Такий механізм являє собою єдність методів і принципів здійснення різних функції, а також низки засобів їх забезпечення – правових, організаційних, економічних, технологічних, інформаційних тощо.

Базовим елементом визначення є поняття «механізм». Це поняття було запозичене з механіки й означає систему ланок, які перетворюють рух одних ланок на необхідний рух інших.

Поняття механізму регулювання досліджувалося науковцями досить ґрунтовно, але нині серед них відсутня єдина думка стосовно визначення поняття «механізм державного регулювання» та його складових елементів. Як свідчить аналіз наукової літератури, механізм регулювання розглядали в межах соціального й державного управління.

Термін «механізм» [2, с. 21] має таке визначення – внутрішній пристрій машини, приладу,

апарата, який приводить їх у дію; система, пристрій, що встановлюють порядок будь-якої діяльності; послідовність станів, процесів, що визначають собою будь-яку дію, явище.

Н.Р. Нижник та О.А. Машков розглядають механізм державного регулювання як складник системи управління, що забезпечує вплив на чинники, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Науковці слушно зауважують, що є необхідність урахування того, що управлінські процеси відбуваються в межах конкретних організаційних структур, що часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [3, с. 56].

В енциклопедичному словнику з державного управління механізми державного регулювання визначені як способи врегулювання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності із використанням відповідних їй форм і методів регулювання. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта й об'єкта, єдності діяльності й відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [2, с. 27].

З метою формування більш чіткого визначення поняття механізму державного регулювання Н.Р. Нижник виокремила його складники [3, с. 235–245]. П.І. Надолішній проаналізував організаційно-функціональну структуру державного управління та принципи її формування [5, с. 113–130].

Механізм державного регулювання є складним і системним утворенням, яке органічно поєднує у собі різні складники: економічні, мотиваційні, організаційні, політичні і правові.

Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [6, с. 148].

Методологія механізмів регулювання підприємницької діяльності має будуватись на використанні залежностей, що вже склалися, врахуванні особливостей процесів, що відбуваються, усуненні протиріч.

Для визначення сутності державного регулювання у сфері підприємництва необхідно визначитись із поняттям «державне регулювання». Вперше цей термін, на думку В.К. Мамутова, почали вживати економісти у дослідженнях, присвячених втручанню держави у ринкову економіку. Тим самим вони підкреслювали особливість цього явища в ринковій економіці та відмінність його від наявного в радянському суспільстві державного управління економікою. Пізніше термін «державне регулювання» почали використовувати і в нормативно-правових актах, хоча легальне визначення його нині відсутнє.

Розвиток механізмів державного регулювання підприємницької діяльності розглядаємо як процес поступового переходу від консервативних адміністративних методів, важелів та інструментів до застосування нових елементів, притаманних якісному менеджменту, з метою переходу системи та її складників на більш якісний рівень.

Державне регулювання підприємницької діяльності розглядаємо як окрему функцію державного управління, що являє собою діяльність органів державної влади, що спрямована на розвиток підприємницької активності суб'єктів господарювання та оптимізацію регуляторних процедур відповідно до норм і стандартів, прийнятих у розвинених економіках, а також із врахуванням динаміки розвитку внутрішнього та зовнішнього середовища.

Державне регулювання підприємництва є напрямом державної політики, спрямованим на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та способом, що встановлюються Конституцією та законами України.

Значимість державного регулювання зумовлена необхідністю обмеження можливих негативних явищ і наслідків соціальної спрямованості, зокрема: збереження природних ресурсів; стимулювання виробництва товарів та послуг колективного використання; попередження виникнення безробіття та майнової нерівності; дотримання відповідного рівня добробуту громадян через перерозподіл доходів між верствами населення; забезпечення фундаментальних досліджень і виробництва соціально спрямованих товарів і послуг тощо.

Під державним регулюванням підприємництва ми визначаємо діяльність держави в особі її органів, спрямовану на реалізацію державної політики в сфері підприємницької діяльності із метою забезпечення реалізації публічних інтересів як суспільства і держави, так і створення сприятливих умов для розвитку підприємництва.

Методи державного регулювання – це способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики [8, с. 398].

Методи державного регулювання незалежно від застосування в конкретній сфері суспільного життя відносять до прямого адміністративного та непрямого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти управління. До першої групи відносять методи правового регулювання, переконання, примушення, державного контролю тощо. До другої – виховання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, оподаткування тощо.

Формально і лаконічно державне регулювання – це встановлення державою кількісних або якісних обмежень на свободу вибору прийняття рішень осіб чи організацій, недотримання яких погрожує застосуванням відповідними органами санкцій за порушення нормативно-правової бази.

Державне регулювання розвитку підприємництва здійснюється на принципах стабільності, довготерміновості, юридичної захищеності інтересів як підприємців, так і споживачів продукції та послуг. Такі відносини між суб'єктами господарювання як основними товаровиробниками та державою, яка виступає посередником суспільних інтересів, об'єднуються в економічні та правові взаємини.

Взаємини, що складатимуться між підприємництвом і державою, мають розвиватися у двох основних напрямах:

– по-перше, шляхом державного регулювання підприємницької економіки за допомогою спеціальних заходів, розроблених у державних програмах підтримки підприємництва, і заходів, що містяться в загальнодержавних програмах економічного й соціального розвитку країни;

– по-друге, за допомогою взаємодії держави й підприємництва, що є економічним співробітництвом влади й підприємницьких структур на основі єдності цілей стабілізації економічного зростання в Україні [1, с. 126].

Необхідність державної політики, що відповідає тенденціям розвитку підприємництва, зумовлена найбільшою вразливістю цього сектору економіки до дій влади. Держава має регулювати підприємництво шляхом соціально-економічного прогнозування, удосконалення дозвільної системи, антимонопольної політики, державної стандартизації, метрології й сертифікації, системи оподаткування, розроблення загальнодержавних і регіональних програм розвитку підприємництва.

Основними перешкодами на цьому шляху є недосконаліть форм та методів державного регулювання економічного розвитку, недоліки податкової системи, нестача інвестиційних ресурсів, слабка інноваційна активність, практична відсутність результатів адміністративних реформ та інституціональних змін, зокрема те, що проведена приватизація не дала очікуваних результатів [6, с. 12].

Досліджуючи основні напрями державного регулювання економічного розвитку, В.Є. Воротін вважає, що найвиразніше ця функція держави виявляється в регулюванні економіки в умовах ринкового господарювання шляхом забезпечення правової основи економічних рішень, захисту національних інтересів, формування відповідної інфраструктури виробництва, створення умов для конкуренції між товаровиробниками, контролю базових параметрів грошового обігу тощо [7, с. 57].

Відзначається, що специфіку державного регулювання підприємництва визначають особливості об'єктів та суб'єктів цієї діяльності, суттєві характеристики її механізмів; сукупності взаємопов'язаних і взаємоузгоджених методів, інструментів та форм забезпечення цілеспрямованого впливу держави на цю сферу господарювання.

Механізми державного регулювання підприємницької діяльності визначаємо як систему заходів, розроблених державою з урахуванням вимог та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності.

У виданні «Державне регулювання економіки та економічна політика» переконливо доводиться, що механізмам регулювання діяльності суб'єктів ринкового господарювання у державному та приватному секторах економіки властива певна специфіка. З'ясування змісту основних засобів державного регулювання відповідних процесів дає змогу чіткіше визначити функції кожного із секторів, проаналізувати провідні тенденції їх розвитку [8, с. 161]. Об'єктами державного регулювання підприємництва є процеси і відносини, пов'язані із запровадженням відповідної діяльності, а також умови і результати її реалізації. Особливості цих об'єктів зумовлені, насамперед, функціонуванням відповідних організаційних форм господарювання, основною яких є підприємництво [8, с. 205].

Держава і підприємництво вступають у відносини, в яких кожна зі сторін має значний вплив. Держава має потребу в підприємництві, оскільки ринкова система забезпечує її матеріальними ресурсами, послугами і товарами, фінансовою підтримкою державних програм тощо.

Своєю чергою підприємництво має потребу в державі, оскільки йому необхідне законодавство, що регламентує правила економічної діяльності, її безпеки, захисту і стабільності, а також функціонування монетарної системи, стабільної економічної і соціальної інфраструктури. Підприємництво покладається на конституційний захист і державну підтримку підприємництва як основного інституту суспільства, що забезпечує одержання прибутку, зайнятість населення і підвищення його життєвого рівня.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що механізм регулювання підприємницької діяльності – складна система. Державне регулювання розвитку підприємництва потребує здійснення комплексу організаційних, економічних, фінансових, управлінських та інших заходів як складників ефективної реалізації державної політики. Враховуючи зазначене, державне регулювання розвитку підприємництва можна розглядати через дію основних механізмів регулювання на всіх рівнях управління.

Список літератури:

1. Данилейчук Р.Б. Основні напрями вдосконалення державного регулювання процесів інтеграції у галузі підприємництва. Інноваційна економіка. 2005. № 6. С. 221.

2. Жарая С.Б. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності на регіональному рівні: шляхи розвитку в Україні та європейська практика: монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2011. 270 с.

3. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління: довідк. вид. / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 819 с. Алфавіт. покажч. ст.: с. 762–816.

5. Надолішній П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика. Вісн. НАДУ. 2003. № 3. С. 31–43.

6. Безземельна Т.О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання підприємницької діяльності / Т.О. Безземельна, Т.І. Сергеєва. Держава та регіони. 2009. № 2. С. 23

7. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 388 с.

8. Бодров В.Г. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. для слухачів системи підг., перепід. та підв. кваліф. держ. сл. / В.Г. Бодров, О.М. Сафронова, Н.І. Балдич. К. : Академвидав, 2010. 520 с. (Серія «Альма-матер»).

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье сделан акцент на определение терминов, характеризующих механизмы государственного регулирования предпринимательской деятельности. Также рассмотрены основные принципы, методы, инструменты комплексного механизма государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: *предпринимательство, предпринимательская деятельность, государственное регулирование, механизм государственного регулирования предпринимательской деятельности.*

THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN UKRAINE

The article focuses on the definition of terms that characterize the mechanisms of state regulation of entrepreneurial activity. The main principles, methods, tools of the complex mechanism of state regulation of entrepreneurial activity are considered.

Key words: *entrepreneurship, entrepreneurial activity, state regulation, mechanism of state regulation of entrepreneurial activity.*

УДК 351: 379.85: 39 (477)

Гаврилюк А.М.
Київський національний університет культури і мистецтв

ДЕРЖАВНИЙ МАРКЕТИНГ ПОЗИЦІОНУВАННЯ АТРАКТИВНОСТІ НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ ТУРИЗМУ

У статті здійснено наукову розвідку виявлення туристичної атрактивності елементів нематеріальної культурної спадщини (далі – НКС), що внесені до Національного переліку. Акцентовано увагу на ролі державного маркетингу як механізму виявлення попиту на привабливість ресурсів НКС у потенційних туристів регіону та представників місцевої громади, де побутує елемент. Виокремлено маркетингові засоби їх промоції: рекламу, зв'язки з громадськістю, виставки, ярмарки, сувенірний та територіальний брендинг. Здійснено моніторинг висвітлення інформації про наявність місцевих програм збереження та розвитку елементів НКС на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виявлено критично низький рівень оприлюднення офіційних документів на веб-ресурсах. Запропоновано створити рубрику «НКС регіону», що міститиме систематизовані підрубрики про елемент та маркетингові засоби його промоції.

Ключові слова: *туризм, атрактивність, державний маркетинг, нематеріальна культурна спадщина, веб-сайт.*

Постановка проблеми. В умовах глобалізації гостро постають питання збереження та утвердження основ національної ідентичності. Сучасні процеси віртуалізації, інформатизації та вестернизації різнобічно впливають на охорону, популяризацію та передачу знань про об'єкти НСК. Відповідно до Конвенції ЮНЕСКО про охорону НКС (далі – Конвенція), прийнятої в 2003 р. та ратифікованої Україною в 2008 р., ними є «звичаї, форми показу та вираження, знання та навички та пов'язані з ними інструменти, предмети, артефакти й культурні простори, які визнані спільнотами, групами й у деяких випадках окремими особами як частина їхньої культурної спадщини». Вона проявляється в усних традиціях та формах вираження, зокрема в мові; виконавському мистецтві; звичаях, обрядах, святкуваннях; знаннях та практиці, що стосуються природи та Всесвіту; традиційних ремеслах [3].

З одного боку, є потреба в осучасненні унікальних традицій, привнесенні їх у національний культурний простір та адаптація до програм розвитку територій – від національного до локального рівнів. З іншого боку, бракує сучасних засобів маркетингової промоції, інформаційних ресурсів як в Україні, так і за кордоном, розроблення та популяризація яких потребує об'єднання зусиль закладів освіти, культури, зацікавленої громадськості, представників бізнесу, інших інституцій, які мають державно-владні повноваження та здійснюють імплементацію Конвенції.

За таких умов пріоритетною є роль держави як регулятора маркетингового механізму поширення знань, досвіду, практик про НКС у різних сферах суспільного життя, де туризм займає стратегічне місце.

Нині НКС стала пріоритетним об'єктом розвитку територій, автентичним, інтелектуальним та самобутнім ресурсом утвердження локальної ідентичності громад, яка потребує відповідної промоції та задіяння соціогуманітарних ресурсів для реалізації державної політики формування національного туристичного продукту. З огляду на це проведення наукових досліджень із зазначеної тематики є своєчасними, актуальними і практично затребуваними.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. У рамках Європейського Культурного Форуму, що відбувся в грудні 2017 року в Мілані, 2018 рік проголошено Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури ЮНЕСКО Роком культурної спадщини. Для Української держави – це амбітний виклик, що полягає в спроможності вітчизняних урядових інституцій по-державницьки відреагувати на світові тенденції, долучитися до глобального європейського проекту, підвищити загальний рівень обізнаності

про позитивний внесок культурної спадщини Європи в економіку, суспільство, туризм, зайнятість населення, стосунки з третіми країнами [1].

Особливу місію в таких умовах виконує держава, застосовуючи основи державного (некомерційного) маркетингу. У XXI ст. він активно впроваджується в діяльності органів місцевого управління (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та стає об'єктом наукових досліджень зарубіжних і вітчизняних учених. Серед них: М. Окландер, М. Пірен, К. Романенко, Є. Романенко, Є. Ромат, І. Чаплай тощо.

Активно зростає зацікавленість науковців особливостями застосування маркетингових інструментів позиціонування національного туристичного продукту на світовому та вітчизняному ринках туристичних послуг шляхом використання реклами, брендингу, технологій зв'язків із громадськістю, спонсорства, виставково-ярмаркової діяльності, які частково висвітлено в працях С. Білоус, А. Дуровича, С. Мельниченко, М. Мальської, Н. Мандюка, М. Рутинського та інших науковців.

Одним із дослідницьких аспектів представленої наукової розвідки є тематика атрактивності, яку варто тлумачити як сукупність уявлень, образів про певну територію, об'єкт уваги, що формується у людській свідомості під впливом певних інформаційних ресурсів. Серед критеріїв атрактивності вчені виокремлюють екзотичність, унікальність, комфортність, міфічність, естетичність. Досить ретельно ці аспекти вивчаються представниками географічних та економічних наук.

Геопросторові аспекти актрактивності туристичних ресурсів досліджено в працях таких зарубіжних та вітчизняних науковців, як Д. Замятін, С. Кузик, Н. Чорненька, Г. Підгрушний, К. Мезенцев та ін. Вчені вказують на взаємозв'язок між привабливістю і формуванням географічного образу території, який є визначальним чинником ідентифікації місцевого населення та інноваційним засобом впливу на атрактивність регіону.

Так, О. Музиченко-Козловська акцентує увагу на тому, що важливо вивчати економічну атрактивність території, яка формується через наявний туристичний потенціал або сукупність елементів технічної туристичної привабливості (наявних засобів та закладів для прийому туристів – розміщення, харчування, дозвілля, відпочинку). З іншого боку, значна частка позиціонування атрактивності території формує економічній потенціал, який накопичується і формується в результаті кількості туристичних прибуттів у регіон. Серед головних компонентів автор виокремлює і маркетингове забезпечення просування туристичних ресурсів [5, с. 86].

Однак поза увагою залишилися питання, що пов'язані з вивченням особливостей застосування технологій державного маркетингу, що сприяє **розв'язанню невирішених раніше частин загальної проблеми.**

Мета статті полягає у проведенні моніторингу веб-сайтів органів місцевого управління як ресурсів висвітлення інформації про туристичну привабливість елементів НКС України на територіях їх побутування із використанням технологій державного маркетингу.

Виклад основного матеріалу. В умовах жорсткої конкуренції туристичні регіони намагаються віднаходити на своїй території унікальні ресурси, що формують атрактивний потенціал місцевості та закладають основи локальної ідентичності. Такими ресурсами нині виступають елементи НКС, які позиціонуються як цінність, надбання, що виникли і набувають активного поширення під впливом суспільно-історичних та культурно-етнографічних чинників чітко окресленого географічного простору.

Органи місцевої влади територій побутування елементів НКС виконують певну місію, несуть відповідальність за їх збереження, передачу і промоцію. Інтелектуальним і трудовим ресурсом втілення геопросторової промоції НКС є громади. Саме їм належить першочергове право вирішення питань щодо реалізації основних організаційних, політико-правових, освітньо-просвітницьких та економіко-фінансових заходів просування елементів НКС як засобів формування локальної / культурної / субетнічної / регіональної / національної ідентичностей населення регіону.

Стратегічним документом, що визначає правові основи виявлення, збереження та передачі досвіду щодо міжнародних та національних надбань НКС, фіксує дані про елементи НКС у відповідних списках/переліках, вказує на необхідність розроблення та реалізації державної політики країн-членів ЮНЕСКО у цій сфері, спрямованої на підвищення ролі НКС у суспільстві та включення охорони цієї спадщини до програм планування територій, – є Конвенція про охорону НКС [3]. Імплементація документа в українських реаліях де-юре відбувається з 2008 р., а де-факто останні два-три роки і є новим напрямом державної політики в сферах культури, освіти, науки, духовності, туризму, національно-патріотичного виховання тощо.

Механізм формування туристичної привабливості елементів НКС застосовується через формування набору цінностей, які в поєднанні з маркетинговими засобами промоції створюють атрактивне поле привабливості як для представників місцевого населення, так і для мандрівників.

Маркетинг завжди використовує набір засобів, які є актуальними в момент виходу товару на ринок. Таким чином відбувається процес позиціонування, під яким розуміють маркетингове забезпечення товарові бажаного місця на ринку та у свідомості потенційних покупців. Позиціонуючи товар чи послугу, важливо вказати на його унікальність, конкурентоспроможність та сегментовану (споживацьку) цінність.

Щоб зрозуміти особливість реалізації місії державного маркетингу, спрямовану на просування елементів НКС, варто ознайомитися з інформаційними ресурсами, які висвітлюють публічну інформацію про підтримку елементів НКС з боку органів місцевого управління.

Одним із найдієвіших механізмів державного регулювання, що стосується промоції атрактивності НКС, є маркетинговий механізм, що дозволяє залучати широкий комплекс основних (реклама, піар-технології) та синтетичних (виставково-ярмаркова діяльність, брендинг, пропаганда) заходів, об'єднуючи їх у комплекс інтегрованих маркетингових комунікацій.

Державному маркетингові як механізму державного регулювання притаманні принципи інноваційності, інформативності, комунікативності, креативності, інших складників, що дозволяє йому бути затребуваним у діяльності органів місцевого управління. Переконаємось у цьому, здійснюючи моніторингове дослідження наявних інформаційних ресурсів на веб-сайтах органів місцевого управління на території щільної концентрації побутування елементів НКС. До уваги беремо публічну інформацію та таку, що надана носіями НКС, які проживають у межах чітко окресленої адміністративно-територіальної одиниці.

Одразу зауважимо, що вітчизняні маркетингові технології просування НКС нині не використовуються повноцінно й практично відсутні на офіційних веб-ресурсах, й у переважній більшості отримані автором через особисті контакти з представниками громад – територій побутування елементів НКС (див. таблицю 1).

Висновки. Із інформації, представленої в таблиці, можемо зробити проміжні висновки, вказавши таке. Нині в Україні активізувалася робота місцевих органів управління щодо підтримки елементів НКС (розробляються програми, проводяться комунікативні заходи, залучається громадськість до їх проведення, здійснюються заходи формальної і неформальної освіти тощо).

За винятком окремих інституцій (Косівської районної ради, Дніпропетровської обласної ради) на офіційних сайтах відсутня інформація про наявність програм розвитку та охорони елементів НКС, хоча вони є, та відповідно, періодично надаються звіти до Міністерства культури України, районних та обласних адміністрацій, виконавчих комітетів громад. На офіційних веб-ресурсах висвітлюються лише окремі події: або напередодні їх проведення, або після завершення, або вони відсутні взагалі.

Із непублічних офіційних джерел (телефонні розмови, неформальні зустрічі автора статті) отримано інформацію про промозаходи, з яких виокремлено елементи державного маркетингу просування елемента НКС на території побутування та як засобу культурної дипломатії в Україні та за кордоном. Серед найпопулярніших піар-заходів: фестивалі, конкурси, виставки, ярмарки, конференції, круглі столи, тематичні заходи тощо. Засоби рекламного змісту переважають у вигляді друкованої поліграфічної продукції, інформаційних повідомлень у ЗМІ, в Інтернеті, на сторінках соціальних мереж, однак майже не представлено у форматі вуличної реклами на відповідних носіях.

Не набув активного застосування брендинг територій побутування елемента НКС (за винятком с. Петриківка, яка має свій туристичний бренд), а тому в майбутньому цей засіб маркетингових технологій може слугувати об'єктом подальших наукових досліджень і пріоритетом діяльності інституцій, відповідальних за імплементацію Конвенції в регіонах, спрямованих на посилення туристичної привабливості елементів НКС. Більш ширшого охоплення має набути пропагандистська діяльність органів місцевого управління щодо формування засад локальної ідентичності у формі заходів формальної та неформальної освіти.

Таким чином, узагальнюючи, можемо констатувати, що механізм державного маркетингу, спрямований на пошук інноваційних аспектів позиціонування атрактивності ресурсів НКС, залучення місцевих жителів, широких кіл громадськості, освітньо-просвітницьких закладів, приватних структур до активної популяризації елементів НКС як об'єкта локальної ідентичності залучається лише частково.

Таблиця 1

Результати моніторингу висвітлення публічної інформації про маркетингові засоби просування атрактивності НКС на територіях побутування елементів

№ з / п	Назва елемента НКС, територія побутування, статус	Інституції, що здійснюють імплементацію Конвенції на місцевому рівні	Правове регулювання підтримки елемента з боку органів місцевого управління та маркетингові засоби просування атрактивності елементу НКС
1	2	3	4
1	Косівська мальована кераміка (м. Косів Івано-Франківська обл.), Національний перелік елементів НКС	Управління культури Івано-Франківської ОДА, відділ музейної роботи і охорони культурної спадщини Косівської РДА, Косівська районна рада, Косівський інститут декоративно-прикладного мистецтва Львівської національної академії мистецтв	Районна програма Розвитку та охорони Косівської мальованої кераміки» на 2018–2021 роки (Рішення Косівської районної ради від 19.09.2017 № 333-10/2017 розміщене на офіційному сайті установи http://kosivrada.if.ua/11021/) ПРОМОЗАХОДИ: Відкритий обласний фестиваль кераміки, ремесел і фольклору «Мальований дзбаник», премія імені Олекси Бахматюка, туристичні маршрути на території побутування елемента, майстер-класи, видавництво науково-популярної літератури та промоційних матеріалів, виробництво відеоматеріалів, випуск та виготовлення сувенірної продукції, проведення освітньо-просвітницьких заходів у закладах району тощо.
2	Кролевецьке переборне ткацтво (м. Кролевець, Сумська область), Національний перелік елементів НКС	Кролевецька РДА, відділ культури Кролевецької РДА, Державний професійно-технічний навчальний заклад «Кролевецьке вище професійне училище», районне комунальне підприємство «Кролевецькі рушники», Комунальний заклад (далі – КЗ) «Музей кролевецького ткацтва»	Програма збереження та розвитку елемента нематеріальної культурної спадщини «кролевецьке переборне ткацтво» на період 2018–2020 років (Рішення Сьомої сесії Кролевецької районної ради VII скликання від 22.12.2017). На вебсайті Кролевецької районної ради розміщено лише рішення сесії, а не програму з планом заходів (http://krolrada.gov.ua/dokumenti-rayonnoi-radi/rishennya-sesiy-somogo-sklikannya/rishennya-xxii-sesii-vid-22-12-2017/) ПРОМОЗАХОДИ: Міжнародний літературно-мистецький фестиваль «Кролевецькі рушники», встановлення знаків туристичної навігації, туристичні локації (Кролевецький районний краєзнавчий музей, КЗ «Музей кролевецького ткацтва»), майстер-класи, видавництво науково-популярної літератури та промоційних матеріалів, виробництво відеоматеріалів, розроблення торгового та туристичного брендів, проведення освітньо-просвітницьких заходів у закладах району тощо.
3	Опішнянська кераміка (с. Опішне, Зіньківський район, Полтавська обл.), Національний перелік елементів НКС	Опішнянська селищна рада, Національний музей-заповідник українського гончарства в Опішному	Програма підтримки та розвитку елемента відсутня (за результатами огляду сайту Опішнянської селищної ради), проте, розлого подається інформація про розвиток ремесла на сайті Національного музею-заповідника українського гончарства в Опішному (http://opishne-museum.gov.ua/)
4	Технологія виконання вишивки «білим по білому» селища Решетилівка, (Полтавська обл.), Національний перелік елементів НКС	Відділ культури і туризму Решетилівської РДА	Програма відсутня, є наказ сектору культури та туризму Решетилівської РДА від 19.05.2016№ 4-ад «Про внесення елемента нематеріальної культурної спадщини до переліку місцевого рівня» (інформація відсутня на сайті установи) ПРОМОЗАХОДИ: Обласне свято народної творчості «Решетилівська весна», випуск та презентація сувенірної продукції, конференції, семінари, симпозіуми, фестивалі, виставки-ярмарки, майстер-класи, виставки робіт майстрів вишивки, туристичний маршрут «Стежками решетилівської вишивки», поліграфічна продукція тощо.

Закінчення таблиці 1

5	Традиція рослинного килимарства селища Решетилівка, (Полтавська обл.), Національний перелік елементів НКС	Відділ культури і туризму Решетилівської РДА	Програма відсутня, є наказ сектору культури та туризму Решетилівської РДА від 19.05.2016 № 4-ад «Про внесення елемента нематеріальної культурної спадщини до переліку місцевого рівня» (інформація відсутня на сайті установи) ПРОМОЗАХОДИ: Обласне свято народної творчості «Решетилівська весна», конференції, семінари, симпозіуми, фестивалі, майстер-класи, виставки-ярмарки робіт майстрів килимарства, випуск поліграфічної продукції тощо.
6	Петриківський розпис – декоративно-орнаментальне малярство XIX – XXI століть (селище Петриківка, Петриківський район, Дніпропетров-ська обл.), Репрезентативний список НКС ЮНЕСКО, Національний перелік елементів НКС	Петриківська селищна рада об'єднаної територіальної громади	Програма збереження та розвитку об'єктів культурної і природної спадщини, розташованої на території Дніпропетровської області на 2014–2019 роки (Рішення Дніпропетровської обласної ради від 31.01.2014 № 524-25/IV розміщене за посиланням http://www.oblrada.dp.ua/official-records/decisions/44/1147),Програма збереження та розвитку об'єктів культурної і природної спадщини, розташованих на території Петриківської селищної ради, на 2016–2020 роки (Рішення Петриківської селищної ради від 23.09. 2016 № 257-13/VII). Програма «Петриківський майстер» на 2016–2020 роки» (Рішення Петриківської селищної ради від 23.09. 2016 № 258-13/VII) (інформація відсутня на сайті установи). ПРОМОЗАХОДИ: Етнофестиваль-ярмарок «Петриківський дивоцвіт», підтримка творчості майстрів петриківського розпису премією Петриківської селищної ради «Квітка селища» (2016–2020 рр.); створення «портфоліо» майстрів селища та поповнення даних селищного персоніфікованого банку петриківських майстрів, що спонукає до промоції їхніх виробів та зростання у цілому атрактивності селища; висвітлення творчих здобутків майстрів у ЗМІ; участь майстрів у міжнародних проектах, програмах, фестивалях, науково-практичних конференціях, конкурсах; поширення наочної, сувенірної продукції з символікою петриківської орнаментальної творчості
7	Козацькі пісні Дніпропетровщини (м. Жовті Води, м. Підгородне, с. Богуслав Павлоградський район, Дніпропетровська обл.), Список ЮНЕСКО, що потребує термінової охорони, Національний перелік елементів НКС	Дніпропетровська обласна державна адміністрація, окремі виконавці та фольклорні колективи Дніпропетровсь-кої області, Обласний центр клубної та народної творчості	Програма збереження та розвитку об'єктів культурної і природної спадщини, розташованої на території Дніпропетровської області на 2014–2019 роки (Рішення Дніпропетровської обласної ради від 31.01.2014 № 524-25/IV-розміщене за посиланням http://www.oblrada.dp.ua/official-records/decisions/44/1147) (у містах побутування елемента інформація відсутня на сайтах установ)
8	Пісенна традиція с. Лука Києво-Святошинсько-го району (Київська обл.), Національний перелік елементів НКС	Гореницька сільська рада Києво-Святошинського району Київської області, фольклорний ансамбль «Червона калина»	Програма відсутня. ПРОМОЗАХОДИ ВІДСУТНІ. Участь у різноманітних комунікативних заходах колективу фінансово підтримується сільською радою (інформація про елемент відсутня на веб-сайті установи). Колектив має сторінку у соціальній мережі Фейсбук.
9	Кримськотатар-ський орнамент «Орьнек» та знання про нього (Автономна Республіка Крим та материкова частина України, де компактно оселилися вимушені переселенці з числа кримських татар), Національний перелік елементів НКС	Громадська організація «Алем» у Києві та її представництва в Вінниці, Львові, Херсоні, Геніческу, Мелітополі. Фінансова підтримка Посольства Швейцарії / Швейцарського бюро співробітництва в Україні.	Підтримка та просування заходів відбувається за рахунок діяльності команди громадської організації «Алєм» у рамках проекту «Збереження і промоція культурних традицій та сучасного мистецтва корінного населення Криму з акцентом на кримських татар», який фінансується Посольством Швейцарії / Швейцарським бюро співробітництва в Україні (інформація частково розміщена на сайті організацій та в соціальних мережах). ПРОМОЗАХОДИ: щорічні дні кримськотатарської культури, майстер-класи, лекції носіїв елемента в навчальних закладах України, в закладах ресторанного обслуговування в Києві, комунікативні заходи.

Потребує всеохоплюючого ґрунтовного доопрацювання у частині донесення інформації до широких кіл громадськості, до якої відносимо і потенційних відвідувачів територій – туристів. Механізм комунікаційного забезпечення промоції елементів НКС як туристичних ресурсів території потребує ґрунтовної інформаційно-маркетингової підтримки.

Сайтам місцевих органів влади (обласним, районним державним адміністраціям) та органам місцевого самоврядування (обласним, районним, селищним, сільським радам) рекомендуємо створити рубрику «НКС регіону» і висвітлювати інформацію, що стосується елементів НКС ЮНЕСКО, національного та місцевого переліків, яка б скоротила довготривалий пошук, з яким зіштовхнулася автор статті.

Одночасно, на сайті Українського центру культурних досліджень Міністерства культури України теж необхідно поширювати таку інформацію, щоб вона була доступною і прозорою для всіх зацікавлених осіб, особливо у частині формальної, неформальної та громадянської освіти.

З урахуванням висвітлених вище узагальнень пропонуємо започаткувати розроблення «Туристичного портфоліо елемента НКС», представлення якого пропонуємо зробити у подальших авторських наукових розвідках.

Список літератури:

1. Гончаренко Л. Яким буде Рік культурної спадщини в Україні? Голос України. 31.01.2018. URL: www.golos.com.ua/article/ 299212 (дата звернення 20.03.2018).

2. Дурович А.П. Маркетинг в туризме: учеб. пособ. 7-е изд., стереотип. Мн.: Новое знание, 2007. 496 с.

3. Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини: приєднання Україною 06.03.2018, підстава 132-17. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_d69. (дата звернення 20.03.2018).

4. Кузик С.П. Географія туризму: навч. посібник. К.: Знання, 2011. 271 с.

5. Музиченко-Козловська О.В. Економічне оцінювання туристичної привабливості території: монографія. Львів: Новий Світ-2000.176 с.

6. Пірен М.І. Менеджмент і маркетинг у діяльності державної влади: навч. посібник. К.: «Талком», 2013. 210 с.

7. Про затвердження Національного переліку елементів нематеріальної культурної спадщини України: наказ Міністерства культури України від 12.02.2018 №105. URL: http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish /article?art _id =245339846&cat_id=244950594 (дата звернення 20.03.2018).

8. Романенко К. Державний маркетинг в контексті маркетингової управлінської парадигми. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. голов. ред. М.М. Іжа. Вип. 1 (41). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. С. 32–35.

9. Туризмологія: концептуальні засади теорії туризму: монографія / В.К. Федорченко, В.С. Пазенок, О.А. Кручек та ін. К.: ВЦ «Академія», 2013. 368 с.

10. Український центр культурних досліджень. URL: http://uccs.org.ua/ (дата звернення 20.03.2018).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МАРКЕТИНГ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ АТРАКТИВНОСТИ НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ УКРАИНЫ СРЕДСТВАМИ ТУРИЗМА

В статье осуществлено научное исследование выявления туристической атрактивности элементов нематериального культурного наследия (далее – НКС), внесенных в Национальный перечень. Акцентировано внимание на роли государственного маркетинга как механизма выявления спроса на привлекательность ресурсов НКС у потенциальных туристов региона и представителей местной общины, где бытует элемент. Выделены маркетинговые средства их продвижения: реклама, связи с общественностью, выставки, ярмарки, сувенирный и территориальный брендинг. Осуществлен мониторинг освещения информации о наличии местных программ сохранения и развития элементов НКС на сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Выявлен критически низкий уровень обнародования официальных документов на веб-ресурсах. Предложено создать рубрику «НКС региона», содержащую систематизированные подрубрики об элементе и маркетинговые средства его продвижения.

Ключевые слова: *туризм, атрактивность, государственный маркетинг, нематериальное культурное наследие, веб-сайт.*

GOVERNMENT MARKETING OF POSITIONING OF ATTRACTIVENESS OF INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE OF UKRAINE BY MEANS OF TOURISM

The article deals with the scientific exploration of the detection of tourist attraction of elements of the intangible cultural heritage (hereinafter – ICH), which are included in the National List. The emphasis is placed on the role of public marketing as a mechanism for identifying the demand for attractiveness of ICH resources for potential tourists in the region and for representatives of the local community, where the element exists. The marketing means of their promotion are outlined: advertising, public relations, exhibitions, fairs, souvenir and territorial branding. The coverage of information on the existence of local programs for the preservation and development of ICH elements on the websites of public authorities and local self-government bodies has been monitored. A critically low level of public disclosure of official documents was revealed. It is suggested to create a section "ICH of the region", which will include systematic subheadings about the element and marketing means of its promotion.

Key words: *tourism, attraction, government marketing, intangible cultural heritage, website.*

УДК 352.075+659.2

Ганцюк Т.Д.
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

СИСТЕМА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД ТА ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті здійснено спробу системного підходу до інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. У рамках дослідження ідентифіковано суб'єкти та об'єкти системи інформаційно-аналітичного забезпечення державно-управлінського процесу, визначено мету здійснення такого забезпечення. Обґрунтовано доцільність виділення основних складових елементів системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. Означено етапи здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління.

Ключові слова: *державне управління, інформаційно-аналітичне забезпечення, елементи інформаційно-аналітичного забезпечення, етапи інформаційно-аналітичного забезпечення.*

Постановка проблеми. Бурхливий розвиток інформаційного суспільства змушує нас зосередитися на процесах дослідження та розроблення шляхів удосконалення механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. За умов подальшого розвитку інформаційного суспільства важливу роль відіграють не тільки знання, як такі, процеси отримання, збереження, опрацювання, поширення та використання інформації, а й швидкість її передавання та розповсюдження, тобто висока ефективність здійснення інформаційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У наукових працях особливого значення набуває питання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління, вирішенню якого присвячені публікації Т. Гаман, А. Дєгтяра, С. Дубової, О. Карпенка, Р. Коваля, Ю. Марчука, О. Матвієнко, А. Пугач, О. Сосніна, О. Твердохліба, С. Телешуна, Д. Терещенка тощо. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, які дозволяють скласти загальну картину щодо проблемних питань інформаційно-аналітичного забезпечення державно-управлінського процесу, окремі аспекти проблеми визначення елементного складу системи інформаційно-аналітичного забезпечення та етапів здійснення такого забезпечення потребують більш глибокого вивчення.

Формулювання цілей статті. Головною метою дослідження визначено обґрунтування та розроблення узагальненої схеми системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. Для досягнення зазначеної мети було визначено такі завдання: обґрунтувати доцільність виділення основних складових елементів системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління та зазначити етапи здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення сфери державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформаційна діяльність відіграє визначальну роль в ефективній реалізації повноважень місцевих органів влади. Важко не погодитися зі словами Т. Гаман, що саме інформаційна діяльність має стати фундаментом для гармонійного розвитку не тільки окремої адміністративно-територіальної одиниці, а й важливим засобом консолідації всієї країни через збалансування обласних та загальнодержавних інтересів на шляху до європейської інтеграції [2].

Інформаційно-аналітичне забезпечення нині стало необхідним елементом ефективного функціонування всіх видів діяльності, які передбачають накопичення та опрацювання значних масивів інформації, а наслідки прийняття рішень під час здійснення такої діяльності є критично вагомими для ефективного функціонування суспільства. Головною особливістю інформаційно-аналітичної діяльності в органах державного управління

є те, що така діяльність є невід'ємною частиною безпосередньо процесу управління, проте, спробуємо визначити й інші особливості, притаманні інформаційно-аналітичній діяльності у сфері державного управління.

Системний підхід до розгляду інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління передбачає, що, крім самого поняття інформаційно-аналітичного забезпечення, в дискурсі доцільно виділити певну сукупність категорій, серед яких об'єкти та суб'єкти інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління; мета та завдання здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення; функції інформаційно-аналітичного забезпечення; принципи, на яких має базуватися інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління, елементи системи інформаційно-аналітичного забезпечення, його етапи та законодавча база, яка врегульовує інформаційну діяльність органів державного управління. Цим науковим дослідженням ставимо собі за мету дослідити питання виділення складових елементів системи та етапів здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення.

Інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління сприяє пошуку нової інформації та створенню нових знань, які, своєю чергою, уможливлюють якісне інтелектуальне управління. До об'єктів інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління віднесемо сукупність факторів, які безпосередньо або опосередковано впливають на стан, розвиток та результати суспільно-політичних відносин, визначають види, напрями, форми, методи та засоби державної політики [4, с. 54].

Суб'єктами такого інформаційно-аналітичного забезпечення вважатимемо інформаційно-аналітичні підрозділи органів державної влади, інформаційні агентства, незалежних інформаційних аналітиків та інших осіб, які проводять збір та аналіз інформації щодо проблемних ситуацій, що мають місце в суспільстві і забезпечують такою інформацію суб'єктів державного управління.

Мета інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління полягає у створенні інформаційної основи для підготовки, прийняття, реалізації та контролю за виконанням державно-управлінського рішення.

Досягнення цієї мети передбачає наявність завдань, виконання яких покладено на систему інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади, серед яких вважаємо за доцільне виділити основні:

– підбір достовірних джерел первинної інформації, її відбір, опрацювання, збереження та надання зацікавленим особам;

– організація інформаційних зв'язків між структурними підрозділами органу державної влади;

– розроблення альтернативних варіантів поведінки у проблемній ситуації та формування відповідних пропозицій суб'єктам управління;

– забезпечення інформаційного супроводу діяльності органу управління.

Беручи до уваги мету та завдання системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державного управління, спробуємо виділити складники такої системи. Узагальнену модель інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління окреслено у праці Ю. Сурміна. Науковець розглядає інформаційно-аналітичне забезпечення державно-управлінського процесу як систему і виділяє шість її складників [8]:

– визначення змісту, масштабів, ступеня гостроти і структури управлінської проблеми;

– аналіз управлінської стратегії, цілей і завдань, тактики її реалізації;

– дослідження варіантів управлінських дій та варіантів управлінських рішень, які визначають ці дії;

– аналіз управлінських результатів, які можна одержати в процесі реалізації тих чи інших управлінських рішень;

– аналіз можливостей і обмежень для досягнення тих чи інших результатів;

– оптимізація управлінської діяльності в аспекті реалізації цілей і завдань за наявних можливостей і обмежень.

О. Матвієнко та М. Цивін теж підходять системно до визначення сутності процесу інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. Згідно із цими авторами інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державного управління є цілісною системою, що складається із підсистем, кожна з яких покликана забезпечувати виконання відповідних завдань [6, с. 43]. До таких підсистем науковці відносять:

– інформаційно-комунікативне середовище;

– моніторинг проблемних ситуацій;

– інформаційно-документальне обслуговування;

– ситуаційний та системний аналіз, тобто аналітико-інформаційні дослідження;

– підтримку процесів підготовки управлінських рішень;

– підтримку процесів прийняття рішень;

– підтримку управління діяльністю власне органу управління [6, с. 43].

У наукових джерелах існують і більш узагальнені погляди на складники системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. Так, Г. Атаманчук до основних складників такої системи відносить безпосередньо інформацію, джерела інформації, носії інформації та інформаційні системи [1, с. 566].

Поняття елементів системи інформаційно-аналітичної забезпечення державного управління нерозривно пов'язане з етапами здійснення інформаційно-аналітичної діяльності в органах державного управління. С. Телешун та А. Баронін розглядають інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління як циклічний процес, що складається із стадій аналізу, прогнозування, консультування та реалізації управлінського рішення [9, с. 8].

О. Пархоменко виділяє три стадії інформаційно-аналітичного забезпечення:

– стадія параметризації корисного результату системи, яка передбачає складне перетворити на просте;

– стадія забезпечення релевантно-пертинентною інформацією за кожним зі складників проблеми;

– стадія інформаційно-аналітичного моделювання, яка базується на об'єднанні окремих складників у загальний висновок щодо проблеми в цілому [7, с. 9].

Більш детальну схему інформаційно-аналітичної діяльності подає Ю. Сурмін, який виділяє вісім етапів такої діяльності [8]:

1) розроблення програми проведення аналізу, що передбачає досягнення визначеності проблеми, об'єкта, предмета, цілей, завдань, гіпотез й інструментарію аналізу;

2) формування, пошук або укомплектування дослідницького колективу, підготовка його для аналітичної роботи;

3) розроблення дослідницьким колективом концепції явища, яке аналізується, що дозволяє пояснити саме явище й можливі його зміни;

4) побудова системи показників і критеріїв, що відображають сутність проблеми, істотні властивості досліджуваного об'єкта;

5) збирання, систематизація, оброблення інформації відповідно до показників і критеріїв аналізу;

6) власне аналіз інформації, спрямований на перевірку сформульованих у програмі гіпотез, виявлення причин і закономірностей розвитку об'єкта;

7) вироблення практичних рекомендацій для органів управління за результатами вирішення проблеми, що виникла;

8) складання аналітичних документів за результатами аналізу: звіту, аналітичних записок, пресрелізів тощо.

Проте і у такій деталізованій схемі передбачено не всі етапи процесу інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. На нашу думку, у разі визначення етапів інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління доцільно враховувати факт, що інформаційно-аналітичне забезпечення спрямоване на задоволення інформаційних потреб суб'єктів управління з метою прийняття останніми максимально ефективних рішень. Тому під час проектування інформаційно-аналітичного забезпечення варто враховувати і процес прийняття управлінського рішення, адже процеси підготовки, прийняття та реалізації виважених, доцільних та науково-обґрунтованих державно-управлінських рішень є досить складними і є суттю державного управління.

В. Горбатенко визначає державне рішення як акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміст або припинення регульованих суспільних відносин [3]. Тобто державне рішення є вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення поставленої мети. Цей же автор розглядає управлінське рішення як вид діяльності, що відбувається в керованій підсистемі й пов'язана з підготовкою, вибором та прийняттям певних варіантів дій, тобто як вид роботи в самому апараті управління, певний етап процесу управління [3]. Таким чином, державне управління відбувається шляхом підготовки, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які, відповідно, можемо вважати основною формою здійснення державного управління. О. Матвієнко та М. Цивін вказують на тісний зв'язок між системою інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління та процесом прийняття управлінського рішення. Виходячи із цього зв'язку, а також неоднорідності процесу прийняття управлінських рішень та специфіки діяльності посадових осіб структур державного управління всіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень, науковці наголошують на необхідності підтримки системою інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління:

– моніторингу стану об'єкта управління;

– контролю виконання рішень та ефективності виконавських механізмів;

– аналізу зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій та прогнозування їх розвитку;

– процесу підготовки змістової частини управлінських рішень та їх документального оформлення;

– аналізу обґрунтованості та юридичної правомірності рішень, що приймаються;

– узгоджувальних процедур та процесів групового прийняття рішень (організація експертизи пропонованих рішень проблем);

– функцій управління діяльністю власне самого органу управління [6, с. 28–30].

Таким чином, процес інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління, в авторській інтерпретації, мав би враховувати елементи процесу прийняття рішення та включати такі етапи:

1) ідентифікація (визначення) проблемної ситуації, що передбачає визначення об'єкта, предмета, цілей та завдань інформаційного забезпечення;

2) аналіз ситуації, тобто збір необхідних фактів щодо досліджуваної ситуації, їх систематизація та опрацювання;

3) розроблення практичних рекомендацій для особи, яка приймає рішення, побудова альтернативних варіантів подальших дій, спрямованих на досягнення бажаного результату;

4) аналіз та оцінка, пошук негативних та позитивних елементів у кожному із запропонованих варіантів поведінки;

5) виклад напрацьованого інформаційно-аналітичного матеріалу, складання інформаційно-аналітичних документів;

6) вибір суб'єктом управління (на основі отриманого інформаційно-аналітичного матеріалу) найбільш оптимального для цієї проблемної ситуації рішення;

7) реалізація прийнятого рішення;

8) перевірка результатів реалізації прийнятого рішення – повторний аналіз ситуації та переоцінка проблемної ситуації;

9) складання за результатами перевірки інформаційно-аналітичних документів;

10) внесення суб'єктом управління (за необхідності) коректив у обраний варіант дій, побудова (на основі поданого інформаційно-аналітичного матеріалу) нової схеми поведінки та розроблення інших альтернатив.

Процес здійснення раціонального державного управління неодмінно передбачає взаємозв'язок між отриманою інформацією та курсом дій у результаті прийнятих управлінських рішень. У час, коли управлінські рішення мають надзвичайно важливе значення у державно-управлінському процесі, органи державного управління не можуть у процесі прийняття таких рішень керуватися тільки розумом окремих осіб – суб'єктів управління. У будь-якій ситуації варто оперувати знаннями, реальними фактами і статистичними даними, і саме на основі останніх приймати відповідні до ситуації рішення [5, с. 28]. Кожен з етапів управлінської діяльності має організовуватися на основі своєчасної, достовірної, повної інформації та обумовлюватися такою інформацією. Державне управління має весь час супроводжуватися якісним інформаційно-аналітичним забезпеченням і кожне рішення має прийматися саме на основі інформації, отриманої в результаті такого забезпечення.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок. Для того, щоб забезпечувати найкраще використання наявних засобів, в основі прийняття рішення та побудови курсу дій має бути інформація. Будь-які дії варто приймати, лише повністю оцінивши кожен із альтернативних варіантів поведінки. Суб'єкт державного управління має завжди брати до уваги ймовірність появи нових сторін проблемної ситуації, а також можливість виникнення під час чи в результаті прийнятої схеми поведінки нових проблемних ситуацій. Таким чином, інформація та дії суб'єктів управління мають складати єдине ціле, тобто інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління має бути неперервним і тривати як у процесі прийняття, так і у процесі реалізації прийнятих рішень. Щоб забезпечити ефективну державно-управлінську діяльність, інформаційні аналітики мають весь час враховувати характер проблемної ситуації, імовірні варіанти поведінки та обраний курс дій, а суб'єкти державного управління зобов'язані під час вибору оптимального управлінського рішення брати за основу надану аналітиками інформацію.

Подальші дослідження планується спрямувати на вивчення сучасного стану механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади, а також на розроблення пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування таких механізмів.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.
2. Гаман Т.В. Вдосконалення організаційно-правового механізму інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Львів, 2006. 246 с.
3. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. Політичне прогнозування: навч. посіб. Київ, 2005. URL: http://politics.ellib.org.ua/pages-526.html (дата звернення 11.03.2018).
4. Карпенко О.В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2010. 256 с.
5. Марчук Ю. Сучасна інформаційна культура державного управління в світлі взаємодії сучасних і класичних інформаційних технологій. Вісник Книжкової палати. 2001. № 10. С. 27–29.
6. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Інформаційне забезпечення державного управління: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 152 с. URL: http://iub.at.ua/load/navchalni_posibniki/matvienko_o_v_civin_m_n_informacijne_zabezpechennja_derzhavnogo_upravlinnja_navch_posibnik_k_centr_uchbovoji_literaturi_2010_152_s/2-1-0-70 (дата звернення: 10.03.2018).
7. Пархоменко О.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення процесу прийняття рішень в системі науково-технічної інформації: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.02.02. Київ, 2006. 23 с.
8. Сурмін Ю.П. Аналітика державного управління: сутність і тенденції розвитку. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/06sypdsv.htm (дата звернення: 01.03.2018).
9. Телешун С.О., Баронін А.С. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації. Київ: Вид. Паливода А.В., 2001. 112 с.

СИСТЕМА ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЭЛЕМЕНТНЫЙ СОСТАВ И ЭТАПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

В статье предпринята попытка системного подхода к информационно-аналитическому обеспечению государственного управления. В рамках исследования идентифицированы субъекты и объекты системы информационно-аналитического обеспечения государственно-управленческого процесса, определены цели осуществления такого обеспечения. Обоснована целесообразность выделения основных составляющих элементов системы информационно-аналитического обеспечения государственного управления. Отмечены этапы информационно-аналитического обеспечения государственного управления.

Ключевые слова: *государственное управление, информационно-аналитическое обеспечение, элементы информационно-аналитического обеспечения, этапы информационно-аналитического обеспечения.*

THE PUBLIC ADMINISTRATION INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT SYSTEM: ELEMENTS AND STAGES OF IMPLEMENTATION

The paper approaches systematically to the public administration information and analytical support. Within the research, the subjects and objects of the public-management process information and analytical support system were identified, and the objectives of such support were defined. The expediency of distinguishing the public administration information and analytical support system components is proved. The stages of public administration information and analytical support implementation are indicated.

Key words: *public administration, information and analytical support, information and analytical support components, information and analytical support stages.*

УДК 351/354

Запорожець Т.В.
Національна академія державного управління при Президентові України

АНАЛІТИЧНА ПЛАТФОРМА SAS (STATISTICAL ANALYSIS SYSTEM) ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ У БЕЗПЕКОВІЙ СФЕРІ

У статті розглянуто питання інтелектуального супроводження управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки як сучасного механізму формування та розвитку відповідних стратегій, реалізації окремих управлінських заходів та ухвалення конкретних управлінських рішень у сфері безпеки. Вивчено досвід функціонування деяких суб'єктів забезпечення національної безпеки зарубіжних країн із використанням Аналітичної платформи SAS (Statistical Analysis System) як інструменту інтелектуального управління та оцінки загроз у безпековій сфері.

Ключові слова: *інтелектуальне управління, аналітична платформа, державні механізми, державна політика, національна безпека.*

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток інформаційних технологій і громадянського суспільства актуалізує потребу в упровадженні нових моделей і нових підходів державного управління, заснованих на використанні сучасних наукових досягнень в інформаційно-аналітичній сфері задля досягнення оперативності реагування на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища.

Особливе значення при цьому має якісне інтелектуальне супроводження управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, адже саме воно здатне надати науково обґрунтовані відповіді щодо формування та розвитку відповідних стратегій, реалізації окремих управлінських заходів та ухвалення конкретних управлінських рішень у сфері безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналітика та інформаційно-аналітична діяльність як об'єкт дослідження перебували в полі уваги таких українських науковців, як В. Бакуменко, В. Бебик, Т. Брус, С. Здіорук, А. Дєгтяр, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, О. Котуков, Р. Марутян, Г. Почепцов, Ю. Сурмін, Ю. Шаров тощо.

З точки зору сучасної теорії управління будь-яка організація – це складна система, що реалізує функції планування, регулювання, мотивації і контролю на основі використання інтелектуальних, матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсів з метою забезпечення відповідних сфер життєдіяльності. Тому завдання підвищення ефективності управління – це, насамперед, завдання оптимізації регулювання вищезазначених процесів на шляху досягнення поставлених цілей.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення досвіду функціонування деяких суб'єктів забезпечення національної безпеки зарубіжних країн із використанням Аналітичної платформи SAS (Statistical Analysis System) як інструменту інтелектуального управління та оцінки загроз у безпековій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Американська компанія SAS (Statistical Analysis System) була заснована у 1976 році Ентоні Барром (Anthony Barr), Джеймсом Гуднайтом (James Goodnight), Джоном Соллі (John Sall) та Джейном Хельвігом (Jane Helvig) та стала одним з перших розробників технологічного програмного забезпечення і додатків класу Business Intelligence, Data Quality та Business Analytics [1, с. 28].

Нині SAS є найбільшою в світі IT-компанією, що працює в сфері інтелектуальної аналітики. В її 400 офісах по всьому світу працюють понад 13,5 тис. співробітників.

Клієнтами SAS є понад 60 тисяч організацій у 135 країнах світу. Серед них – 90 компаній з першої сотні лідерів, включених до списку "2017 FORTUNE Global 500®" [2].

Всі рішення базуються на загальній технологічній платформі (SAS Enterprise Intelligence Platform), яка забезпечує базові функціональні можливості, що необхідні для всіх додатків:

– ETL / ELT (Extract-Transform-Load / Extract-Load-Transform) – процес отримання даних з різнорідних джерел з подальшим їх обробленням і очищенням;

– зберігання даних у спеціалізованому аналітичному сховищі даних;

– формування і доставлення користувачам аналітичних звітів різного рівня складності;

– поглиблена аналітика – середовище для проведення поглибленого аналізу даних (data mining), описового і прогнозного моделювання, прогнозування часових рядів, оптимізації і тому подібних завдань.

На основі спільної платформи будуються рішення SAS для вирішення завдань таких функціональних напрямів:

– управління ефективністю організації (англ. Performance management), що включає процесно-орієнтоване управління (англ. Activity-based management);

– складання консолідованої звітності;

– бюджетування та фінансове планування;

– управління маркетинговими ресурсами;

– управління ризиками (кредитними, операційними, ринковими);

– боротьба з шахрайством і відмиванням грошей;

– кредитний скоринг тощо.

Функціональні рішення налаштовуються відповідно до галузевої специфіки для державних установ, банків, страхових компаній, провайдерів телекомунікаційних послуг, транспортних, енергетичних, промислових компаній тощо.

Рішення SAS впроваджуються багатьма державними організаціями та агенціями в усьому світі для підтримки стабільності, боротьби зі злочинністю, захисту суспільства і забезпечення безпеки. Рішення SAS використовуються для підвищення внутрішньої і зовнішньої безпеки, боротьби з тероризмом і контрабандою.

Загальний формат даних у рішеннях SAS служить для обміну інформацією, об'єднання джерел даних, розвитку інтелектуальних можливостей систем і аналізу отриманих відомостей. Наведемо приклади великих проектів, реалізованих у деяких зарубіжних країнах.

Рішення SAS для забезпечення громадської безпеки затребувані в таких сферах, як:

– національна безпека;

– забезпечення правопорядку;

– судочинство;

– виконання покарань;

– прикордонний і митний контроль.

Компанія SAS має великий досвід розгортання великомасштабних, критично важливих додатків у встановлені терміни в рамках бюджету. Поняття «великомасштабний» розробники трактують так: великі обсяги даних, безліч користувачів, реалізація великих проектів.

SAS досить часто починає реалізацію великомасштабних проектів за рахунок власних ресурсів, виступаючи в якості головного підрядника. Для багатьох користувачів система SAS є частиною більш загальних рішень.

Застосування Інтелектуальної системи SAS лежить в основі методу інтелектуальної охорони правопорядку. Система SAS використовує засоби CAD (система автоматизованого проектування) і RMS (система управління записами), а також інтегрує дані з різних джерел, дозволяючи управляти справами та конфіденційною інформацією, відслідковувати діяльність злочинних угруповань, створювати звіти про підозрілі операції [3].

Розвідувальна служба. Система призначена для забезпечення національної безпеки і вирішення завдань зовнішньої розвідки. Кілька національних систем об'єднані в централізоване інтелектуальне рішення SAS. Система обробляє таку інформацію: дані про імміграційні потоки – 25 млн записів на рік; поліцейські дані – 9 млн записів на рік; дані про транспортні потоки, водіїв і транспортні засоби – 20 млн записів на рік; дані про бронювання готелів – 3 млн записів на рік.

Велика державна установа. Складністю для будь-якої державної установи є постійно зростаючий обсяг даних про безпеку в кібернетичному просторі, які необхідно зібрати і проаналізувати. Інформація містить мільйони щоденних повідомлень і кілька терабайт структурованих і неструктурованих (текстових) даних. Рішення SAS об'єднує, зберігає і аналізує великі обсяги даних для автоматичного корелювання і пріоритезації подій у системі безпеки, дозволяючи аналітикам виявляти сфери найбільшої загрози. Адміністратори і керівники організації мають доступ до даних за допомогою налаштованих інтерфейсів доставлення інформації.

Підрозділ Міністерства оборони США. Цей підрозділ, Joint Improvised Explosive Device Defeat Organisation (JIEDDO), використовує платформу SAS для виявлення функціональних, фінансових і соціальних зв'язків, що мають відношення до виготовлення і застосування саморобних вибухових пристроїв. Рішення досліджує дані з багатьох джерел для аналізу зв'язків між окремими особами і групами, що свідчать про їхню участь у незаконній діяльності.

Перед впровадженням системи JIEDDO довелося вирішити декілька проблем з даними. Дані

надходили з кількох джерел, зокрема з Міністерства оборони та інших державних агентств США. Була відсутня інтеграція і координація обміну інформацією для різних підрозділів і агентств, що використовують неструктуровані дані в різних форматах. Причини низької якості даних – ручне введення інформації, рукописне заповнення документів, відсутність стандартних форматів і шаблонів, а також наявність безлічі джерел. Передові аналітичні можливості рішення SAS натепер дозволяють обробляти дані, аналізувати структуру і характер соціальних груп, пов'язаних із використанням таких пристроїв. Параметри системи можуть бути налаштовані користувачем для застосування на всіх рівнях секретності [4].

Забезпечення правопорядку, судочинства, виконання покарань.

Поліція Великобританії. Одне з найбільших поліцейських підрозділів Великобританії застосовує інтелектуальну платформу SAS у масштабах всієї організації. Систему щодня використовують 40 тис. співробітників поліції і цивільних осіб, забезпечуючи їх оперативною інформацією в режимі реального часу. Поліція Великобританії використовує рішення SAS з 1994 року. Впровадження нових технологій дозволило істотно підвищити надійність і ефективність оброблення інформації.

Система обробляє понад 12 млн документів і 9 млн структурованих записів. Стійке резервування вузлів дозволяє вирішувати критично важливі завдання. Рішення обслуговує 40 автономних адміністративних одиниць, 15 підсистем з фаєрволом забезпечують конфіденційність і високий ступінь захисту інформації в обміні даними з вузькоспеціалізованими системами. Інші урядові агентства також мають безпечний доступ до системи.

Поліція Глостершира. У 2002 році поліція Глостершира запустила програму "Vision 5" для надання ефективних послуг. Мета програми – забезпечення свободи поширення інформації, підвищення якості даних, усунення неточностей, підтримання та поліпшення виконання чинного законодавства, а також розвиток інтелектуальних можливостей в умовах адаптації до нових вимог. Поліція Глостершира використовує рішення SAS для охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, загального управління і підвищення продуктивності, а також для розроблення нових ідей і підтримки національних ініціатив, управління поліцейською інформацією і національною базою даних.

Поліція Південного Уельсу. Поліції Південного Уельсу було потрібно перенесення мільйонів записів зі старої системи, побудованої в 1994 році, в нові поліцейські системи управління інформацією. Було необхідно зберегти доступ до відомостей, що зберігаються в резервних системах, і звільнити користувачів від підготовки даних, надавши їм можливість зосередитися на аналітиці. Система SAS Data Integration Studio стала ключовим інструментом для переносу даних і єдиним засобом резервного копіювання та перетворення елементів. Успішний перенос накопиченої за 15 років інформації про мільйон злочинів, зокрема, пов'язаних з ними фотографій, забезпечив легкий доступ до даних. Отримані переваги: зростання ефективності; підвищення точності і узгодженості; можливість зосередитися на більш важливих видах діяльності (зробити більше з меншими витратами і забезпечити громадську безпеку); оптимізація внутрішньої звітності та щомісячної статистики, а також обов'язкової звітності, включаючи звіти для Міністерства внутрішніх справ і транспортної поліції.

Британська транспортна поліція. Британська транспортна поліція обслуговує залізничних операторів, їх персонал і пасажирів по всій Англії, Уельсу та Шотландії. Це поліцейське формування також обслуговує лондонське метро, доклендське легке метро, трамвайні системи Мідленд і Кройдон Тремлінк.

Завдяки технології обміну даними SAS британська транспортна поліція тепер має розширені можливості доступу до локальних оперативних даних і може розслідувати злочини ефективніше. На додаток до системи управління оперативною інформацією британська транспортна поліція закупила додаток SAS для роботи з інтелектуальним сховищем даних. Ця програма дозволяє обмінюватися оперативними даними з поліцією Долини Темзи, Західної Мерсі, Ессекса, Ноттінгемшира і Західного Мідленда.

Британська транспортна поліція планує розширювати партнерство з SAS і в майбутньому. Представники британської транспортної поліції зазначають, що аналітики тепер можуть використовувати потужні методи пошуку для швидкого аналізу даних, включаючи відомості партнерів. Це найкращий інструмент в арсеналі транспортної поліції. Використання програмних засобів та рішень SAS дозволяє швидко виявляти правопорушення і запобігати можливим злочинам. Цей досвід демонструє можливості об'єднання агентств-партнерів для максимального використання переваг інтелектуальних систем охорони громадського порядку [5].

Поліція США. Новітні технології SAS забезпечують поліції шести найбільш густонаселених штатів швидкий доступ до всієї інформації у кримінальних справах за допомогою комп'ютерних сповіщень, обміну миттєвими повідомленнями і ресурсів Кримінального Центру, який працює цілодобово. Рішення SAS також забезпечує створення щоденних оперативних зведень і довгострокове стратегічне планування боротьби з терористичними організаціями [6].

Управління виправних установ штату Флорида. Управління виправних установ штату Флорида веде правозастосовну діяльність щодо осіб, підозрюваних у серійних злочинах. Рішення SAS забезпечує доступ до архівів виправних установ. Службовці управління можуть аналізувати характер і способи скоєння злочинів, швидко складати звіти і передавати їх до місцевої поліції і відділів шерифів, сприяючи розшуку та затриманню підозрюваних. Рішення SAS дозволяє легко відстежувати події, що стосуються ув'язнених, наприклад, дисциплінарні стягнення і випадки вживання наркотиків. Ця інформація може бути використана для аналізу демографічних даних і статистики вживання наркотиків. Визначення особливостей поведінки ув'язнених сприяє впровадженню нової політики щодо зниження споживання наркотиків у виправній установі. Рішення SAS дало управлінню виправних установ штату Флорида можливості об'єднання, аналізу та інтерпретації даних у системі кримінального судочинства. Це дозволяє ефективно розкривати і запобігати злочинам, а також оптимізувати структуру державних ресурсів [7].

Поліція Лондона. Лондонська поліція запровадила інформаційну систему для поліпшення процесу кримінального судочинства. Система фіксує всі юридично значимі дії, від проведення розслідування до виконання рішення суду. Застосування системи SAS дозволило лондонській поліції підвищити рівень розкриття злочинів. Основні завдання лондонської поліції – боротьба з тероризмом, виявлення злочинних зв'язків, розслідування злочинів і охорона громадського порядку.

Для вирішення цих завдань вкрай важливо забезпечити управління інформацією. Поліцейська служба має відповідати вимогам, викладеним у таких документах: звіт Бічарда, збірник судових рішень (укладач Фленеген), звіти Міністерства внутрішніх справ і результати службових перевірок.

Проблема, що стояла перед лондонською поліцією, полягала в розрізненості джерел інформації, відсутності якісних даних, поганий контроль і неможливість використовувати дані для складання звітів. Рішення SAS дозволило поліпшити якість вихідних даних, вдосконалити операційну ефективність, забезпечило зниження ризиків, підвищення кваліфікації службовців, зміцнення громадської безпеки, схвалення з боку контролюючих органів і прогрес віддачі від інвестицій в інформаційні системи [8].

Міністерство юстиції Південної Африки. Міністерство юстиції та конституційного розвитку ПАР використовує рішення SAS для планування з метою підвищення якості послуг та управління бюджетом. Щоб задовольнити вимоги судової системи, необхідно швидко приймати рішення і справлятися з проблемами. Своєчасне впровадження гнучкої системи та її подальший розвиток дозволило досягти значного успіху.

Південна Африки розділена на провінції. Судові округи мають трирівневу структуру: районний, регіональний і Верховний суд. У рамках цього проекту було проведено аналіз рівня злочинності та судової статистики за судовими округами. Оцінка ефективності роботи судів дозволила визначити, чи є достатньою кількість наявних ресурсів для ведення всіх кримінальних справ. Рішення SAS дозволяє покласти відповідальність за постійний моніторинг і управління ресурсами на кожен районний департамент, забезпечуючи їх ефективну і дієву роботу. Це спрощує розподіл ресурсів у судах у масштабі всієї країни відповідно до їх потреб, а також дає можливість будувати плани розвитку на основі фактичної оцінки та фінансового моделювання [9].

Агентство з обслуговування суду м Вашингтон (округ Колумбія). Агентство з обслуговування суду і нагляду за правопорушеннями (Court Services and Offender Supervision Agency, CSOSA) є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює контроль за 15 тис. осіб, умовно-достроково звільнених, умовно засуджених і звільнених з-під варти під нагляд в окрузі Колумбія. CSOSA використовує систему SAS Analytics для ефективного управління робочим навантаженням співробітників, вивчення моделі рецидивної злочинності та забезпечення безпеки жителів району. SAS пропонує кілька рішень, які допомагають агентству збирати дані з різних джерел і аналізувати їх. Забезпечується доступ до інформації для всіх співробітників, відповідальних за роботу з умовно-достроково звільненими та умовно засудженими особами. Це дозволяє службовцям приймати правильні рішення. Викорис-

товуючи рішення SAS, CSOSA створило систему SMART-STAT, що допомагає агентству працювати більш ефективно [10].

Інтелектуальний оперативний центр штату Мічиган. Штат Мічиган використовує рішення SAS для розгортання інтелектуальної платформи, що забезпечує доступ до даних більш ніж 600 правоохоронних агентств, понад 21 тис. сертифікованих співробітників поліції, а також численних державних відомств і федеральних департаментів.

Ця платформа, відома як Інтелектуальна оперативна система Мічигану (Michigan Criminal Intelligence System, MCIS), перебуває у віданні поліції штату Мічиган і використовується в Інтелектуальному оперативному центрі Національної безпеки штату Мічиган (Michigan Intelligence Operations Center for Homeland Security, MIOC).

Інтелектуальний оперативний центр Національної безпеки штату Мічиган використовує систему SAS для збору, сортування, відстеження, аналізу та поширення інформації про загрозу тероризму. Крім того, система використовується для боротьби з традиційною злочинністю, зокрема вуличними бандами, організованими злочинними угрупованнями та наркоторгівлею. Рішення SAS відповідає державним і федеральним законам, що стосуються захисту прав громадян на недоторканність приватного життя.

Інтелектуальна система SAS використовується для вирішення конфліктів і оцінки загроз. Її застосування виступає базовим інструментом інтелектуальної боротьби зі злочинністю. Система SAS використовує засоби CAD і RMS, а також інтегрує дані з різних джерел, дозволяючи управляти справами і конфіденційною інформацією, відслідковувати діяльність злочинних угруповань, створювати звіти про підозрілі операції тощо [11].

Прикордонний і митний контроль.

Пан'європейський консорціум з безпеки. Odyssey – це стратегічна пан'європейська балістична інтелектуальна платформа з питань боротьби з організованою злочинністю і тероризмом. Мета цієї платформи – розроблення безпечної системи автоматизованого аналізу інформації у боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом. Вона забезпечує можливість пошуку інформації за допомогою сучасних семантичних методів вилучення та інтелектуального аналізу даних для прийняття своєчасних відповідальних рішень у рамках ЄС. Аналітичну платформу SAS було обрано консорціумом фахівців, що представляє військові, поліцейські, науково-дослідні та академічні установи.

Прикордонна служба. Рішення SAS використовується одним з найбільших у світі агентств, що забезпечує прикордонний контроль. Рішення SAS та інші сучасні електронні технології дозволяють збирати й аналізувати інформацію про тих, хто в'їжджає в країну або виїжджає з неї. Збирається інформація про всіх мандрівників, пасажирів і членів екіпажів, які в'їжджають у країну або виїжджають з неї повітряним, морським або залізничним транспортом. Це дозволяє агентству виявляти потенційно небезпечних осіб і інформувати про це компетентні органи. Інші технології, такі як, наприклад, біометрія, забезпечують надійну і ефективну ідентифікацію людей [12].

Митна служба Південної Кореї. Корейська митна служба є державним агентством, створеним з метою отримання національного доходу для економічного розвитку Південної Кореї. Зазначена служба відповідає за митне оформлення імпортних товарів, за збір мит на кордоні, а також контролює зовнішньоторговельні операції, виявляючи порушення прав інтелектуальної власності, незаконні операції з іноземною валютою, відмивання грошей, вказівку неправдивих відомостей про походження товарів тощо.

За останнє десятиліття обсяги імпортованих товарів подвоїлися, водночас кількість співробітників митної служби залишилася незмінною. Це змусило агентство шукати способи виявлення незаконних вантажів без повного огляду імпортованих товарів. Оскільки виборчі перевірки не виправдали очікувань, митна служба Кореї вирішила використовувати передові стратегії управління ризиками. Нова система від SAS забезпечила науково обґрунтоване раціональне митне обслуговування, дозволяючи більш точно виявляти спроби ввезення незаконного вантажу або заниження декларованої вартості. Наприклад, кількість параметрів, за якими визначається незаконність товару, зросла з 77 до 163. У результаті рівень виявлення незаконних вантажів зріс більш ніж на 20% [13].

Китайська митниця. Китай вирішив використовувати рішення SAS для модернізації механізму збору мит, скорочення рівня контрабанди, а також для поліпшення оброблення вантажів і митної логістики. Після впровадження і використання рішень SAS протягом двох років додатково отримано 20 млн доларів у результаті збору мит, виявлені приховані адміністративні ризики. Рішення SAS поширене в 37 регіональних митницях [14].

Міжнародні правоохоронні органи. Міжнародні правоохоронні органи борються з теро-

ризмом, торгівлею людьми, кіберзлочинністю і транснаціональною злочинністю за допомогою рішень SAS. Використовуючи автоматизовану централізовану інформаційну платформу, аналітики економлять 20% часу, можуть з легкістю отримувати відомості з будь-якого джерела і керувати даними у кримінальних справах, не кодуючи інформацію вручну. Збираючи та аналізуючи дані про всіх пасажирів, які в'їжджають у країну або залишають її повітряним, морським або залізничним транспортом, агентство визначає потенційно небезпечних осіб і інформує про це компетентні органи [15].

Висновки. Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що українське представництво компанії SAS розпочало працювати у 2006 році. Поки що її діяльність певною мірою обмежується банківською сферою. Потенціал засобів аналітичної платформи SAS в органах державного управління нашої країни наразі не знаходить відповідної підтримки, про що можна судити, зокрема, на прикладі діяльності згадуваного вище вітчизняного офісу компанії SAS. Наприклад, на проекти, пов'язані із застосуванням інструментів аналітики в державному секторі за кордоном припадає майже 14% обігу SAS. За словами директора українського представництва компанії SAS Руслана Костецького, одна із спецслужб України розпочала використовувати інструменти SAS для текстової аналітики.

Отже, як показує багаторічний досвід і унікальна експертиза по всьому світу практики використання аналітичної платформи SAS, впровадження новітніх інструментів інтелектуального управління допоможе державним структурам безпекової сфери оптимізувати роботу відповідних служб, відбудувати ефективний діалог зі своїми громадянами, оперативно приймати рішення на підставі об'єктивної і достовірної інформації, адже саме такі високоінтелектуальні інструменти державного управління дозволять ефективно функціонувати системі забезпечення національної безпеки, як того вимагають сучасні виклики інформаційного суспільства [16].

Список літератури:

1. Майкл Берчелл, Дженнифер Робин. Отличная компания. The Great Workplace. How to Build it, How to Keep it, and Why it Matters. М.: Альпина Паблишер, 2013. 272 с.

2. The world's 500 largest companies generated $27.7 trillion in revenues and $1.5 trillion in profits in 2017. URL: http://fortune.com/global500 (дата звернення: 19.03.2018).

3. Homeland security. URL: https://www.dhs.gov/system-records-notices-sorns (дата звернення: 19.03.2018).

4. ВВС США озброюється засобами аналізу SAS. URL: https://www.sas.com/ru_ua/customers/us-army.html (дата звернення: 19.03.2018).

5. British Transport Police. URL: http://www.btp.police.uk/about_us.aspx (дата звернення: 21.03.2018).

6. Как организована и работает полиция в США. URL: https://www.svoboda.org/a/2161950.html (дата звернення: 21.03.2018).

7. Список пенітенціарних закладів США // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/ (дата звернення 25.03.2018).

8. Полиция Лондона. URL: http://evcppk.ru/100-let-kriminalistiki/3915-istoriya-skotland-yarda.html (дата звернення 25.03.2018).

9. Ministry of Justice of South Africa. Transparent, responsive and accountable justice services for all. URL: http://www.justice.gov.za/ (дата звернення 12.02.2018).

10. Court Services & Offender Supervision Agency. URL: https://www.csosa.gov/ (дата звернення 10.02.2018).

11. Criminal Justice Information Center. URL: http://www.michigan.gov/msp/0,4643,7-123-72297_24055---,00.html (дата звернення 22.02.2018).

12. Профилирование рисков. Новые методы пограничного контроля. URL: https://www.sas.com/content/dam/SAS/ru_ru/doc/solutionbrief/risk-modeling-a-new-approach-to-border-management.pdf (дата звернення 22.02.2018).

13. Korea Customs Service. URL: http://www.customs.go.kr/kcshome/site/index.do?layoutSiteId=english (дата звернення 14.02.2018).

14. Синьхуа Новости. URL: http://www.chinaview.cn/ (дата звернення 22.03.2018).

15. Истории успеха. URL: https://www.sas.com/ru_ua/customers.html#by-industry (дата звернення 01.03.2018).

16. «SAS Украина» о бизнес-аналитике для банков, кризисе и военной разведке. URL: https://hi-tech.ua/article/sas-ukraina-o-biznes-analitike-dlya-bankov-krizise-i-voennoy-razvedke/ (дата звернення 22.03.2018).

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ПЛАТФОРМА SAS (STATISTICAL ANALYSIS SYSTEM) КАК ИНСТРУМЕНТ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассмотрены вопросы интеллектуального сопровождения управленческой деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности как современного механизма формирования и развития соответствующих стратегий, реализации отдельных управленческих мер и принятия конкретных управленческих решений в сфере безопасности. Изучен опыт функционирования некоторых субъектов обеспечения национальной безопасности зарубежных стран с использованием аналитической платформы SAS (Statistical Analysis System) как инструмента интеллектуального управления и оценки угроз в сфере безопасности.

Ключевые слова: *интеллектуальное управление, аналитическая платформа, государственные механизмы, государственная политика, национальная безопасность.*

ANALYTICAL PLATFORM SAS (STATISTICAL ANALYSIS SYSTEM) AS A TOOL FOR INTELLECTUAL MANAGEMENT IN THE FIELD OF SECURITY

The article examines the issues of intellectual support for management activities in the sphere of ensuring national security as a modern mechanism for the formation and development of appropriate strategies, the implementation of certain administrative measures and the adoption of specific managerial decisions in the field of security. The experience of functioning of some subjects of providing national security of foreign countries using the analytical platform SAS (Statistical Analysis System) as an instrument of intellectual management and assessment of security threats was studied.

Key words: *intellectual management, analytical platform, state mechanisms, state policy, national security.*

УДК 351.9

Карлова В.В.
Національна академія державного управління при Президентові України

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ВІДКРИТОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано сутнісні характеристики відкритого урядування як ключового чинника демократизації державного управління, проаналізовано принципи і механізми його реалізації, визначено особливості та перспективи впровадження відкритого урядування в Україні.
Ключові слова: *відкрите урядування, органи державної влади, громадянське суспільство, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології, електронна демократія.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Однією з основних рис, що характеризує демократичність процесу управління в державі, є застосування принципів відкритого урядування, що передбачає відкритість та прозорість прийняття рішень органами державної влади, їх підзвітність громадянам, широке залучення громадянського суспільства до процесу прийняття управлінських рішень. Відкрита та прозора влада є запорукою формування і реалізації ефективної публічної політики, спроможної створити реальний громадський контроль, забезпечити права людини та громадянина, зміцнити довіру громадян до влади [2].

Нині концепція (стратегія, доктрина) відкритого урядування впроваджується в управління державою в усіх країнах світу, які працюють над поглибленням демократизації державного управління. Аналіз світового досвіду реалізації концепції (США, Канада, Велика Британія, Аргентина, Бразилія, Молдова, Грузія тощо) у сфері відкритості держави включає значну кількість напрямів, які уряди країн обирають як пріоритетні залежно від вирішення загальнонаціональних завдань. Водночас є низка напрямів, що є невід'ємними для забезпечення відкритості державного управління у будь-якій країні: свобода інформації; відкриті дані; відкритий діалог; відкритий бюджет; відкритий парламент.

Вирішення проблеми відкритості і прозорості влади є одним із напрямів демократичного розвитку України та впровадження європейських принципів діяльності органів влади, цивілізованих норм політичної культури. Але ситуація в нашій державі із відкритістю влади поки що далека від усталених норм розвинутих демократичних країн, за що маємо низьку довіру з боку міжнародної спільноти та інвесторів. Надмірна закритість державної влади зумовлює її відчуження від суспільства, сприяє посиленню корупції, знижує ефективність державного управління та позбавляє його необхідної підтримки з боку громадськості. Зазначене підтверджує актуальність запровадження відкритого урядування для України, адже трансформаційні очікування населення постійно наражаються на закритість влади, чим блокується мобілізація суспільства на вирішення загальнонаціональних завдань. Неналежний рівень партнерської взаємодії органів державної влади та громадськості, характерний для України нині, впливає на якість управлінських рішень, прояви корупції становлять небезпеку для соціально-економічного розвитку українського суспільства. Проблемою також є низький рівень впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій у державне управління як засіб забезпечення взаємозв'язку між владою і громадянами.

Виходячи із зазначеного, питання впровадження відкритого урядування, як інструменту забезпечення відкритості і прозорості державної політики, залучення до її формування інститутів громадянського суспільства, забезпечення професійної чесності в державному управлінні, є актуальним нині для нашої держави. Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», серед довгострокових очікуваних результатів її виконання є переважне забезпечення саме відкритості, прозорості та підзвітності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [6].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше

частин загальної проблеми. Питання теорії та практики втілення принципів відкритості й прозорості в державно-політичній сфері розглядають у своїх працях як українські, так і зарубіжні вчені, зокрема: С. Кандауров, П. Манжола, В. Мельниченко, О. Пухкал, В. Смирнов, Д. Фентон, Ю. Гофман, А. Чуклінов та інші.

Останнім часом до проблем упровадження електронної демократії, електронного урядування як складників відкритого урядування в Україні та передових країнах світу зверталися такі вітчизняні дослідники, як Н. Грицяк, А. Дуда, Н. Драгомирецька, І. Лопушинський, О. Карпенко, А. Семенченко, С. Чукут та інші.

Разом з тим, аналіз сучасної наукової літератури з проблем демократизації державного управління засвідчив, що в науковому плані проблема впровадження механізмів відкритого урядування в нашій державі натепер залишається малодослідженою. Актуальність теми, її теоретичне і практичне значення та недостатня розробленість визначили науковий інтерес автора дослідження.

Метою статті є охарактеризувати сутнісні характеристики відкритого урядування, його вплив на демократизацію державного управління та проаналізувати проблеми й перспективи впровадження в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Виконання таких першочергових завдань, як посилення взаємодії органів державної влади та громадськості під час підготовки і виконання управлінських рішень, забезпечення прозорості державної політики і доступу до інформації про роботу органів влади та публічної інформації, застосування дієвого інструменту протидії корупції, підвищення ефективності державного управління, зокрема шляхом застосування електронних технологій, є можливим лише за умови тісного партнерства органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Варто зазначити, що у визначенні відкритого урядування варто виходити з того, що сама ідея цієї концепції виникла з ідеї «відкритого управління» в бізнесі, автором якої вважають американського менеджера Джека Стека, який у 1983 р. у м. Спрінгфілді разом із компаньйонами викупив завод з ремонту двигунів, що перебував на межі банкрутства [7, с. 73].

Досягнення максимальної ефективності «відкритого управління» залишилося головною метою цієї стратегії, переходячи із суто господарської до суспільно-політичної сфери, де вона набула назв «концепція відкритого урядування», «відкритий уряд» або «відкрита держава». Вперше на державному рівні термін «відкрита держава» був запропонований герцогом Ланкастером у 1993 році і мав такий зміст: «Відкрита держава – це частина ефективної демократії. Громадяни повинні мати адекватний доступ до інформації та аналізу, на основі яких держава працює. Міністри і публічні службовці зобов'язані роз'яснювати закони, свої рішення і дії громадськості. Держава, проте, потребує того, щоб зберігати деякі секрети і зобов'язана захищати особисте життя тих, ким вона управляє» [5].

Концепція відкритого урядування передбачає здійснення цілісної системи заходів щодо демократизації державного управління із використанням новітніх інформаційних технологій, засобів і форм комунікації. Вона визначає перелік принципів, пріоритетів, завдань організації державного управління на основі залучення громадян, громадських організацій та бізнес-об'єднань до прийняття і реалізації управлінських рішень, підтримки їх права на доступ до документів і дій держави з метою ефективного суспільного контролю за здійсненням нею управління країною.

Ефектогенеруючий результат відкритого урядування зумовлений принципами, на яких базується модель взаємодії державної влади та неурядових організацій, такими як: відкритість, спільна участь, партнерство, відповідальність, політична незалежність, етичність [3; 5]. Відкрите урядування покликане забезпечити прозорість діяльності органів влади. Воно надає громадянам можливість знати все про державне управління, брати участь у прийнятті державних рішень, контролювати владу [4, с. 63]. Основоположним в роботі «відкритого уряду» є метод взаємодії, що дозволяє використовувати думки громадян для удосконалення управлінських рішень.

Реалізація відкритого урядування – це послідовне і неухильне дотримання під час здійснення державних повноважень і функцій таких принципів:

1. П*ринцип інформаційної відкритості* – своєчасне надання інформації про діяльність органів державної влади, доступ до якої спеціально не обмежений законами, актами президента та уряду, яка є відкритою, загальнодоступною і достовірною, у форматі, зручному для її пошуку, оброблення і подальшого використання, зокрема у формі відкритих даних.

2. *Принцип зрозумілості* – уявлення цілей, завдань, планів і результатів діяльності органів виконавчої влади у формі, що забезпечує просте і доступне сприйняття суспільством інформації про діяльність зазначених органів влади.

3. *Принцип залучення громадянського суспільства* – забезпечення можливості участі громадян, громадських об'єднань і підприємницької спільноти в розробленні і реалізації управлінських рішень з метою врахування їх думок і пріоритетів, а також створення системи постійного інформування та діалогу.

4. *Принцип підзвітності* – розкриття органами влади інформації про свою діяльність з урахуванням запитів і пріоритетів громадянського суспільства, забезпечуючи можливість здійснення громадянами, громадськими об'єднаннями та підприємницькою спільнотою контролю за діяльністю органів виконавчої влади [8].

Для дотримання принципів відкритості органам державної влади необхідно вирішити такі завдання:

– забезпечувати надання в зрозумілій і доступній формі повної і достовірної інформації про цілі, завдання, плани діяльності органів державної влади та хід їх виконання;

– забезпечувати повноту, достовірність, об'єктивність і своєчасність надання інформації про свою діяльність, що підлягає розкриттю в обов'язковому порядку відповідно до вимог законодавства, та надається за запитами громадян, громадських об'єднань і підприємницької спільноти;

– удосконалювати технології надання та роз'яснення інформації шляхом розширення способів і форм її отримання різними користувачами і групами користувачів, забезпечуючи при цьому можливість вибору зручного формату, доступність, простоту, зрозумілість і візуалізацію наданої інформації;

– підвищувати доступність відкритих державних даних для використання громадянами, громадськими об'єднаннями та підприємницькою спільнотою, зокрема для повторного використання, забезпечуючи вільний доступ в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет до відкритих даних, що містяться в інформаційних системах органів державної влади, без будь-яких обмежень на їх безпечне використання;

– удосконалювати процеси публікації та інфраструктуру відкриття даних, визначаючи пріоритети їх формування і розкриття з урахуванням їх цінності для суспільства;

– впроваджувати процеси та інфраструктуру, зокрема електронні сервіси та послуги, для проведення публічних онлайн-консультацій з громадянами та організаціями, а також здійснювати онлайн-інформування, обслуговування та надання інформації про діяльність органу державної влади, одночасно спрощуючи способи взаємодії з громадянським суспільством;

– забезпечувати об'єктивність, неупередженість і публічність процедур формування громадських, експертних і консультативних рад (комісій, робочих груп), що створюються при органах виконавчої влади, наділяти їх необхідними повноваженнями, враховувати думку цих рад під час прийняття рішень;

– формувати і розвивати ефективні механізми оперативного реагування на звернення громадян, громадських об'єднань і підприємницького співтовариства по суті порушених у зверненнях питань;

– удосконалювати форми, методи і способи роботи із засобами масової інформації, соціальними мережами та форумами в мережі Інтернет.

Принципи відкритості дій уряду упроваджуються шляхом:

– реалізації інформаційної відкритості органу державної влади;

– забезпечення роботи з відкритими даними;

– забезпечення зрозумілості нормативно-правового регулювання, державної політики та програм, що розробляються (чи реалізуються) органами влади;

– прийняття плану діяльності та щорічної публічної декларації цілей та завдань органів влади, їх громадське обговорення та експертний супровід;

– формування публічної звітності органу виконавчої влади;

– інформування про роботу зі зверненнями громадян та організацій;

– організація роботи з референтними групами;

– взаємодія органу виконавчої влади з громадською радою;

– організація роботи прес-служби органу виконавчої влади;

– організація незалежної антикорупційної експертизи та громадського моніторингу правозастосування тощо.

За умови, коли уряд забезпечує прозорість прийняття своїх рішень, ідеї, що виносяться на обговорення громадськості, активно доповнюються і доопрацьовуються з урахуванням громадської думки. Оцінки таким ідеям та проектам рішень даються не самим урядом або окремими посадовими особами, а фахівцями і експертами з недержавної сфери. Це дає політикам можливість отримувати оцінки своїх ідей і інструменти підвищення їх ефективності з багатьох джерел

і від багатьох фахівців. Такий підхід є проявом, так би мовити, громадської мудрості. Крім того, він дозволяє уникнути зайвих втрат у державних ресурсах, заощадити кошти платників податків, а також скоротити витрати на проблемні ідеї та ефективно перерозподілити ресурси на перспективні державні проекти.

За відкритого урядування суттєво зростає політична, соціальна і моральна вага інститутів громадянського суспільства, які виконують роль не лише об'єктів, а й суб'єктів на кожному етапі процесу вироблення політичних рішень.

Реалізація відкритого урядування являє собою засіб швидшого досягнення загальнонаціональних цілей, якими є поглиблення демократії, розвиток продуктивних сил, піднесення культурного рівня населення, поліпшення якості життя. Це один із серйозних кроків до модернізації застарілої системи управління, який покликаний вирішити купу назрілих проблем, таких як: корупція; бюрократична тяганина; нестача експертного співтовариства в розробленні законопроектів; відсутність громадського контролю за діями влади будь-якого рівня і багато інших.

Впровадження відкритого урядування в Україні є однією з основних форм реформування державного управління на демократичних засадах, бо саме вона надає потенціал безпосередньої взаємодії уряду з громадянами, відкриває нові можливості для такої взаємодії.

Нині в нашій державі реалізована низка заходів, важливих для підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів державної влади:

– суттєво оновлена законодавча база з питань діяльності інститутів громадянського суспільства – існує доволі об'ємний пакет правових актів, якими громадянам гарантуються можливості участі у державному управлінні;

– утворений урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» (http://civic.kmu.gov.ua), що спрощує доступ громадян до обговорення проектів суспільно важливих державних рішень та інформації про заходи, що здійснюються урядом і органами виконавчої влади у напрямі налагодження взаємодії з громадськістю, відповідно, сайти утворені органами державного управління на всіх рівнях;

– запроваджені механізми контролю за декларуванням майна, доходів, витрат публічних службовців, а також конфлікту інтересів;

– створені центри надання адміністративних послуг, функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, ведення Реєстру адміністративних послуг;

– запроваджено окремі технології електронного урядування;

– впроваджено елементи електронної демократії.

Водночас існує низка перешкод на шляху впровадження принципів і механізмів відкритого урядування. Це, насамперед:

– неготовність та небажання чиновників дотримуватись у своїй діяльності стандартів відкритого урядування;

– низький рівень залучення громадян до вирішення питань, що входять до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– низька ефективність урядових антикорупційних програм на практиці;

– низька якість надання адміністративних послуг населенню в деяких центрах надання адміністративних послуг; відсутність системи державного та громадського контролю за діяльністю центрів надання адміністративних послуг, регулярного моніторингу ефективності та оцінки якості надання ними адміністративних послуг населенню;

– наявність проблем запровадження «електронного уряду» та електронної демократії.

Крім того, далеко не у всіх органах державної влади в Україні реалізація принципів відкритості і прозорості носить системний і регулярний характер, є одним із пріоритетів їх діяльності, а робота з референтними групами з надання інформації, отримання зворотного зв'язку щодо прийнятих рішень і поставлених завдань носить епізодичний характер.

Поки що відкриті дані не скрізь сприймаються керівниками і співробітниками органів влади як системний інструмент, що підвищує якість державного управління і надання адміністративних послуг. Багатозначні набори даних, затребувані громадянами та бізнес-спільнотою, через різні фактори залишаються нерозкритими.

Мало враховуються відповідними державними структурами пропозиції експертного співтовариства щодо більшої відкритості державної служби, включаючи оптимізацію системи залучення кадрів і оцінки діяльності державних службовців. Органи влади і уряд у цілому поки що не перейшли до системної взаємодії з експертним співтовариством – суспільно значущі рішення часто приймаються без будь-якого попереднього обговорення або таке обговорення проходить формально, не представляються мотивовані обґрунтування у разі відхилення пропозицій.

Цей перелік аж ніяк не є вичерпним. Але і з нього можна зрозуміти, що успіх впровадження принципів і механізмів концепції відкритого уря-

дування в роботу органів влади значною мірою залежить від людського фактора – відповідної свідомості та бажання включитися в процес демократизації державного управління самих чиновників.

Для забезпечення реалізації відкритого урядування в Україні, на нашу думку, необхідно:

1. Здійснити потужну інформаційну кампанію з просування ідей відкритого урядування, зокрема роз'яснення суспільству переваг відкритого доступу до публічної інформації, а також навчання громадян способів використання цієї інформації, форм їх залучення до процесу прийняття державних рішень, розвитку механізмів електронної демократії.

2. Імплементувати у вітчизняну практику кращий досвід реалізації концепції відкритого урядування зарубіжних країн: зокрема, запровадити моніторинг пропозицій і коментарів громадян до законів і законопроектів з метою підготовки для парламенту нових законодавчих ініціатив, що являють громадський інтерес; запровадити систему електронного голосування; створити інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет»; забезпечити відкритість та прозорість здійснення публічних закупівель тощо.

3. Створити систему навчальних курсів і відкрити нові спеціалізації в закладах професійного навчання державних службовців щодо навчання інноваційних моделей інформаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оволодіння державними службовцями новими управлінськими технологіями і механізмами інформаційного спілкування з інститутами громадянського суспільства і громадянами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що відкрите урядування – це система принципів, механізмів та інструментів організації державного управління на основі розвитку форм участі громадян в управлінні, прозорості, відкритості та підзвітності діяльності органів влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій і нових засобів комунікації в здійсненні взаємодії з громадянами. Результатом такої взаємодії є підвищення якості прийнятих рішень і якості роботи державного апарату в цілому, і у підсумку – зростання якості життя громадян. Впровадження відкритого урядування в Україні є однією з основних форм реформування державного управління на демократичних засадах, бо саме воно дає потенціал безпосередньої взаємодії уряду з громадянами, відкриває нові можливості для неї.

Нині в нашій державі реалізовані певні заходи, важливі для підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності влади. Водночас удосконалення потребують політичні, нормативно-правові, організаційні, інституційні, інформаційні та освітні механізми забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади, які можуть мати різну структуру, інструменти, методи. Важливою умовою ефективного функціонування зазначених механізмів, безперечно, є чітке їх налагодження та відпрацювання на всіх рівнях влади, управління та у суспільстві.

Перспективним напрямом подальших досліджень має стати вивчення досвіду зарубіжних країн щодо використання ефективних інструментів у процесі розвитку і вдосконалення діяльності відкритого уряду та можливості його використання в Україні.

Список літератури:

1. Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк; за заг. ред. О.А. Корнієвського. К.: НІСД, 2014. 192 с. (Сер. « Громадянське суспільство», Вип. 1).

2. Кандауров С. Прозорість та відкритість влади як запорука демократичного управління. URL: http://elearn.univector.net/file.php/14/Material.html.

3. Манжола П.Г. Взаємодія влади та громадян: практика легітимації інститутів влади у новітній історії України. Стратегічні пріоритети. 2007. № 1. С. 58–64.

4. Мельниченко В.І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання. URL: http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm.

5. Открытое государство. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. URL: http://ru.-wikipedia.org.

6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245.

7. Смирнов В. «Система открытого управления» Джека Стека, или Как избежать банкротства в условиях экономического кризиса? URL: http://www.toppersonal.ru/issue.html?1943.

8. Open government. Fostering dialogue with civil society. OECD, 2003 URL: http://www.scribd.com/doc/33611663/Open-GovernmentFostering-Dialogue-with-Civil-Society.

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ОТКРЫТОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье определены сущностные характеристики открытого управления как ключевого фактора демократизации государственного управления, проанализированы принципы и механизмы его реализации, выяснены особенности и перспективы внедрения открытого управления в Украине.

Ключевые слова: *открытое управление, органы государственной власти, гражданское общество, электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии, электронная демократия.*

OPEN GOVERNMENT OPERATION PERSPECTIVES IN UKRAINE

The article outlines the essential characteristics of open government as a key factor in the democratization of public administration, analyzes the principles and mechanisms of its implementation, identifies the peculiarities and prospects of the implementation of open government in Ukraine.

Key words: *open government, state authorities, civil society, e-government, information and communication technologies, electronic democracy.*

УДК 351

Колодій О.М.
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

У межах цієї статті проаналізовано проблемні аспекти та питання, що виникають під час впровадження реформи органів місцевого самоврядування в Україні, розкрито особливості формування об'єднаних територіальних громад, досліджено та надано пропозиції щодо законодавчого врегулювання нормативно-правової бази та інституційної частини забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації. Встановлено, що впродовж 2017 р. прийнято низку нормативно-правових актів, що врегулювали проблемні питання процесу формування та розвитку спроможних територіальних громад. Ці кроки надали суттєвої динаміки практичному складнику реформи – формуванню об'єднаних територіальних громад. Водночас існує низка проблемних питань, що потребують вирішення для успішного продовження реформи.

Ключові слова: *децентралізація, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, адміністративна реформа, розподіл повноважень.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі громадян в управлінні справами держави й суспільства у цілому. Проблема децентралізації нині є досить актуальною та широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Часткове розроблення теми знайдено у працях таких дослідників, як: П. Остапенко, Л. Гамбург, В. Гройсман, С. Власенко, А. Мельничук, П. Моргос та інших [7; 8; 9]. Однак поза увагою дослідників залишився розгляд багатьох важливих та проблемних аспектів децентралізації влади в Україні.

Метою статті є аналіз нормативно-правової бази з метою висвітлення проблемних аспектів децентралізації влади в Україні для подальшого їх усунення та забезпечення сталого розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Ми живемо в дуже непростий час – час епохальних змін. Держава взяла курс на децентралізацію, що зумовлює реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади – фактично повне переформатування діючої системи управління. Для чого потрібна децентралізація? У спадок від Радянського Союзу нам залишилася гіперцентралізована система влади, доведена до абсурду. Чому ми обираємо шлях децентралізації? Тому що європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Всі постсоціалістичні країни Центрально-Східної Європи пройшли шлях децентралізації. Всі вони від цього отримали величезний поштовх для свого розвитку.

У зв'язку з цим на цьому етапі розвитку України однією із провідних реформ є децентралізація влади. Системним підґрунтям її запровадження стала затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 року «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка напряму підтверджує європейський напрям розвитку України [8]. На шляху до Європейської інтеграції Україна виконала значний обсяг взятих на себе зобов'язань, зокрема в частині реформування законодавства та адаптації його до acguis ЄС. Серед масиву законів, прийнятих останнім часом, окремим блоком є закони, що суттєво змінюють баланс повноважень між центральними та місцевими органами влади. Разом з тим, ціла низка нормативно-правових актів «випадають» із цілісної та логічної децентралізаційної

низки законів, а деякі із них, навпаки, централізують владу та закріплюють перенесення прийняття важливих для регіонів рішень до столиці, на рівень центральних органів влади.

Для конкретизації зазначених проблем для початку пропонуємо розглянути положення законодавчих актів щодо впровадження «бюджетної децентралізації». Проектом змін до Бюджетного кодексу України та Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (зареєстровано у Верховній Раді України за № 7000 від 15.09.17 р.) [17] передбачається передача на фінансування з місцевих бюджетів додаткових повноважень, але без передачі відповідного фінансового ресурсу. Так, проект змін до Бюджетного кодексу України перекладає фінансування гарантованих державою пільг з оплати, наприклад, житлово-комунальних послуг на місцеві бюджети, але місцеві ради рішень про надання таких пільг не приймали. Крім того, у такий спосіб «децентралізована» і частина закладів вищої освіти, фінансування яких тепер буде здійснюватися не державою, а місцевими радами. Також урядовцями пропонується провести таку «децентралізацію» й у системі освіти. У 2018 році в загальноосвітніх школах заробітну платню вчителям буде сплачувати держава, а технічним працівникам шкіл та комунальні послуги – місцеві ради.

Намагання передати на місцеві ради додаткові повноваження – це додаткове фінансове навантаження, яке обмежує їх платоспроможність у реалізації заходів розвитку й оновлення матеріально-технічної бази закладів бюджетної сфери, заходів з енергозбереження, забезпечення належного та безпечного функціонування об'єктів житлово-комунальної сфери і транспорту у населених пунктах області. Саме тому згідно зі ст. 142 Конституції України [12] необхідно забезпечити передачу відповідним місцевим радам не тільки додаткових повноважень, а й фінансового ресурсу на їх виконання з метою якісного надання послуг та забезпечення соціальних гарантій.

Крім того, у цьому дослідженні звертаємо увагу на положення Закону України від 01.07.14 р. № 1555-VII «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [12], який встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції. Дія цього Закону розповсюджується як на державні органи виконавчої влади, так і на органи місцевого самоврядування всіх рівнів (а це більше 10 тис. місцевих рад та близько 500 районних державних адміністрацій), і зачіпає права територіальних громад у частині свободи прийняття рішень з питань соціально-економічного розвитку територій. Єдиним уповноваженим органом щодо збирання та проведення аналізу інформації про державну допомогу визначено не територіальні підрозділи, а центральний апарат Антимонопольного комітету України. Встановлений Законом двомісячний термін розгляду повідомлень та заяв від надавачів державної допомоги суперечить положенням Конституції України, Бюджетного кодексу України, Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [13; 14; 15] та державній політиці, спрямованій на децентралізацію, що закріплено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Негативним фактором є те, що в процесі впровадження цієї реформи органи місцевого самоврядування стикаються з випадками централізації повноважень. Так, Порядок прийняття регуляторних актів органами місцевого самоврядування передбачає, що місцева рада готує висновок щодо регуляторного впливу внесеного нею проекту регуляторного акта, який після оприлюднення подається до уповноваженого органу, яким визначено знову не територіальні підрозділи, а центральний апарат Державної регуляторної служби України для підготовки пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики. Тобто центральний орган виконавчої влади залишає за собою право опосередкованого контролю за регуляторною діяльністю місцевих рад.

На нашу думку, не можуть бути свідченням децентралізаційних підходів і підготовлені законопроекти під час пропонованої медичної реформи. Так, Законопроект «Про державні фінансові гарантії забезпечення населення необхідною медичною допомогою, лікарськими засобами та послугами системи громадського здоров'я» [15] передбачає створення Національної закупівельної агенції, що уповноважена Кабінетом Міністрів України здійснювати вибір постачальників послуг і фінансування відповідних договорів. Вона має стати посередником між державою і медичними закладами, лікарями, тобто виникає конструктивна неузгодженість цього законопроекту із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, оскільки згідно із положенням законопроекту комунальні лікарні належать територіальним гро-

мадам, а право розпорядження коштами передається центральному органу виконавчої влади.

Крім того, варто зазначити, що згідно із Законом України від 16.04.09 р. № 1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [18] необхідно проводити попередні консультації центральних органів виконавчої влади із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо: проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу; пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини; проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів; проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування тощо.

За три роки, що триває процес децентралізації, прийнято низку необхідних законів, виконання яких і забезпечило досягнення перших успіхів, а саме:

− прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад». Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що у разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

− прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ;

− прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища». Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»;

− прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів», яким внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови.

Однак вважаю, що найважливішу крапку на нинішньому етапі законодавчих змін щодо процесу децентралізації влади парламент поставив 14 березня 2017 р., коли прийняв проект Закону № 5520 – про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів.

Низка провідних громадських та міжнародних організацій, що допомагають у впровадженні процесу децентралізації, вважають, що після ухвалення вказаного важливого законопроекту процес децентралізації в Україні матиме лавиноподібний темп, оскільки станом на кінець 2017 року більш ніж 70 об'єднаних територіальних громад не могли провести перші вибори у зв'язку з утворенням їх за рахунок меж декількох суміжних районів.

Разом з тим, частина експертів вважають, що, як і будь-який процес, процес законодавчого забезпечення децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування у подальшому також потребуватиме новацій, які відповідатимуть сучасним викликам.

На думку аналітиків і представників громадськості, одним із таких майбутніх юридичних завдань має стати вирішення питання щодо реформування адміністративного устрою країни. Фахівці зазначають, що завдяки швидким темпам децентралізації у 2016 – на початку 2017 р. у деяких районах держави всі або майже всі населені пункти створили об'єднані територіальні громади. Тому склалася ситуація практичного двовладдя: основні владні повноваження перейшли до керівників нових адміністративних утворень, але і районна влада в особі районних рад та районних державних адміністрацій продовжує працювати. Вважаю, що це дуже ускладнює процес управління, призводить до дублювання, гальмування, а часто й банального саботажу реформ районними структурами. Вирішити це питання може укрупнення теперішніх районів. Крім того, гострим та болючим питанням є вирішення та розподіл сфер повноважень та відповідальності районної влади.

Таку думку поділяють і деякі парламентарі. Так, народний депутат України С. Власенко вважає, що з прийняттям законопроекту № 5520 Верховна Рада зробила перший крок до зміни адміністратив-

ного устрою України [19]. Адже система районів, створена за радянських часів, не відповідає сучасним потребам держави. Крім того, парламентар наголошує, що реформа місцевого самоврядування має бути підкріплена законодавчо Конституцією України: «У Конституції сказано, що умови місцевого самоврядування формуються, виходячи з адміністративного устрою. А ми сьогодні фактично робимо навпаки – формуємо низинний рівень. Все має завершитися змінами до Конституції і прийняттям закону про адміністративно-територіальний устрій і наведенням ладу у цих питаннях».

При цьому голова Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Д. Букіккіо вважає, що переданий на розгляд до парламенту проект змін до Конституції України в ситуації, що склалася, зберігає баланс повноважень між органами влади в Україні. За його словами, у середньо- і довгостроковій перспективі Венеціанська комісія виступає за зміцнення повноважень Кабінету Міністрів України, який є підзвітним парламенту. «Тим не менше, нинішня кризова ситуація – це не найкращий момент для таких змін. Право Президента призупиняти, підкреслю, не припиняти, а призупиняти повноваження органів місцевого самоврядування, якщо ці органи здійснюють дії, які не відповідають Конституції України, або загрожують суверенітету, територіальній цілісності, національній безпеці країни, це відповідь на те, що останнім часом відбулося в Україні», – зазначив він. На думку глави Венеціанської комісії, цілком легітимно віддати це право Президенту України, який відповідно до Конституції України є гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності України. «У нашому висновку ми наполягали на тому, що до ухвалення рішення Конституційним Судом має бути саме призупинення рішення, а не його повне припинення, і суд у такому разі зобов'язаний діяти швидко», – пояснює Д. Букіккіо [20].

До того ж необхідною умовою юридичного забезпечення процесу децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування має стати ухвалення якісних місцевих нормативно-правових актів, які чітко регламентуватимуть усі відповідні процедури, надаючи територіальним громадам і їх керівництву реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх округів. Насамперед, фахівці говорять про Статут територіальної громади, Положення про старосту, Регламенти місцевої ради та її виконавчих органів.

Загалом, навіть враховуючи всі висловлені зауваження, представники влади, громадськості і міжнародних партнерів схвально оцінили законодавчі зміни для продовження процесу децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Додатково вважаємо за необхідне акцентувати увагу на одному з найважливіших чинників децентралізаційного процесу – фінансово-податковому. Потрібно наголосити, що адміністративно-територіальні реформи необхідно проводити разом із муніципальною реформою, яка буде передбачати урегулювання питань, пов'язаних з утворенням, перетворенням та ліквідацією територіальних громад. У процесі проведення муніципальних реформ виникають нові суб'єкти міжбюджетних відносин, а разом із ними постають питання надання суспільних послуг і джерел їх фінансування. В Україні систему фінансового вирівнювання потрібно розглядати разом із податковими реформами. Податкова реформа має бути спрямована на стабілізацію місцевих і загальнодержавних податків та зборів, ефективний механізм їх стягнення, справедливий розподіл податкового навантаження між регіонами. Зміни в Податковому кодексі мають бути взаємопов'язані і враховані в окремих положеннях Бюджетного кодексу. Фіскальна децентралізація включає політичний, економічний та інституційний аспекти організації міжбюджетних відносин. Завдяки фіскальній децентралізації місцеві органи влади отримають автономію та матимуть взаємозв'язок між системою управління і населенням, відбуватиметься процес публічного управління. Фіскальна децентралізація дає змогу перерозподілити фінансові ресурси між бюджетами, сприяє вирівнюванню фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. Ми вважаємо, що, по-перше, наявна система міжбюджетних відносин не відповідає сучасним вимогам, тому вона потребує подальшого реформування. Основними вимогами до системи міжбюджетних відносин є:

– обсяги трансфертних платежів окремих територіальних одиниць мають враховувати декілька індикаторів, які відображають реальні доходи і обґрунтовані видатки;

– базова дотація має сприяти фіскальній спроможності місцевих бюджетів;

– обсяг трансфертів має відповідати фінансовому забезпеченню макроекономічної фінансової стабільності регіону та сприяти його економічному зростанню.

По-друге, система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах.

По-третє, трансфертна система має забезпечувати покриття вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У процесі проведеного дослідження нами встановлено, що Україна визначила європейський шлях розвитку, вона має впроваджувати в життя демократичні принципи суспільно-економічного розвитку держави, підвищувати рівень життя громадян, сприяти впровадженню всіх європейських цінностей, а це можливо за умови децентралізації. Так, на цьому етапі проведення децентралізаційної реформи виникли певні недоліки, які перешкоджають якісному проведенню в Україні децентралізації влади та адаптації законів та інших нормативно-правових актів до acguis ЄС. На підставі цього і з метою адаптації національного законодавства до європейських стандартів, у рамках реалізації Угоди про асоціацію з ЄС, необхідно усунути всі протиріччя, зокрема з нормами Європейської хартії місцевого самоврядування, та забезпечити неухильне дотримання положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Список літератури:

1. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 (аналітичні записки) К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О. 2016. 35 с.

2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. 2011. 630 с.

3. Децентралізація дає можливості: глосарій. URL: http://decentralization.gov.ua/glossary.

4. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 4 (І). С. 134–145. URL: http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf.

5. Форостяна С.В. Реформування місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Сучасні проблеми державного та муніципального управління: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (03.04.2015) / за заг. ред. О. І. Дація, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. К.: Академія муніципального управління, у 2-х частинах, Ч. 2, 2015. С. 73–75.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

7. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016. / Офіційний портал Верховної Ради України URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016.

8. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. / Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402.

9. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. / Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442.

10. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? / Сайт Національної ради реформ. URL: http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakyh-regionah-naybilshpozytyvno-ocinyuyut-reformu.

11. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного опитування. Київський міжнародний інститут соціології. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitychnyi.

12. Закону України від 01.07.14 р. № 1555-VII «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1555-18/print.

13. Конституція України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

14. Бюджетний кодекс України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print.

15. Закон України від 21.05.97р. №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

16. Законопроект «Про державні фінансові гарантії забезпечення населення необхідною медичною допомогою, лікарськими засобами та послугами системи громадського здоров'я». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61693.

17. Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (зареєстровано у Верховній Раді України за № 7000 від 15.09.17 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551.

18. Закон України від 16.04.09 р. № 1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1275-17.

19. Сайт Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики на місцевого самоврядування. URL: http://komsamovr.rada.gov.ua.

20. Д. Букіккіо. «У Венеціанській комісії очікують для експертизи розроблений Конституційною Асамблеєю проект змін до Конституції України у частині правосуддя». URL: http://cau.in.ua/ua/news/id/u-venecianskij-komisiji-ochikujut-dlja-ekspertizi rozroblenij-konstitucijnoju-asamblejeju-proekt-zmin-do-konstituciji-ukrajini-u-chastini-pravosuddja-737.

ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТОВ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В УКРАИНЕ

В рамках данной статьи проанализированы особенности внедрения административной реформы в Украине, что позволило определить динамику процесса децентрализации в Украине, раскрыть особенности формирования объединенных территориальных общин, исследовать нормативно-правовую базу и институциональную часть обеспечения реализации реформы территориальной организации власти на основе децентрализации. Установлено, что в течение 2017 г. принят ряд нормативно-правовых актов, урегулированы проблемные вопросы процесса формирования и развития способных территориальных общин. Эти шаги способствовали существенной динамике практической составляющей реформы – формированию объединенных территориальных общин. Вместе с тем, существует ряд проблемных вопросов, которые требуют решения для успешного продолжения реформы. Определены основные направления и мероприятия по совершенствованию законодательного обеспечения процесса формирования способных территориальных общин, предоставления им экспертно-методической и ресурсной поддержки.

Ключевые слова: *децентрализация, децентрализация власти, объединенная территориальная община, административная реформа, распределение полномочий.*

THE DECENTRALISATION OF POWER IN UKRAINE: ASPECTS OF CONCERN

Specific aspects of implementation of the administrative reform have been analyzed in this article, which has allowed us to determine dynamics of the decentralization process in Ukraine, describe special aspects of formation of united territorial communities, and study the regulatory framework and institutional part of provision for the reformation of territorial power as organized on a decentralization basis. It has been found, that multiple laws and regulations settling issues of concern related to formation and development of capable territorial communities have been passed in 2017. As a result, the practical element of the reform, i.e. formation of united territorial communities became more dynamic. However, there are some issues of concern that need to be resolved for successful reformation. The main areas and measures were determined to improve the legislative framework for the process of formation of capable territorial communities and more active expert, methodological and resource support thereof.

Key words: *decentralization, power decentralization, united territorial community, administrative reform, allocation of authorities.*

УДК 334.723

Круглов В.В.
Харківський національний університет будівництва та архітектури

РИЗИКИ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена проблемам управління ризиками проектів державно-приватного партнерства (ДПП). Партнерські відносини між державним і приватним секторами широко використовуються в розвитку інфраструктури останні тридцять років. У статті розглядаються теоретичні підходи та практичні аспекти управління ризиками державно-приватного партнерства. Особлива увага приділена категоріям ризиків. У статті розглядається характер ризиків у проектах ДПП, аналізуються різні підходи до класифікації ризиків і пропонуються методи управління ризиками.

Ключові слова: *ризики, інвестиції, методологія, державно-приватне партнерство, проекти державно-приватного партнерства.*

Постановка проблеми. Протягом останніх трьох десятиліть реалізація інфраструктурних проектів багатьма країнами світу здійснювалася за допомогою державно-приватного партнерства (далі – ДПП). За своєю суттю ДПП є юридично закріпленим співробітництвом між державним та приватним секторами з метою фінансування, будівництва, управління та обслуговування інфраструктурних проектів. Незважаючи на досить інноваційний підхід з боку держави щодо розширення фінансових, технічних та управлінських можливостей у сфері надання публічних послуг, не всі проекти ДПП мали успішний результат впровадження [1]. Враховуючи складність та масштабність, значну тривалість проекту, невизначеність зовнішнього середовища, недоліки управління, реалізація угоди може бути унеможливлена впливом великої кількості ризиків. Процедура оцінювання ризиків потребує складного моделювання процесів, які можуть виникати та описуються суб'єктивним набором даних. У процесі реалізації проектів ДПП необхідне врахування всієї множини ризиків, що можуть виявитися протягом дії угоди між державою та приватним власником. Ризики, що виникають, різняться ступенем впливу та вірогідністю появи, вимагаючи дій кожної зі сторін угоди. Такими діями може бути перерозподіл ризиків, зміна умов угоди. Розуміння множини майбутніх ризиків дає можливість визначитися щодо участі в проектах потенційних інвесторів, правильного розподілу ризиків в угодах ДПП, з'ясування реальної вартості послуг з урахуванням витрат, пов'язаних з ризиками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливу увагу дослідників привертає вивчення юридичних, тарифних, фінансових, політичних ризиків як найбільш важливих у проектах [2]. Дослідженню ризиків та їх впливу на проекти державно-приватного партнерства присвятили свої праці М. Левіс, Б. Лі, Ф. Медда, Д. Паркер, М. Реган, С. Тімоті, А. Чан та ін. На жаль, у світовій практиці ще не накопичено досить даних щодо проблем реалізації довгострокових проектів ДПП (понад 30 років), а вітчизняна практика має незначну кількість емпіричних даних з причин недавнього використання проектів ДПП. Отже, існують певні прогалини в дослідженнях, пов'язаних з різними підходами до ідентифікації ризиків у моделях ДПП на різних стадіях здійснення. Із зазначених причин доцільним є проведення дослідження факторів та чинників ризику для ефективного управління проектами ДПП, запобігання ризикам, пом'якшення наслідків ризиків і досягнення успішності в управлінні проектами ДПП.

Мета статті – розглянути та проаналізувати наявні підходи щодо ідентифікації ризиків у проектах державно-приватного партнерства на різних стадіях здійснення, враховуючи їх приналежність та вплив, та виокремити основні фактори ризику та чинники, що їх створюють.

Виклад основного матеріалу дослідження. ДПП може бути визначено як угоду між органами державної влади та приватною стороною, в якому остання приймає на себе суттєві фінансові, технічні та операційні ризики під час проектування, фінансування, будівництва та експлуатації об'єкта

[3]. Використання механізму ДПП служить ефективним способом залучення коштів приватного сектору для розвитку суспільної інфраструктури, що зменшує фінансовий тягар держави [4]. У загальному розумінні ризик є будь-яким результатом, який відхиляється від очікувань, і становить значну проблему в складних інфраструктурних проектах, в яких існує висока ймовірність перевитрат коштів і часу [5, с. 183]. Ризик – це вірогідність появи події, що наносить шкоду [6; 7]. Загальний ризик, що пов'язаний з проектом, є непередбачуваною зміною загальної вартості проекту [8, с. 49].

У стандартній фінансовій теорії інвестори в будь-якому проекті стикаються з двома типами ризику: систематичним і несистематичним. Систематичний ризик пов'язаний з ризиком, який не є диверсифікованим; несистематичний ризик пов'язаний з особливостями характеристик проекту, такими, як геологічні умови, складність будівництва [9]. Розподіл ризиків є основною проблемою під час укладання угод ДПП [10, с. 383]. Ризики не лише можуть зупинити виконання проектів, але й можуть завдати шкоди державі [11]. Багато ризиків у проектах інфраструктури ДПП дуже важко точно оцінити через великі масштаби проекту і значну тривалість, переоцінку можливостей зацікавлених сторін сприймати ризики [12]. Ризики, що виникають у проектах ДПП, є численними і різняться залежно від секторального напряму реалізації. Наприклад, у [13] ідентифіковано 75 ризиків, які діляться на категорії: макро, ринкові та проектні ризики.

Фактори ризику можна розділити на дві групи: екзогенні ризики (політичні, юридичні, економічні, природні, ринкові) та ендогенні ризики (вибір проектів, проектне фінансування, будівництво, взаємини, експлуатація). Екзогенні ризики будівництва неконтрольовані і виникають під впливом зовнішніх чинників, таких, як стихійні лиха, ринковий ризик, процентний ризик тощо, а ендогенні ризики виникають з конкретних контрактних факторів проектів ДПП [14]. У методах, що застосовують для оцінки проектів ДПП, основним фактором, який необхідно проаналізувати, є ризик. Тому багато вчених, які розглядають успіх реалізованих проектів ДПП, намагаються виокремити ключові ризики або класифікувати їх у групи, що мають найбільший вплив на процес і результат проекту та можуть у майбутньому сприяти реалізації таких проектів. На основі досліджень [5; 15–20] було виділено основні фактори ризиків проектів ДПП на різних стадіях реалізації та їх чинники (табл. 1).

Ризики зводяться до макроекономічного, будівельного, операційного та ринкового ризиків. Серед цих категорій макроекономічні ризики вважаються критичними факторами ризику за більшістю досліджень. Коливання відсоткових ставок, інфляція також створюють значну невизначеність у завершенні проектів ДПП. Крім того, форс-мажор ідентифікується як фактор ризику з найменшою вірогідністю для пом'якшення, оскільки він не контролюється ні державою, ні приватною стороною [21].

У дослідженні ризиків у Малайзійських проектах ДПП [22] виявлено, що найбільші ризики у відповідності з їх показником індексу значущості ризику були такими: відповідальність перед третіми особами (19), волатильність відсоткових ставок (18,4), перевищення вартості будівництва (17,4), зміни в законодавстві (17), зміни в податковому регулюванні (16,2), поганий фінансовий ринок (15,9), перевищення вартості експлуатації (14,7), витрати на обслуговування вищі за очікувані (13,4), залишкова вартість (12,1) і ринковий попит (12,1).

Ідентифікувавши основні ризики проектів ДПП, розуміючи їх природу, вірогідність виникнення, наступним завданням постає розподіл зобов'язань щодо ризиків між партнерами. Відповідальність за пом'якшення впливу ризиків, запобігання появи ризиків підвищує вірогідність своєчасного виконання умов угоди, хоча потребує додаткових витрат відповідного учасника угоди. Типовий розподіл відповідальності щодо ризиків у проектах ДПП [5, с. 187] представлено в табл. 2. Як видно з табл. 2, основні зобов'язання щодо ризиків проекту покладається на приватного партнера.

Схожий підхід до розподілу ризиків у проектах ДПП розглянуто в [23] та встановлено, що оптимальне значення для інвестованих коштів залежить від кількісного та якісного розподілу ризиків. Запропоновано три рівні факторів ризику: макроекономічні (політичні, соціальні), мезорівень (ризик будівництва) і мікроризики. Відповідно, визначено розподіл ризиків між партнерами: макрорівень розподіляється в державний сектор, мезоризик – у приватний і мікроризик – в обидва сектори.

Зазначені дослідження дозволяють визначитися, яким чином розподілити управління ризиками. В [24] управління ризиками делегується партнеру, який найкраще розуміє, як управляти ризиком, або партнеру, здатному управляти ним за найнижчою ціною. Результати показують, що партнер, який бере на себе велику відповідаль-

Таблиця 1

Основні фактори ризиків у проектах ДПП

Фактор ризику	Чинники, які створюють ризик
Передпроектний (підготовчий)	Пошук фінансування для підготовки проекту; отримання дозволу на реалізацію проекту; умови ділянки; забруднення; наявні споруди
Фінансовий	Відсоткова ставка; девальвація грошової одиниці; пошук засобів для покриття основних та додаткових витрат на проект; коливання валютних курсів; висока вартість торгів; інфляція; нерозвинений ринок фінансування
Економічний	Прогноз попиту на ринку; цінова невідповідність; норма повернення інвестицій; зміна тарифів, цін; ризики активів; низька дохідність та ліквідність; перевищення витрат на проект; кредитний ризик; низька ефективність; несвоєчасність оплати робіт; недостатній ринковий попит
Проектний	Довготривалість; відміна окремих дозволів; недостатня специфікація умов контракту; недоліки конструкції; час і вартість будівництва; придатність для мети; зміни проекту, обсягів або специфікації; якість будівництва; затримка у погодженні проектів і дозволів; суперечливий або недосконалий контракт; відсутність допоміжної інфраструктури
Розташування	Підготовка майданчика (придбання земельної ділянки, доступність матеріалу / робочої сили, викуп, вивантаження, зв'язок із зацікавленими спільнотами); стан ділянки (умови, конструкції); землекористування
Будівельний та технологічний	Перевищення вартості будівництва (зміна контракту, зміна обсягу робіт); банкрутство субпідрядників (постачальників); якість будівництва (технічний ризик, неякісні матеріали); тимчасова затримка будівництва, непрацездатність робочої сили, незавершені інженерні мережі; час простою; технологічний збій; недостатня організація і координація; невиконання проекту (невчасне виконання); не введення в експлуатацію
Експлуатаційний (обслуговування)	Перевитрата експлуатаційної вартості (виробничі відносини, ремонт, охорона праці і технічне обслуговування); перевищення термінів робіт (низька продуктивність праці, затримки погоджень); якість обслуговування (експлуатації); зміна потреб та очікувань суспільства; ремонт (обслуговування)
Політичний (регуляторний)	Нестабільна політика уряду; державна корупція; державне втручання; регламентуючі втручання; поганий процес прийняття рішень у суспільстві; політичні чинники (анулювання ліцензії, націоналізація, відмова, обмеження на імпорт, політична опозиція)
Правовий	Зміни в законодавстві; зміни в правовій і нормативній базі; правова підтримка; недосконала правова і наглядова система; зміна в податковому регулюванні
Екологічний	Вплив на навколишнє середовище
Соціальний	Конфлікти з місцевим населенням; публічне заперечення проти функціонування проекту
Форс-мажор	Несподівані екзогенні події (повені, землетруси); геотехнічні умови; заворушення; страйки; війна; безлад

Таблиця 2

Типовий розподіл зобов'язань щодо ризиків між партнерами у проектах ДПП

Категорія ризику	Опис	Розподіл зобов'язань щодо ризиків
Наявні об'єкти	Придатність для використання в перепланування	Держава
Умови ділянки	Забруднення, будівельні матеріали	Держава, Приватний партнер
Екологія	Дотримання екологічних заходів	Приватний партнер
Проектування	Цільова придатність	Приватний партнер
Будівництво	Відповідальність за строки та витрати	Приватний партнер
Трудові відносини	Трудові суперечки та затримки	Приватний партнер
Введення в експлуатацію	Затримки та витрати на усунення недоліків	Приватний партнер
Попит на послуги	Виведення доходів третіх осіб	Приватний партнер
Мережевий ризик	Підключення до мережі постачальників	Приватний партнер
Ризик витрат на життєвий цикл	Відповідальність за вартісні зміни	Приватний партнер
Політичний ризик	Зміни податкового законодавства	Держава
Фінансовий ризик	Зміна відсоткових ставок та курсів валют	Приватний партнер
Форс-мажор	Непередбачувані випадки	Приватний партнер

ність, може надавати більше пропозицій і мати більше шансів бути обраним для реалізації проекту ДПП.

Чітке визначення відповідальності щодо ризиків не говорить про певну відокремленість партнерів у своїх намаганнях досягти певних результатів, адже головною метою проекту залишається задоволення важливих потреб суспільства. Кінцевий позитивний результат залежить від спільних дій приватного та державного власника. Якщо суб'єкт підприємницької діяльності має виявити фінансові, технічні та управлінські якості, то державний партнер має забезпечити ефективну реалізацію функцій державних органів (адміністрування, дозволи, доступність інформації, прозорість та спрощеність процедур, територіальний маркетинг, політична стабільність, субсидування), наявність об'єктів державної власності (придатні земельні ділянки, будівлі, комунікації) та формування відповідної державної політики щодо розвитку ДПП. В управлінні ризиками кращий результат виходить, коли обидві сторони проекту взаємно співпрацюють, щоб зменшити вплив ризиків на реалізацію проекту на всіх стадіях реалізації.

Висновки. За результатами дослідження можна зазначити, що реалізація довгострокових та масштабних проектів державно-приватного партнерства постійно стикається з низкою різноманітних ризиків практично на будь-якій стадії виконання проекту. Незначна кількість емпіричних даних щодо проектів, які існують декілька десятиліть, заважає провести всебічний аналіз видів ризиків та їх впливу на результати здійснення проектів. Запропонований огляд сучасних досліджень дозволяє виокремити основні види ризиків (передпроектний, фінансовий, економічний, будівельний, екологічний, політичний тощо) та визначити окремі чинники виникнення ризиків, що дозволяє зорієнтувати потенційних партнерів щодо методів визначення вартості проекту, задіяних третіх сторін та підрядників, особливостей ризиків та майбутнього розподілу зобов'язань щодо ризиків між партнерами реалізації проекту. Доцільним є розроблення методичного забезпечення розрахунку ризиків на різних стадіях здійснення проекту для використання у процедурі відбору приватних учасників ДПП та формування в угодах окремих умов, пов'язаних з питаннями ризиків. Лише спільні дії органів державної влади та приватного партнера дозволять здійснювати ефективне управління ризиками та досягати поставлених власних та загальних цілей.

Список літератури:

1. Qi X., Ke Y., Wang S. Analysis of Critical Risk Factors Causing the Failures of China's PPP Projects. China Soft Science. 2009. № 5. P. 107–113.

2. Yu Y., Chan A. P., Chen C., Darko A. Critical Risk Factors of Transnational Public-Private Partnership Projects: Literature Review. Journal of Infrastructure Systems, 2017. № 24(1). P. 04017042.

3. Farlam P. Working together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa. South African Institute of International Affairs: Pretoria, 2005. № 2. 59 p.

4. Li B., Akintoye A., Edwards P. J., Hardcastle C. The Allocation of Risk in PPP/PFI Construction Projects in the UK. International Journal of Project Management. 2005. № 23. P. 25–35.

5. Regan M., Smith J., Love P. Assessing Risk in Infrastructure Public-Private Partnerships. International Conference on Infrastructure Development and Investment Strategies for Africa. Zambia, 2014. P. 177–190.

6. Hwang B. G., Zhao X., Yi L. S., Zhong Y. Addressing risks in green retrofit projects: The case of Singapore. Project Management Journal. 2015. № 46(4). P. 76–89.

7. Parker D., Handmer J. Hazard management and emergency planning: perspectives in Britain. England: Routledge, 2013. 296 p.

8. Timothy C. Irwin.t Government Guarantees Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects. The World Bank Washington, D. C., 2007, 213 p.

9. Makovšek D., Moszoro M. Risk pricing inefficiency in public-private partnerships. Transport Reviews. 2018. № 38(3). C. 298–321.

10. Mandiartha P., Duffield C., Razelan I. S. B. M., Ismail A. B. H. Risk management, governance and financing issues in Public Private Partnerships – Transportation projects. FGIC 1st Conference on Governance & Integrity, 2017 "Innovation & Sustainability Through Governance". Malaysia, 2017. P. 378–395.

11. Khallaf R., Naderpajouh N., Hastak M. Interactional Analysis for Two-party Risk Assessment in Public Private Partnerships (PPP). The 5th World Construction Symposium 2016: Greening Environment, Eco Innovations & Entrepreneurship 29-31 July 2016. Sri Lanka. 2016. P. 294–300.

12. Xiong W., Zhao X., Yuan J.-F., & Luo S. Ex Post Risk Management in Public-Private Partnership Infrastructure Projects. Project Management Journal. 2017. № 48(3). P. 76–89.

13. Khallaf R., Naderpajouh N., Hastak M. A Risk Registry for Renegotiation in Public-Private Partnership (PPP) Projects: ICRAM-PPP. Construction Research Congress 2016: Old and New Construction Technologies Converge in Historic San Juan. Puerto Rico, 2016. P. 2669–2678.

14. Alzahrani S., Boussabaine H. Risk mapping in public private partnership projects. Proceedings of the Second International Conference on Advances in Social Science, Economics and Management Study-SEM. 2014. P. 83–86.

15. Grimsey D., Lewis M. K. Evaluating the Risks of Public-Private Partnerships for Infrastructure Projects. International Journal of Project Management. 2002. № 20(2). P. 107–118.

16. Qu. Y. Computer-Assisted Content Analysis in Risk Identification of Public-Private Partnership Projects. International Symposium on Emerging Technologies for Education. Switzerland : Springer, 2017. P. 528–538.

17. Koh J. M. Diverse Risks of Developing Countries' Infrastructure Markets. Green Infrastructure Financing. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. P. 91–108.

18. Chan A. P. et al. Empirical Study of Risk Assessment and Allocation of Public-Private Partnership Projects in China. Journal of Management in Engineering. 2011. №27(3). P. 136–148.

19. Ogunlana S., Kurniawan F. Risks behind the Variables of Financial Model for Public-Private Partnership Project. Narotama International Conference on Civil Engineering 2015. Indonesia, 2015. P. 117–124.

20. Iossa E., Spagnolo G., Vellez M. The Risks and Tricks in Public-Private Partnerships. The Analysis Of Competition Policy And Sectoral Regulation. 2014. P. 455–489.

21. Li N., Song Q. Public-Private Partnership in Developing China: Evolution, Institutionalization and Risks. The Emerald Handbook of Public-Private Partnerships in Developing and Emerging Economies. U.K., 2017. P. 113–139.

22. Sarvari H., Valipuor A., Nordin, Y., Norhazilan M. N. Risk Ranking of Malaysian Public Private Partnership Projects. Applied Mechanics and Materials. Trans Tech Publications. 2014. Vol. 567. P. 613–618.

23. Li B., Akintoye A., Hardcastle C. VFM and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects. School of Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University, Glasgow G4 0BA, Working Paper for Ph. D. Study. 2001. P. 16–21.

24. Medda F. A Game Theory Approach for the Allocation of Riks in Transport Public-Private Partnership. International Journal of Project Management. 2006. № 25(3). P. 213-218.

РИСКИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Статья посвящена проблемам управления рисками проектов государственно-частного партнерства (ГЧП). Партнерские отношения между государственным и частным секторами широко используются в развитии инфраструктуры последние тридцать лет. В статье рассматриваются теоретические подходы и практические аспекты управления рисками государственно-частного партнерства. Особое внимание уделено категориям рисков. В статье рассматривается характер рисков в проектах ГЧП, анализируются различные подходы к классификации рисков и предлагаются методы управления рисками.

Ключевые слова: *риски, инвестиции, методология, государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства.*

RISKS IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS PROJECTS

This article is devoted to the problems of risk management of public-private partnerships (PPPs) projects. Public-private partnerships have been widely used in infrastructure development in the past thirty years. The article considers theoretical approaches and practical aspects of risk management of public-private partnership. Particular attention is given in the article to categories of risks. The article examines the nature of risks in projects of public-private partnership, analyzes the various approaches to risk classification, and suggests the methods of risk management.

Key words: *risks, investments, methodology, public-private partnership, public-private partnership projects.*

УДК 351.778.532:347

Кушлик Р.О.
Львівський національний університет ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С.З. Гжицького

СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті досліджено державну енергоощадну політику як комплекс взаємопов'язаних організаційних і технологічних заходів зі скорочення обсягів використання всіх видів енергоресурсів. Проаналізовано необхідність надання фізичним особам, організаціям, органам державної влади, органам місцевого самоврядування актуальної інформації про вимоги законодавства щодо енергозбереження, про хід реалізації урядових програм. Обґрунтовано умови забезпечення соціально-економічного розвитку держави в контексті підвищення конкурентоспроможності галузей, промислових комплексів та підприємств.

Ключові слова: *державна політика, енергозбереження, органи державної влади, інформаційне забезпечення, законодавство, місцеве самоврядування, соціально-економічний розвиток, енергоефективність.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Однією з умов забезпечення соціально-економічного розвитку держави є підвищення конкурентоспроможності галузей, промислових комплексів та окремих підприємств. Конкурентоспроможність підприємств значною мірою визначається енергоємністю продукції, що виробляється, і ступенем ефективності використання енергоресурсів. Державна політика енергозбереження є основою зниження енергоємності кінцевої продукції, фактором підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку. Ефективне стимулювання державною політики енергозбереження видається можливим, якщо буде забезпечена раціональна зацікавленість підприємств усіх галузей в економному витрачанні енергоресурсів як способу скорочення витрат.

Обґрунтуванням важливості економії енергоресурсів є факт, що Україна має у своєму розпорядженні відносно незначний енергетичний потенціал, який без належного рівня державного управління не може вирішувати проблему забезпечення економічного зростання країни. Програми енергозбереження визначають основні напрями державної політики у цій сфері та підвищення енергетичної ефективності. Вони містять перелік запланованих організаційних, правових і технічних заходів, цільові показники їх виконання, обсяги та джерела фінансування. Також необхідно передбачати зацікавленість потенціальних інвесторів та сертифікованих організацій, що надають послуги у сфері енергозбереження соціально значимих об'єктів у державі.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Незважаючи на велику кількість досліджень і розроблених організаційно-економічних моделей реалізації стратегій енергозбереження, залишається актуальною проблема формування методичного інструментарію, що дозволить здійснювати комплексне державне управління енергозбереженням. Необхідно відзначити, що сформульовані проблеми, які ускладнюють досягнення кінцевої мети реалізації політики енергозбереження, підвищення енергетичної ефективності всіх галузей промисловості, житлово-комунального господарства, були лише частково враховані на певному етапі.

За оцінками аналітиків, у результаті структурних змін у соціально-економічному розвитку держави поряд з проведенням енергоощадної політики енергоємність української економіки істотно знизиться, що зумовить і зниження внутрішнього попиту на первинні енергоресурси. Доцільність проведення аналізу енергоємності та ефективності постачання енергоресурсів у цілому зумовлена взаємозв'язком процесів створення доданої

вартості виробників, споживачів енергоресурсів і організацій, що здійснюють їх транспортування.

Потрібно розглядати можливості комплексного підвищення енергоефективності виробництва енергоресурсів і промислової продукції, заснованого на зниженні обсягів споживання і витрат на всі види енергоресурсів у структурі витрат на їх виробництво. Однак спроби впровадження комплексного підходу до державної політики енергозбереження в постачанні енергоресурсів і споживання промислової продукції не завжди дають позитивні результати.

Формулювання мети статті, постановка завдань. Метою статті є аналіз стану реалізації державної політики енергозбереження крізь призму соціально-економічного розвитку України. Для цього потрібно вирішити такі завдання:

1. Дослідити державну енергоощадну політику як комплекс взаємопов'язаних організаційних і технологічних заходів зі скорочення обсягів використання всіх видів енергоресурсів.

2. Проаналізувати ефективність надання організаціям, органам державної влади, органам місцевого самоврядування актуальної інформації про хід реалізації урядових програм.

3. Обґрунтувати умови забезпечення соціально-економічного розвитку держави в контексті підвищення конкурентоспроможності галузей, промислових комплексів та підприємств.

4. З'ясувати необхідність проведення енергоаудиту на державних підприємствах, організаціях та установах з метою виявлення «проблемних зон» енергозбереження.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Під енергозбереженням розуміється сукупність організаційної, правової, технічної, технологічної, економічної, науково-дослідної, освітньої, соціальної діяльності, спрямованої на скорочення обсягу використання паливно-енергетичних ресурсів у збереженні та поліпшенні відповідних позитивних результатів від їх споживання. Державна політика енергозбереження має передбачати здійснення комплексу взаємопов'язаних організаційних і технологічних заходів щодо скорочення обсягів використання всіх видів енергоресурсів на етапах їх видобутку, транспортування і споживання.

Державна політика з розроблення та реалізації енергоощадних технологій повинна мати необхідне інформаційне забезпечення. Інформаційна політика енергозбереження передбачає надання організаціям, органам державної влади, органам місцевого самоврядування актуальної інформації про вимоги законодавства щодо енергозбереження та про хід реалізації урядових програм. Інформація щодо енергоефективності носить різноманітний характер і включає дані про програми енергозбереження, про нормативні акти у галузі енергозбереження та зведені показники використання енергоресурсів [10].

Наявна система інформаційного забезпечення енергозбереження включає в себе програми, стандарти, регламенти, методичну документацію і правила, що розробляються для управління енергозбереженням на різних етапах і стимулювання підвищення енергоефективності. Реалізація інтеграційного рівня в галузі енергозбереження регіонального масштабу з'єднує окремі системи і суб'єкти енергозбереження та соціально-економічний розвиток регіонів у цілому. Програми енергозбереження визначають основні напрями з енергозбереження та підвищення енергетичної ефективності, вони містять перелік планованих організаційних, правових і технічних заходів, цільові показники їх виконання, обсяги та джерела їх фінансування.

За своєю суттю програми є планами заходів з підвищення енергоефективності суб'єктів енергозбереження. Особливої уваги потребує розгляд енергоощадних заходів, що проводяться суб'єктом енергозбереження на своїх об'єктах (будівлях, приміщеннях, виробничих об'єктах), спрямованих на підвищення енергетичної ефективності та обліку енергоресурсів [9]. Суб'єкти енергозбереження розрізняють: на верхньому рівні – це центральні органи виконавчої влади, а на нижньому – це, наприклад, школи, дитсадки, лікарні, тобто суб'єкти соціально-економічного розвитку країни. Для кожного з рівнів передбачено проведення різних видів заходів: для шкіл – це, наприклад, утеплення фасадів, встановлення теплорегуляторів, а для департаментів – проведення енергоаудиту та інвентаризації приладів.

Зазвичай складаються стійкі енергосистеми, що зумовлюють взаємозв'язок з постачання енергоресурсів, структури виробництва і споживання енергоресурсів та товарів промислового виробництва. У зв'язку з цим можуть виникати складнощі в організації процесів енергозбереження на окремих підприємствах, виділених за галузевою ознакою [4]. Система державного управління енергозбереженням на місцевих рівнях недостатньо ефективна, функції нагляду в галузі енергозбереження мають здійснюватися не тільки на рівні державного управління, але і на рівнях місцевого

самоврядування. Відсутність дієвих механізмів стимулювання інвестиційної, інноваційної та організаційної діяльності з енергозбереження не сприяє ефективній державній політиці в цій галузі.

Керівництвом більшості великих підприємств енергоощадні заходи не розглядаються як спосіб істотного підвищення економічної ефективності та конкурентоспроможності підприємств. Причиною може бути відсутність уніфікованих процедур і чітких критеріїв оцінки економічної ефективності заходів у сфері енергозбереження [1]. Це послаблює інтерес приватних інвесторів, зокрема до фінансування комплексних соціально-економічних програм, оскільки недостатньо розвиненою є інноваційна інфраструктура у сфері енергозбереження.

В Україні мають функціонувати інноваційні центри колективного користування високотехнологічним обладнанням, центри трансферу технологій, інноваційні підприємства та інші суб'єкти інноваційної інфраструктури. Однак перераховані організаційні форми практично не взаємодіють між собою і з іншими суб'єктами процесів енергозбереження з питань поширення енергоощадних інновацій [3, с. 126]. Енергоаудит як основне джерело інформації щодо енергоспоживання і потенціал економії енергоресурсів є обов'язковим для більшості підприємств і організацій. Ця процедура сприяє стимулюванню процесів енергозбереження та отримання достовірних даних про ефективність енерго- і ресурсокористування. Невирішеність перелічених проблем знижує роль і значення енергозбереження у підвищенні ефективності соціально-економічного розвитку держави.

Необхідно відзначити, що сформульовані проблеми, що ускладнюють досягнення кінцевої мети реалізації державної політики енергозбереження, – це підвищення енергетичної ефективності всіх галузей промисловості, ЖКГ та невиробничої сфери, мають бути враховані під час розроблення енергетичної стратегії України [8]. Енергетична стратегія має уособлювати реалізовані на практиці напрями розвитку паливно-енергетичного комплексу, які мають забезпечити досягнення цільових темпів економічного зростання країни та регіонів, збільшення ВВП, зниження їх енергоємності та підвищення енергетичної ефективності всіх галузей і сфер економіки, а також забезпечення належного соціально-економічного розвитку.

Важливим є стимулювання споживачів паливної енергетики до зменшення обсягів їх споживання з метою зниження витрат; це може бути досягнуто шляхом інформаційної підтримки: пропаганди енергозбереження та навчання способів економії енергоресурсів без вдосконалення техніки і технологій, з мінімальними фінансовими витратами [11]. За оцінками експертів, енергозбереження з боку споживачів дозволить забезпечити реалізацію 2–10% економії від загального потенціалу енергозбереження.

Необхідним є енергозбереження в будівлях і спорудах шляхом поліпшення їх конструкцій для економії теплової та електричної енергії, яка використовується для опалення та освітлення. Впровадження інноваційних енергоощадних технологій, матеріалів і техніки необхідне у разі споживання паливно-енергетичних ресурсів у промисловості [7, с. 11]. Для цього необхідне формування інфраструктури поширення інновацій, а також систем нормативного, методологічного та програмного забезпечення енергозбереження.

Ефективне стимулювання енергозбереження буде можливим, якщо буде забезпечена зацікавленість промислових підприємств усіх галузей в економному витрачанні енергоресурсів як способі скорочення витрат. Також необхідно забезпечити зацікавленість інвесторів і організацій, що надають послуги в сфері енергозбереження. Діяльність з розроблення та реалізації енергоощадних заходів має містити необхідне інформаційне забезпечення. Наявна система інформаційного забезпечення енергозбереження має включати в себе програми, стандарти, регламенти, методичну документацію і правила, що розробляються для управління енергозбереженням на різних етапах, і стимулювання підвищення енергоефективності в промисловості.

У зв'язку з підвищенням значущості всебічного інформаційного забезпечення прийняття рішень у галузі енергозбереження виникає потреба в отриманні більш повної і точної інформації за оцінками обсягів енергоспоживання та резервів енергозбереження у розрізі галузей промисловості. Основним джерелом інформації про максимальні втрати паливно-енергетичного комплексу та відповідний потенціал енергозбереження є результати енергетичних обстежень (енергоаудиту) [5].

Під енергоаудитом розуміється взаємопов'язаний комплекс технічних, управлінських, організаційних, економічних та інших заходів, що включає збір і оброблення інформації про використання енергетики з метою отримання достовірних даних, показників енергоефективності; виявлення потенціалу енергозбереження та можливостей підвищення показників енергетичної ефективності [2]. Збір таких даних можливий лише на основі результатів комплексного енер-

гетичного обстеження, однак нині з організацією та проведенням енергоаудиту державних організацій та установ пов'язані деякі проблеми. Таким чином, до переліку організацій, які зобов'язані проводити енергетичні обстеження, потрапляє досить багато підприємств різних галузей соціально-економічного розвитку, що можна розглядати як позитивний фактор.

Однак необхідно відзначити недоліки наявної практики проведення енергетичних обстежень: проведення енергоаудиту підприємства є дорогою процедурою, на реалізацію якої багатьом організаціям не вистачає фінансових ресурсів. При цьому без проведення належного енергетичного обстеження установи чи організації не можуть розраховувати навіть на часткове бюджетне фінансування енергоощадних заходів [6, с. 101]. Наявна практика проведення енергетичних обстежень енергоаудиторськими фірмами є тривалою і витратною для промислових підприємств. Багато рекомендацій енергоаудиторів не реалізуються на практиці з причин відсутності у підприємств фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів. Перераховані умови, пов'язані з проведенням енергоаудиту, негативно сприймаються керівниками підприємств і в результаті не сприяють енергозбереженню та підвищенню енергоефективності економіки.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Державна політика енергозбереження дозволяє зробити свій внесок у поліпшення стану навколишнього середовища. Для стимулювання процесів енергозбереження та гарантованого підвищення енергоефективності в Україні необхідне створення дієвих механізмів практичної реалізації заходів у галузі енергозбереження. Це видається можливим, якщо весь процес – від проведення енергетичних обстежень та виявлення резервів енергозбереження в країні до допомоги у впровадженні нового енерго- і ресурсозберігального обладнання та матеріалів – буде здійснюватися за участю і контролю органів державної влади. Удосконалення наявної практики проведення енергоаудиту дозволить підвищити ефективність використання енергоресурсів у довгостроковій перспективі і забезпечити баланс інтересів усіх суб'єктів соціально-економічного розвитку в державі.

Розглянувши значення енергозбереження у підвищенні конкурентоспроможності та економічної ефективності підприємств, організацій та установ, можна зробити висновок, що завдання підвищення енергоефективності державних суб'єктів безпосередньо пов'язане із завданням скорочення втрат і зменшення обсягів споживання енергетики, тобто витрати, що займають суттєву частку в структурі всіх витрат. Особливої актуальності енергозбереження набуває в умовах зростання вартості палива і конкуренції; низька ефективність споживання енергоресурсів призводить до збільшення витрат виробництва і собівартості готової продукції. У зв'язку з цим енергозбереження як фактор підвищення енергоефективності та зниження витрат має стати основним завданням державної політики у цій сфері.

Список літератури:

1. Воробйов А.В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». Запоріжжя, 2007. 20 с. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ard/2007/07vavidb. zip.

2. Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2016 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 243, станом на 2 серпня 2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-%D0%BF.

3. Димченко О.В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія. Харків: Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова, 2009. 356 с.

4. Мороз Н.В. Розвиток системи управління житловим фондом в Україні: автореф. дис. … к. е. н.: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». Львів: б. в., 2016. С. 3.

5. Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України. Концепція впровадження механізмів стабільного фінансування заходів з енергоефективності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 489-р, станом на 2 серпня 2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/489-2016-%D1%80.

6. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / Нижник Н. Р., Машков О. А.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. К. : УАДУ, 1998. 160 с.

7. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2011. 36 с.

8. Онищенко В.О. Інвестиційне забезпечення розвитку альтернативної енергетики в умовах енергетичної залежності. / В.О. Онищенко, С.П. Сівіцька. Економічний часопис-XXI. 2014. № 9–10(1). С. 34–37.

9. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства: Закон України від 15 грудня 2010 р. № 2787-VI, станом на 2 серпня 2016 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2787-17.

10. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М.; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

11. Фаренюк Г.Г. Розвиток національної законодавчої та нормативної бази як основа забезпечення енергоефективності будівель». Україна – енергонезалежна держава: матеріали Міжнар. конф.; ICC/WBO, 26 лютого 2015 р. URL: http://iccua.org/wp-content/uploads/2015/03/Rozvitok-natsionalnoyi-zakonodavchoyi-tanormativnoyi-bazi1.pdf.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

В статье исследована государственная энергосберегающая политика как комплекс взаимосвязанных организационных и технологических мероприятий по сокращению объемов использования всех видов энергоресурсов. Проанализирована необходимость предоставления физическим лицам, организациям, органам государственной власти, органам местного самоуправления актуальной информации о требованиях законодательства по энергосбережению, о ходе реализации правительственных программ. Обоснованы условия обеспечения социально-экономического развития государства в контексте повышения конкурентоспособности отраслей, промышленных комплексов и предприятий.

Ключевые слова: *государственная политика, энергосбережение, органы государственной власти, информационное обеспечение, законодательство, местное самоуправление, социально-экономическое развитие, энергоэффективность.*

THE CURRENT STATE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF ENERGY SAVING IN THE CONTEXT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

The state energy saving policy as a complex of interconnected organizational and technological measures for reduction of volumes of use of all types of energy resources is researched. The necessity of providing the individuals, organizations, state authorities, local governments with actual information about the requirements of legislation on energy saving, the progress of the implementation of government programs is analyzed. The conditions of ensuring the social and economic development of the state in the context of increasing the competitiveness of industries, industrial complexes and enterprises are substantiated.

Key words: *state policy, energy saving, state authorities, information provision, legislation, local self-government, socio-economic development, energy efficiency.*

УДК 351.82

Приліпко С.М.
Національна академія державного управління при Президентові України

ДИВЕРСИФІКАЦІЯ НАПРЯМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті визначено важливість обслуговуючої кооперації у забезпеченні соціально-економічного розвитку сільських територій. Зазначено основні внутрішньосистемні проблеми, що стримують кооперативний рух на селі. Вказано диверсифікацію напрямів та ключові положення публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації територіальних громад. Проаналізовано та узагальнено нормативні, оптимізаційні та стабілізуючі чинники для формування кооперативних відносин.

Запропоновано диференційований механізм публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій, представлений правовою, фінансово-економічною та організаційно-економічною формами. Зазначено основні напрями співпраці органів публічної влади у сфері розвитку обслуговуючої кооперації у сільських населених пунктах.

Ключові слова: *публічне управління, управлінський процес, обслуговуюча кооперація, кооператив, сільська територія, диверсифікація, розвиток.*

Постановка проблеми. Світова практика кооперативного руху засвідчує його прогресивний вплив на економічний і соціальний устрій суспільства. У світі діє понад 120 різновидів кооперативів загальною чисельністю понад 700 тис. одиниць, до яких входять понад 800 млн учасників [15]. Обслуговуюча кооперація в Україні за роки свого існування також доводить свою важливість, корисність і ефективність. Сучасна обслуговуюча система кооперації виступає змістовним соціально-економічним явищем. В обслуговуючій кооперації тісно переплетені економічні і соціальні інтереси людей. Це не стільки санкціонований державою інститут, скільки інститут, що виник з прямого волевиявлення людей. Обслуговуюча кооперація вирішує не тільки вузькокооперативні завдання у сфері задоволення економічних, соціальних, побутових та інших потреб її учасників, а й виконує низку державних функцій щодо надання послуг населенню у сфері соціальної інфраструктури [4].

Нині процес формування і розвитку обслуговуючої кооперації рухається у напрямі розширення та різноманіття її організаційних форм. Надаючи послуги в основному сільським мешканцям, обслуговуюча кооперація залишається лідером кооперативного руху в Україні і виступає необхідним компонентом реалізації соціальних програм розвитку сільських територій. Саме науково-теоретична та практична значимість зазначеної проблеми зумовила актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей публічного управління, шляхів удосконалення державних механізмів впливу та органів публічної влади на розвиток сільськогосподарської галузі присвятили праці такі відомі вчені: О.Б. Коротич [6], М.І. Кучер [9], О.Я. Лазор [14], М.К. Орлатий [9], О.В. Радченко [10], А.П. Савков [9], О.В. Федорчак [13], В.В. Шикеринець [14]. Питання розвитку теорії кооперації та кооперативного руху посідають чільне місце у працях: А.Є. Величко [3], В.В. Зіновчук [4], М.А. Крутько [7], Г.А. Торосян [11], Г.В. Фінашиної [12]. Теоретико-методологічні положення розвитку регіонів та сільських територій висвітлено у працях: Ю.О. Лупенка [8], О.М. Могильного [8], М.К. Орлатого [8] та ін.

Проте малодослідженими залишаються питання опрацювання інтеграційних процесів диверсифікаційних моделей публічного управління у напрямі розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій. Фрагментарність розгляду теоретичних та практичних процесів публічного управління, недостатнє висвітлення особливостей державного впливу на обслуговуючу кооперацію

як складне соціально-економічне явище, недосконаліть методів реалізації державної кооперативної політики, низька результативність дій щодо регулювання кооперації зумовлює необхідність проведення досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає у дослідженні специфічних форм публічного управління у сфері обслуговуючої кооперації для сталого розвитку сільських територій.

Зважаючи на мету статті, головним **завданням дослідження** є визначення основних форм публічного управління у напрямі розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій та їх диверсифікація за сучасних умов господарсько-управлінських процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на всі труднощі відродження, обслуговуюча кооперація – це органічний, структурний елемент АПК, що функціонує відповідно до ринкових та економічних законів, що зумовлені як особливостями кооперативної сфери розширеного відтворення, так і специфічними моментами, зумовленими сферою АПК. При цьому цільова економічна функція обслуговуючої кооперації полягає в доведенні матеріальних благ до споживача, а основна її цінність полягає у соціальній спрямованості. Обслуговуюча кооперація поєднує у собі особисті, колективні та суспільні інтереси, створює реальні передумови для розвитку сільських територій [11, с. 46].

Варто зазначити, що обслуговуючі кооперативи є альтернативною формою організації сільського господарства. Разом з тим, обслуговуюча кооперація ґрунтується на специфічних засадах і формі самоорганізації населення, взаємної підтримки, об'єднання побутових і господарських сфер життя людини.

Згідно із визначенням, що надається у ст. 2 Закону України «Про кооперацію», обслуговуючий кооператив – кооператив, який утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу, а також іншим особам з метою провадження їхньої господарської діяльності [1].

Згідно з Класифікацією організаційно-правових форм господарювання (ДК 002:2004) обслуговуючими є кооперативи, які утворюються шляхом об'єднання фізичних та (або) юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу, а також іншим особам з метою провадження їхньої господарської діяльності. Обслуговуючі кооперативи надають послуги іншим суб'єктам тільки в обсязі, що не перевищує 20% загального обороту кооперативу [5].

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» обслуговуючі кооперативи спрямовують свою діяльність на обслуговування сільськогосподарського та іншого виробництва учасників кооперації. Залежно від виду діяльності вони поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі, сервісні та інші [2].

Виконання обслуговуючою кооперацією господарської та соціальної функцій підтверджує її важливість у розвитку аграрного сектору і підвищення рівня життя сільського жителя. Однак становлення кооперативних процесів в Україні відбувається не так успішно. Головними причинами, що стримують розвиток кооперативних процесів, на нашу думку, є внутрішньосистемні проблеми у сфері кооперації разом з недостатньою цілеспрямованою підтримкою з боку держави. Як правило, внутрішньосистемні проблеми обслуговуючої кооперації пов'язані, насамперед, зі «слабкою соціальною суб'єктною базою кооперації». Саме ця причина є головною для всіх кооперативних структур у країні. Потенційними учасникам обслуговуючої кооперації нині є власники особистих підсобних господарств, фермерські господарства, невеликі агрофірми. Однак міжфермерська кооперація поки що перебуває у зародковому стані як через причини просторового розосередження самостійних селянських господарств, так і через процеси соціальної диференціації, що активно розвиваються. Великі господарства, як правило, не зацікавлені у розвитку кооперативних зв'язків. Вони вважають за краще вирішувати свої проблеми самостійно; решта – не готові до організації вертикальних кооперативних об'єднань та структур (обслуговуючих кооперативів з постачання, сервісу тощо).

Іншою важливою проблемою, що стримує розвиток обслуговуючої кооперації на селі, є низька практика господарського самоврядування у сільських жителів, відсутність знань про роль та значимість кооперативів в аграрній сфері, непідготовленість фахівців і керівників самих кооперативних об'єднань. Третьою проблемою є зношена матеріально-технічна база обслуговуючої кооперації (будівлі, споруди, техніка, обладнання тощо), що гостро потребує інвестування, реконструкції і технічного переоснащення.

Ще однією з проблем, що викликає внутрішньосистемні протиріччя обслуговуючої кооперації, є неможливість отримання додаткового прибутку переважно через обслуговування тільки своїх членів кооперативу.

Ефективність діяльності обслуговуючої кооперації визначається вирішенням зазначених проблем, а також формами, методами і напрямами форм публічного управління на різних рівнях. За сучасних умов розвитку та становлення держави варто впроваджувати інноваційні підходи в адміністративному регулюванні та публічному управлінні у сфері обслуговуючої кооперації [6, с. 58]. Необхідність розроблення цілеспрямованої підтримки кооперативного руху та вдосконалення форм публічного управління є важливим завданням для державної аграрної політики з розвитку обслуговуючої кооперації в Україні [9, с. 58]. Інтерес держави у напрямі розвитку обслуговуючої кооперації зумовлений ще й тим, що вона відіграє важливу роль у вирішенні соціально-економічних питань суспільства, особливо у сільській місцевості. Наприклад, обслуговуючі кооперативи виступають центром організації та проведення роботи у різних напрямах діяльності сіл: житлово-комунальній, сервісно-побутовій, організаційно-масовій, інформаційно-консультаційній.

Кооперативне обслуговуюче підприємство є сільським громадським та комунікаційним центром [12]. Для обслуговуючої кооперації співпраця з органами публічної влади дає можливість зміцнити свій економічний потенціал і, в кінцевому підсумку, реалізовувати свою місію. Однак жодні важливі питання не можуть бути вирішені на місцях до того часу, поки вони не вирішені на державному рівні [13]. Тому на рівні держави законодавчим та адміністративним органам влади варто створювати сприятливі умови розвитку кооперації, зокрема обслуговуючої, оскільки саме вона покликана підтримувати позитивний наявний соціально-економічний рівень сільських територій та постійно поліпшувати його для створення сприятливих умов проживання.

У зв'язку із зазначеним особливого значення набуває диверсифікація напрямів публічного управління щодо розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій (табл. 1).

Діяльність обслуговуючих кооперативів багато в чому залежить від державного управління, особливо в питаннях надання соціальних послуг громадянам [3]. Узагальнюючи досвід господарської діяльності у сфері обслуговуючої кооперації, варто зазначити, що за сучасних умов управлінських процесів головним є виконання соціальної місії – підвищення життєвого рівня сільського населення шляхом вирішення його соціально-побутових проблем і зниження соціальної напруженості у суспільстві.

Вплив позитивних умов на рівень розвитку кооперативних відносин у сфері обслуговування виражається в дії конкретних чинників: нормативних; оптимізаційних; стабілізуючих. До нормативних чинників варто віднести: мотивацію у створенні

Таблиця 1

Диверсифікація напрямів публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій*

Напрям	Ключові положення публічного управління
Галузевий	Освоєння нових видів послуг: ЖКГ, соціально-побутових, ремонтно-будівельних, юридичних, кредитних, страхових тощо.
Територіальний	Розширення зон обслуговування: розвиток діяльності в об'єднаних територіальних громадах, районних і обласних центрах, серед різних вікових груп населення, в трудових колективах тощо.
Внутрішньогалузевий	Розвиток традиційних галузей у нових напрямах: побутове обслуговування, відродження народних промислів, забезпечення ліками, розширення видів кооперативних організацій і структур тощо.
Структурний	Зміна організаційних форм, наприклад, створення інтеграційних об'єднань, оптово-роздрібних, заготівельно-збутових структур.
Технологічний	Автоматизація робочих місць, комп'ютеризація оброблення і передачі інформації, модернізація обладнання, диспетчеризація управлінських процесів, впровадження інноваційних технологій.
Методологічний	Застосування принципів інноваційного, стратегічного, маркетингового підходів, економічних методів мотивації пайовиків, залучення сільського населення до кооперативної діяльності.
Організаційно-правовий	Використання різних відносин власності, зокрема колективних та індивідуальних, взаємодія з інтегральними структурами АПК.
Інвестиційний	Використання ринкових форм інвестиційної діяльності, наприклад, лізингові відносини, грантова допомога, міжнародні проекти та ін.

**Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження.*

кооперативу; спосіб залучення стартового капіталу і формування пайового фонду; стабілізація фінансово-економічного стану сільськогосподарських виробників та надавачів послуг; збереження специфіки кооперативного руху; консультативна, інформаційна та науково-дослідницька підтримка розвитку потреб кооперації та кооперативних обслуговуючих формувань. Оптимізаційні чинники формуються на основі: законодавчої бази розвитку кооперації; наявності правових гарантій і захисту прав власності; системи оподаткування та податкових пільг; фінансово-кредитного обслуговування; інституційних перетворень в аграрній сфері і поява нових господарюючих суб'єктів, що потребують послуг обслуговуючих кооперативів. До стабілізуючих чинників варто віднести: наявність і рівень розвитку інфраструктури; рівень умов та можливостей для розвитку різного роду організаційних форм та утворень обслуговуючої кооперації. Серед зазначених факторів розвитку найбільш слабкими у розвитку обслуговуючої кооперації є саме нормативні. Виникає парадоксальна ситуація – є досвід, мотивація і матеріально-технічна база, однак моделі, структури, напрями та процедури створення обслуговуючих кооперативів достатнім чином не відпрацьовано. Також слаборозвиненою є консультаційна, інформаційна та науково-методична робота. Наявний досвід розвитку організаційних форм обслуговуючої кооперації не відповідає умовам сьогодення, це пояснюється психологічною неготовністю людей до пошуку нетрадиційних форм організації робіт та надання послуг [7, с. 203]. У зв'язку з цим велике значення у розвитку обслуговуючих кооперативів надається саме стабілізуючим чинникам, пріоритетом яких є розроблення та впровадження інноваційних форм та заходів державної підтримки кооперативного руху.

В останні роки для розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій органами публічного управління на державному рівні зроблено помітний крок уперед, зокрема: проведено заходи щодо лібералізації порядку реєстрації кооперативів; встановлені умови набуття кооперативами та кооперативними об'єднаннями неприбуткового статуту; розроблено систему пільгового кредитування. Не зважаючи на те, що державна підтримка розвитку обслуговуючої кооперації носить диференційований характер, її головні напрями доцільно визначати з урахуванням стратегій розвитку і характеру діяльності кооперативних формувань в інфраструктурі конкретної території сільської громади (рис. 1).

Мотивація державної підтримки обслуговуючої кооперації має ґрунтуватися на усуспільненні інтересів держави та кооперативних утворень [8, с. 215]. Нині в Україні політика публічного

Рис. 1. Диференційований механізм публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій*

**Джерело: побудовано автором на основі проведеного дослідження.*

управління, спрямованого на розвиток обслуговуючих кооперативів, ґрунтується на визнанні їх значимості для гармонізації економічних інтересів держави, місцевої влади і населення. На нашу думку, основними напрямами співпраці органів публічної влади у сфері обслуговуючої кооперації на селі є:

– формування сфери сільського господарства як основи розвитку сільських територій;

– визнання пріоритетів розвитку вертикальних кооперативів (збутових, переробних, сервісних тощо);

– субсидування діяльності, що пов'язана з обслуговуванням малозабезпечених верств сільського населення, а також соціальних об'єктів;

– оптимізація і зниження податкового навантаження, кредитних платежів;

– полегшення доступу до фінансово-кредитних ресурсів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Важливим етапом у процесі розвитку кооперативного руху є створення правового поля для регіональної системи кооперації. У всіх областях України згідно з державними програмами розвитку сільських територій органами публічної влади прийнято відповідні рішення щодо підтримки кооперативних організацій. На нашу думку, з метою стабілізації та поліпшення економічної ситуації сільських територій політика органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має бути спрямована на розвиток обслуговуючої кооперації і включати реалізацію таких кроків:

– розроблення, доповнення та вдосконалення нормативно-правових актів, що стосуються регулювання процесів горизонтальної та вертикальної кооперації з метою підвищення ступеня її керованості;

– інституційне виконання системою обслуговуючої кооперації загальнодержавних соціальних функцій з наданням необхідних матеріальних і фінансових ресурсів;

– розроблення державної індикативної політики щодо розвитку кооперативного руху на регіональному і місцевому рівнях;

– подолання дефектів управління (дублювання функцій представницьких і виконавчих органів влади) за рахунок посилення державного контролю «зверху» і громадського контролю «знизу» у системі обслуговуючої кооперації;

– проведення інтеграційних процесів у довгостроковій перспективі на місцевому рівні різних кооперативних структур;

– надання різнобічної підтримки (нормативно-правової, організаційної, фінансової, грантової, інформаційно-консультативної тощо) у створенні обслуговуючих кооперативів, передбачивши створення спеціалізованих фондів, що забезпечать підтримку діяльності кооперативного руху.

Зважаючи на вагому роль публічного управління у розвитку обслуговуючої кооперації, на нашу думку, подальші дослідження варто зосередити у напрямі створення спеціалізованих інтеграційних кооперативних об'єднань на державному і регіональному рівнях.

Список літератури:

1. Про кооперацію: Закон України від 06.11.2014. № 1206-VII. / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15 (дата звернення: 22.02.2018).

2. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 20.11.2012. № 5495-VI (ред. 19.01.2013). / Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 22.02.2018).

3. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. Вісник ДДАУ. 2013. № 2. С. 201–204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddau_2013_2_50 (дата звернення: 24.02.2018).

4. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник БУМіБ. 2014. № 3(27). Т. 2. URL: http://www.znau.edu.ua/visnik/2014_1_2/index.htm (дата звернення: 23.02.2018).

5. Класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004. 2004. № 401. URL: https://buhgalter.com.ua/dovidnik/kspovo/kopfg/ (дата звернення: 23.02.2018).

6. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять. Вісник економічної науки України. 2016. № 2. С. 57–61.

7. Крутько М.А. Стан та етапи розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Вісник ХНТУСГ ім. Петра Василенка. 2014. Вип. 149. С. 202–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhdtusg_2014_149_31 (дата звернення: 22.02.2018).

8. Орлатий М.К., Лупенко Ю.О., Могильний О.М. Розвиток сільських територій України. Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. 2006. № 1. С. 214–224.

9. Публічне управління сільськими територіями України: навч. посіб. / за ред. А.П. Савкова, М.К. Орлатого, М.І. Кучера. НАДУ при Президентові України. Київ: Фенікс, 2016. 336 с.

10. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Сер.: «Державне управління». 2009. № 3. С. 64–69.

11. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. Науковий вісник МГУ. Сер.: «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 19. С. 45–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2016_19_11 (дата звернення: 23.02.2018).

12. Фінашина Г.В. Економічна оцінка досконалості механізму сільськогосподарської кооперації. Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Сер. «Економічні науки». 2011. № 5. URL: http://archive.nbuv.gov.ua (дата звернення: 22.02.2018).

13. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування: науковий вісник. 2008. Вип. 14/15. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/ Fedorchak.pdf. (дата звернення: 23.02.2018).

14. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні: монографія / за наук. ред. О.Я. Лазора. Львів: ЛІДУ НАДУ. 2010. 184 с.

15. The International Cooperative Alliance. URL: https://ica.coop/en/the-alliance (дата звернення: 23.02.2018).

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ НАПРАВЛЕНИЙ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ОБСЛУЖИВАЮЩЕЙ КООПЕРАЦИИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В статье обозначена важность обслуживающей кооперации в обеспечении социально-экономического развития сельских территорий. Обозначены основные внутрисистемные проблемы, сдерживающие кооперативное движение на селе. Указаны диверсификация направлений и ключевые положения публичного управления в развитии обслуживающей кооперации территориальных сообществ. Проанализированы и обобщены нормативные, оптимизационные и стабилизирующие факторы для формирования кооперативных отношений.

Предложен дифференцированный механизм публичного управления развитием обслуживающей кооперации сельских территорий, который представлен правовой, финансово-экономической и организационно-экономической формами. Указаны основные направления сотрудничества органов публичной власти в сфере развития обслуживающей кооперации в сельских населенных пунктах.

Ключевые слова: *публичное управление, управленческий процесс, обслуживающая кооперация, кооператив, сельская территория, диверсификация, развитие.*

THE DIVERSIFICATION OF DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE DEVELOPMENT OF THE SERVICE COOPERATION ON RURAL TERRITORIES

The article deals with the importance of cooperatives in servicing by the ensuring socio and economic development rural territories. Indicated to the main problems, in within the system, which restrain to the cooperative movement in countryside. The diversification of directions and key provisions of public administration in the development of servicing cooperation of territorial association indicated. Normative, optimizing and stabilizing factors for the formation of cooperative relation analyzed and summarized.

It is proposed differentiated mechanism for public management of the development of servicing cooperation of rural territories, which represented by legal, financial, economic and organizational economic forms. The main of the directions of cooperation of public authorities in the development of servicing cooperatives in rural settlements indicated.

Key words: *public administration, management process, servicing cooperation, cooperative, rural area, diversification, development.*

УДК 35.353

Сабурова Г.Б.
Полтавська державна аграрна академія

ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглядається питання сучасного стану впровадження та використання єдиної системи електронного документообігу (далі – СЕДО) в установах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доводиться необхідність вдосконалення програмного забезпечення електронного документообігу на регіональному рівні. Визначаються внутрішні проблеми, що пов'язані з необхідністю ведення змішаного документообігу, та вказуються переваги електронного документообігу, а також проблеми, що залишаються натепер невирішеними у зв'язку із впровадженням СЕДО.

Ключові слова: *єдина система електронного документообігу, прийняття управлінських рішень, інформаційно-телекомунікаційні технології, електронне урядування, система електронної взаємодії органів виконавчої влади, регіональний рівень.*

Постановка проблеми. Питання формування інформаційно-аналітичної бази для прийняття ефективних управлінських рішень на державному рівні є актуальним. Зростання ролі електронного документообігу обґрунтовується тим, що інформаційні системи виступають в якості головного інструменту реалізації механізмів державного управління, а єдині системи СЕДО є складовою частиною цих систем. Для впровадження єдиної системи СЕДО в обласних державних адміністраціях, обласних радах, райдержадміністраціях і подальшого поширення безпаперових технологій документообігу на всю систему органів державної влади в регіонах необхідне під'єднання до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі – СЕВ ОВВ), що забезпечить зовнішній обмін електронними документами. Впровадження повноцінної дієвої СЕДО на регіональному рівні є актуальним завданням у сфері використання сучасних інформаційних технологій. Варіант одночасного повного впровадження СЕДО та СЕВ ОВВ можна вважати оптимальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині багато науковців пропонують свої напрацювання у галузі електронного документообігу. Серед них такі знані вчені, як М.В. Ларін, Ю.І. Палеха, С.Г. Кулешов, О.В. Матвієнко, І.Є. Антоненко, О.М. Загорецька, В.П. Писаренко, М.Н. Цивін, Ф.Ф. Бутинець, В.П. Завгородній та інші. Питання управління сучасним документообігом, можливості систем електронного документообігу, організаційно-правові засади електронного документування в органах влади, вдосконалення системи електронного документообігу в органах державної влади висвітлені в наукових публікаціях і статтях Г.Г. Асеєва, В.П. Писаренка, Н.О. Прилипко, Я.В. Колеснікової, М.Н. Цивіна, О.Б. Кукаріна.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз проблем та визначення переваг електронного документообігу в установах виконавчої влади регіонального рівня, систематизація та узагальнення підходів до впровадження єдиної системи електронного документообігу й обґрунтування доцільності створення інформаційно-аналітичного центру на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Натепер одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства з електронним урядуванням, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного відкритого і прозорого державного управління. На порядку денному в Україні постало питання інтенсифікації впровадження і розвитку електронного урядування в усіх сферах життя суспільства, одним із важливих складників якого є електронний документообіг.

Управлінська діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів. Документація використовується як спосіб і засіб реалізації функцій управління.

Згідно з Концепцією, яку схвалив Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 13.12.2010 р., е-урядування визначено формою організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Відповідно до законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про електронні документи та електронний документообіг», Постанови Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 р. № 351 «Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі» в обласних державних адміністраціях (ОДА), обласних радах, місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях комунальної форми власності впроваджуються системи електронного документообігу (СЕДО) та електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП).

Електронне урядування передбачає перехід до вироблення та прийняття владних рішень, які ґрунтуються на безпаперових технологіях із одночасним забезпеченням залучення до цього процесу громадськості. Воно має забезпечити радикальне підвищення якості державної та місцевої політики і є одним із визначальних факторів трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами, власними працівниками.

Впровадження е-урядування потребує принципових змін у технології підготовки і прийняття рішень та матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів, а також вимагає вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем [1].

Метою створення єдиної СЕДО в ОДА, обласних радах, місцевих органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях комунальної власності є автоматизація й оптимізація окремих етапів і процесів діловодства та документообігу із застосуванням ЕЦП відповідно до вимог сучасного законодавства.

Механізм роботи з електронними документами впорядковано вимогами документів відповідних органів: Наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2012 р. № 1600/5 «Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням ЕЦП»; Наказ Міністерства юстиції України, Адміністрації державної служби спецзв'язку та захисту інформації України від 20.08.2012 р. № 1236/5/453 «Про затвердження вимог до форматів, структури та протоколів, що реалізуються у надійних засобах ЕЦП»; Наказ Міністерства освіти, молоді та спорту України від 20.10.2011 р. № 1207 «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення».

Основними причинами гальмування процесу переходу від паперового (класичного) до електронного (безпаперового) документообігу є: незацікавленість деяких співробітників у підвищенні власного кваліфікаційного рівня, прагнення уникнути новизни в роботі; упереджене ставлення до використання електронних цифрових підписів (ЕЦП), обумовлене нерозумінням механізму дії СЕДО; особливості забезпечення юридичної сили електронних документів; складність переведення наявних документів з паперової форми в електронну; відсутність засобів для автоматизації повного життєвого циклу документів та застосування ЕЦП; інші перешкоди технічного, матеріального, організаційного змісту.

Перевагами безпаперового документообігу є доступність інформації, прозорість руху документів, відсутність потреби зберігання паперових копій, пришвидшення розгляду документів і зменшення середньої тривалості опрацювання одного документа, посилення виконавської дисципліни завдяки глобальній автоматизації процесу і налагодженню механізму взаємодії структурних підрозділів, оперативність, синхронність, одночасність колективної роботи з документами.

СЕДО орієнтовані на роботу з електронними документами, їх рухом усередині кожної організації або між ними. Важливим тут є процес колективної підготовки документа, його багаторазове узгодження, ведення версій документів і формалізування будь-яких дій користувачів. СЕДО поєднують у собі функції автоматизації діловодства та управління електронними документами.

Одночасне використання паперового документообігу поряд з електронним призводить до внутрішніх проблем, серед яких варто відзначити великий документопотік вхідних, вихідних і внутрішніх (службових) документів, розгляд яких суттєво шкодить оперативності реагування та збільшує терміни виконання робіт; додаткові матеріальні витрати на підготовку паперових документів; зростання кількості форм звітності; виникнення загрози витоку інформації з візами тощо.

Світовий досвід засвідчує зростання продуктивності праці користувачів СЕДО на 25–50%. Завдяки електронним документам та автоматизації документообігу скорочується час оброблення одного документа більше ніж на 75% (оцінка Norton Nolan Institute). За прогнозом компанії XPLOR співвідношення кількості паперових та електронних документів через п'ять років становитиме 50% на 50%.

Легітимність документообігу – ось перше завдання під час впровадження безпаперових технологій документообігу. ЕЦП розв'язує проблему легітимізації та достовірності документів – це різновид електронного підпису, який за юридичним статусом прирівнюється до власноручного (у разі виконання технічних умов, визначених законом); це унікальний електронний код, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також однозначно ідентифікується особа, яка його підписала. ЕЦП підтверджує незмінність редакції документа, а у разі внесення будь-яких корегувань засвідчує, що документ втратив легітимність і не має юридичної сили.

Для впровадження єдиної СЕДО в ОДА й обласних радах і подальшого розвитку та поширення безпаперових технологій документообігу на всю систему органів державної влади в регіонах необхідне під'єднання до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ), що забезпечує зовнішній обмін електронними документами.

Для застосування безпаперового електронного документообігу потрібні потужні системи, спроможні забезпечувати повний цикл такого документообігу. Під час вибору програмного забезпечення варто виділити декілька ключових етапів, що визначають успішність проекту автоматизації в цілому:

– насамперед, необхідно керуватися порівнянням початкових функціональних можливостей систем (типових конфігурацій) з поставленими завданнями;

– другим етапом є пристосування продукту до вимог національного законодавства;

– наступним етапом є співвідношення ціни й корисного функціонала порівнюваних систем. При цьому необхідно враховувати такі чинники, як простота використання, швидкість дії, необхідні технічні засоби, надійність.

Значно зекономити ресурси регіонів може встановлена на надійно захищеному сервері багатопаспортна СЕДО, що дозволятиме одночасний окремий документообіг підключених до неї органів влади. Нині впровадження повноцінної дієвої (повнофункціональної) СЕДО на рівні регіонів (областей) є актуальним завданням у сфері використання сучасних інформаційних технологій. Отже, варіант одночасного повного впровадження СЕДО та СЕВ ОВВ на регіональному рівні є оптимальним.

Створювана СЕДО потребує інтеграції у СЕВ ОВВ, бути веб-орієнтованою та відповідати вимогам чинного законодавства в частині захисту інформації (зокрема, враховувати рекомендації Держспецзв'язку до захисту інформації) та висвітлення діяльності органів державної влади (забезпечувати автоматичне оприлюднення публічної інформації).

На першому етапі в ОДА потрібно побудувати нову СЕДО та приєднати до неї обласні ради та структурні підрозділи ОДА з підтримкою архівних баз даних. Оновлена СЕДО має забезпечити незалежність від розробника програмного забезпечення, а саме: наявність відкритого інструментарію для створення функціональних застосунків (Integrated Development Environment), що забезпечує повний цикл розробляння чи модифікації (удосконалення) наявного програмного забезпечення; розробляння застосунків без використання програмування (обсяг програмного коду під час створення функціональних застосунків не має перевищувати 10% від загального обсягу робіт); 90% робіт мають виконуватися засобами візуального налаштування та проектування адміністраторами системи; швидке створення рольових інтерфейсів (наявність інструментарію для оперативної модифікації без програмування автоматизованих робочих місць користувачів, адаптованих під виділені ролі чи бізнес-завдання); мати вбудовану адаптивну систему прогнозування введення слів для пришвидшення створення документів; мати вбудований генератор звітів і підсистему налаштування шаблонів і форм; мати можливість формування детальних звітів за даними оглядових звітів.

На другому етапі планується під'єднати до СЕДО зацікавлені місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації комунальної власності.

З урахуванням зазначеного оновлена СЕДО має відповідати таким вимогам:

1. Бути продуктом вітчизняного розробника.

2. Мати експертний висновок на відповідність вимогам НД ТЗІ (технічний захист інформації) з певним рівнем гарантій.

3. Бути інтегрованою з СЕВ ОВВ.

4. Відповідати вимогам чинних нормативно-правових документів, що регламентують ведення діловодства в органах державної влади.

5. Мати сучасну архітектуру: повноцінний, функціональний, тонкий (веб) клієнт (що не потребує підтримки на клієнті іншого програмного забезпечення, крім браузера для використання на будь-яких операційних системах).

6. Підтримувати роботу з ЕЦП.

Програмне забезпечення СЕДО має забезпечувати нормальну (штатну) роботу користувача з будь-якої робочої станції через інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет без прив'язування до конкретного комп'ютерного, периферійного, мережевого чи іншого обладнання, кількості чи територіального розміщення робочих місць за умови дотримання певних технічних вимог.

Створення та впровадження єдиної СЕДО на регіональному рівні забезпечить:

– автоматизацію та оптимізацію процесів діловодства і документообігу, зокрема приймання, реєстрацію, попередній розгляд і підготування до доповіді керівництву;

– облік резолюцій до документів та доведення до безпосередніх виконавців;

– узгодження та візування проектів вихідних документів, формування справ, передачі на зберігання в архів тощо;

– прискорення обміну інформацією між структурними підрозділами облдержадміністрацій і обласних рад та підвідомчими підприємствами, установами й організаціями комунальної власності;

– оптимізацію інформаційних потоків між ОДА, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– належний постійний контроль за виконанням доручень керівництва до актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України;

– створення єдиного архіву документів та супровідної інформації, що поліпшить якість оброблення документів і скоротить час на прийняття управлінських рішень;

– відповідний рівень безпеки під час роботи з документами та запровадження в СЕДО електронного цифрового підпису (ЕЦП);

– автоматизацію й оптимізацію процесів доступу громадян і бізнесу до публічної інформації та інформації про діяльність органів влади;

– запровадження технологій електронного урядування на всіх рівнях владних повноважень з метою надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

В органах державного управління циркулюють значні інформаційні потоки. Частина цих потоків стосується безпосередньо здійснення управлінських впливів у внутрішньому контурі управління, інша – виражає взаємозв'язки державного апарату із суспільством, з інтересами і потребами громадян. Обидві частини утворюють єдиний масив соціально-управлінської інформації, яка є найвищим, найбільш складним і різноманітним типом інформації, яку працівники держапарату одержують і використовують для соціального впливу на суспільство, для управління суспільством [2].

Система інформаційного забезпечення здійснює інформаційну підтримку органів влади у всіх напрямах службової діяльності, надаючи багатоцільову, статистичну, аналітичну та довідкову інформацію.

Основною умовою для створення ефективних механізмів взаємодії органів державного управління і суспільства є інформатизація всіх процесів, які мають місце в повсякденній діяльності органів державної влади. Одним із напрямів реалізації цього завдання є впровадження в органах державного управління систем електронного документообігу (СЕДО).

З метою налагодження їх функціонування постає питання створення відповідних організаційних умов, серед яких можливо виділити створення інформаційно-аналітичних служб електронного документообігу в установах виконавчої влади та місцевого самоврядування з подальшим їх під'єднанням до інформаційно-аналітичного центру на державному рівні, що, своєю чергою, сприяло би створенню єдиного інформаційного простору держави.

Одночасно з цим було б доцільним організувати розроблення як методичних, так і практичних рекомендацій з метою вдосконалення системи державного управління на основі ефективного функціонування єдиного інформаційно-аналітичного центру на рівні центральних органів влади, з'єднаних з подібними центрами на регіональному рівні, що зумовить здійснення аналітичної функції державного управління.

Управлінська діяльність та документообіг в органах державної влади є елементом складної організаційної структури, яка взаємодіє з іншими процесами управління і спрямована на досягнення глобальних цілей забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади.

Незважаючи на стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування їх у державному управлінні протягом останнього часу, нерозв'язаними залишаються такі проблеми:

– відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування СЕДО із використанням ЕЦП, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

– обмеженість можливостей СЕДО органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– відсутність єдиних форматів та протоколів ЕЦП [3].

При цьому з урахуванням переваг технологій, що застосовуються в електронному урядуванні, завданнями із забезпечення його розвитку в Україні залишаються:

– організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі СЕДО із використанням ЕЦП;

– забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, зокрема створення документів з кадрових питань (особового складу) в електронній формі погоджується з відповідною державною архівною установою. Оскільки в інформаційних телекомунікаційних системах відсутня ліцензована комплексна система захисту інформації, документи з особового складу не можуть бути створені в електронній формі (з цифровими електронними підписами керівника), як і не можуть передаватися у сканованому вигляді незахищеними каналами зв'язку. Несанкціонований витік інформації про особу, який можливий за таких умов, призведе до порушень Законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційних телекомунікаційних системах».

Висновки. Перехід на повний електронний документообіг ще вимагатиме певного часу, але впроваджені системи автоматизованого документування (САД) створили необхідні технологічні передумови для застосування єдиної системи електронного документообігу, яка згідно з Концепцією, схваленою Кабінетом Міністрів України від 13.12.2010 р., впроваджується в органах державної влади та місцевого самоврядування. Поряд з цим успішна та дієва реалізація цієї Концепції зумовлює доцільність ефективного використання баз даних єдиного інформаційно-аналітичного центру на загальнодержавному рівні, що значною мірою сприятиме реалізації аналітичної функції державного управління.

Список літератури:

1. Кукарін О.Б. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посібник. Київ: НАДУ, 2015. 84 с.

2. Матвієнко О.В., Цивін М.Н. Основи організації електронного документообігу: навч. посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 112 с.

3. Писаренко В.П. Переваги електронного документообігу в діяльності органів державної влади та проблеми впровадження. Харків: ДокНаукДержУпр, 2012. С. 31–35.

ОСОБЕННОСТИ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматривается современное состояние внедрения и использования единой системы электронного документооборота (СЭДО) в учреждениях исполнительной власти и местного самоуправления. Доказывается необходимость совершенствования программного обеспечения электронного документооборота на региональном уровне. Определяются внутренние проблемы, связанные с необходимостью ведения смешанного документооборота, и указываются преимущества электронного документооборота, а также проблемы, которые остаются на сегодня нерешенными в связи с использованием СЭДО.

Ключевые слова: *единая система электронного документооборота, принятие управленческих решений, информационно-телекоммуникационные технологии, электронное управление, система электронного взаимодействия органов исполнительной власти, региональный уровень.*

THE FEATURES OF ESTABLISHING OF UNIFORM SYSTEM OF ELECTRONIC DOCUMENT CIRCULATION AT REGIONAL LEVEL

The article deals with the current state of the introduction and the use of a unified system of electronic document circulation (SEDO) in executive power bodies and local self-government bodies. There is a need to improve the electronic document management software at the regional level. The internal problems associated with the need for mixed document flow are identified and the benefits of electronic document management are identified, as well as issues that remain unresolved today due to the implementation of SEDO.

Key words: *SEDO, management decisions, information and telecommunication technologies, e-government, the system of electronic interaction between executive authorities, regional level.*

УДК 351:796.011.1:615.825

Сіренко Р.Р.
Львівський національний університет імені Івана Франка

ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІСТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ У СТУДЕНТСТВА ЧЕРЕЗ СИСТЕМНУ АКТИВНІСТЬ МОЛОДІ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ

У статті проаналізовано теоретичні засади формування гуманістичних цінностей у молодого покоління. Досліджено особливості розвитку особистісних якостей у студентської молоді в процесі навчання у вищих навчальних закладах України. З'ясовано вплив фізичної культури на бачення студентством соціальної проблематики розвитку українського суспільства. Обґрунтовано необхідність державного впливу на формування соціально-гуманістичних поглядів у студентської молоді через системну активність у сфері фізичної культури та масового спорту.

Ключові слова: *державна політика, студентська молодь, фізична культура, гуманістичні погляди, соціальна позиція, молоде покоління.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Вивчення цієї проблематики дозволило виявити низку протиріч між визнанням необхідності пріоритетів соціально-гуманістичних цінностей у студентської молоді та сучасними соціально-економічними умовами життя студентства; розумінням значущості системи освіти у формуванні соціальних і державницьких цінностей майбутніх фахівців та відсутністю систематизованої, заснованої на міждисциплінарному науковому підході, цілеспрямованої педагогічної діяльності. Об'єктивним потенціалом фізичної культури у формуванні соціально-гуманістичних цінностей також є відсутність адекватних ефективних педагогічних концепцій.

Перехід суспільства до сучасних ринкових відносин загострює актуальність проблем якісного навчання студентів у системі вищої школи і підвищує соціально-педагогічну значущість суспільної адаптації, оскільки від цього залежить ставлення до навчання, якість знань, умінь і навичок, стійкість моральної спрямованості молоді. У структурі ефективності освіти вітчизняні дослідники виділяють: грамотність, освіченість, професійну компетентність, культуру і менталітет особистості. Сучасна вітчизняна система освіти є самостійною соціально-педагогічною галуззю, яка перебуває у безперервній динаміці та враховує у своєму розвитку не лише національний досвід, а й провідні світові тенденції. Державницькою позицією формування педагогічної освіти виступає ідея універсальності знань про людину у її взаємозв'язках з державою та її органами, суспільством, культурою.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. На основі аналізу літературних джерел, що відносяться до державного управління, загальної педагогіки, психології, соціології, культурології, ми дійшли висновку, що соціально-гуманістичні та державницькі цінності є різноманітною, багатогранною системою утворень у свідомості індивіда, в якій відображаються актуальні потреби, інтереси, смаки, культура поведінки, спілкування, комунікації та діяльності, її творча спрямованість і громадянська позиція. Аналіз літературних джерел показав, що визначальним у процесі державного впливу на формування соціально-гуманістичних цінностей студентської молоді є створення відповідних педагогічних умов (Н.К. Іванова, В.Т. Лободин, С.Г. Палій) [10].

Формування соціально-гуманістичних цінностей особистості студента - це цілеспрямований, багатогранний і водночас цілісний процес, зумовлений сукупністю факторів, що складають причину і рушійну силу її розвитку та становлення молодої особистості. Оскільки процес розвитку

соціально-гуманістичних цінностей є результатом безлічі взаємозв'язків і взаємодій, внутрішніх сфер та зовнішніх обставин, спостерігається прояв різноманіття чинників. Вони з точки зору управлінського впливу поділяються на зовнішні та внутрішні, домінуючі і додаткові, основні і неосновні, прямі і непрямі, тимчасові і постійні, керовані і некеровані, контрольовані і неконтрольовані (М.М. Борисов, М.Я. Віленський, Г.М. Соловйов) [4].

Аналіз наукової літератури свідчить, що дотепер у науці державного управління немає однозначного визначення поняття «формування соціально-гуманістичних цінностей» і уявлень про їх формуючі складники, компоненти та ознаки якостей, що не дозволяє конкретизувати, оптимізувати й структурувати навчально-виховний процес. Відсутні наукові роботи, в яких представлений цілісний спектр соціально-гуманістичних цінностей, який розкриває зміст, прояв і формування у навчальному процесі студентської молоді. Не осмислені та не розкриті повністю змістовно-фундаментальні можливості фізичної культури у цьому напрямі; спостерігається також недостатня дослідженість цієї тематики в базисно-теоретичному та морально-психологічному аспектах.

Мета дослідження – обґрунтувати необхідність формування соціально-гуманістичних цінностей засобами фізичної культури у процесі цілеспрямованого впливу держави на виховання студентської молоді.

Відповідно до мети дослідження були поставлені такі завдання:

1. Проаналізувати теоретичні засади формування гуманістичних цінностей у молодого покоління.

2. Дослідити особливості розвитку особистісних якостей у студентської молоді в процесі навчання у вищих навчальних закладах України.

3. З'ясувати вплив фізичної культури на бачення студентством соціальної проблематики розвитку українського суспільства.

4. Обґрунтувати необхідність державного впливу на формування соціально-гуманістичних поглядів у студентської молоді через системну активність у сфері фізичної культури та масового спорту.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сутність процесу виховання тісно пов'язана із соціально-гуманістичними цінностями фізичної культури молодої особистості й полягає в планомірному і систематичному розвитку якостей молодої людини. Використання у фізичному вихованні науково-обґрунтованих досягнень спорту є найбільш перспективним шляхом розвитку інтеграції фізичної та спортивної культур на користь молодій людині [3, с. 9]. Особливо потрібно наголосити на необхідності цих аспектів спортивної підготовки, які формують особистісну культуру і є, ймовірно, одним із найвищих досягнень культури взагалі. Сюди можна віднести культуру тренування, відновлення, самоконтролю, а також формування зібраності, організованості та наполегливості у досягненні поставлених цілей, а також здатності до багаторічної систематичної роботи над своїм удосконаленням та умінням перемагати і програвати, не втрачаючи своєї гідності й віри в майбутній успіх.

З позицій утворення цінностей фізична культура постає як багатогранне й інтегративне явище. Вона розглядається в єдності та взаємозв'язку компонентів фізкультурної рекреації, фізкультурної освіти, фізкультурної реабілітації, фізкультурної адаптації; видів фізкультурної діяльності та фізичної культури; структурних компонентів; системи потреб, здібностей, відносин та інститутів; цінностей, спрямованих на формування духовно-тілесної єдності молодої людини через свідомо окультурену фізкультурну діяльність, в якій переважає натхненність фізичного [10].

Фізична культура допомагає виконувати важливі соціальні функції: вона дозволяє порівнювати й оцінювати здібності людей, стимулювати їхню активність, прагнення до вдосконалення своїх здібностей. Виникає соціальна проблема гуманізації суперництва, створення таких умов змагання, які дозволяють: порівнювати здібності учасників змагання; об'єктивно оцінювати їхні здібності; не принижувати гідності особистості суперників. Це стимулює активність студентства і, навпаки, «гальмує» дії негативних чинників, які викликають пасивне ставлення до діяльності, спрямованої на формування соціально-гуманістичних цінностей особистості студента. До властивих суспільству загалом і тих, що мають істотний вплив на студентство, відносять фактори: суспільні відносини, матеріально-економічні умови життєдіяльності, соціальне середовище, екологічні та кліматичні умови, систему соціальної політики, стан системи фізичного виховання.

Набір об'єктивних специфічних чинників, властивих конкретному вищому навчальному закладу і соціальній групі студентів, детермінує стан системи освіти в конкретно взятому виші, соціальному середовищі, що формує культуру

особистості студента, зміст і дієвість системи соціально-виховної політики, ступінь ефективності функціонування системи фізичного виховання; формування фізичної культури особистості студента, матеріально-побутові умови життєдіяльності студентів, умови, що відображають специфіку і характер навчальної діяльності студентів.

Загальні індивідуально-неспецифічні фактори включають: знання, їх ступінь науковості та усвідомленості; мотиваційно-ціннісні орієнтації; соціально-духовні цінності; біологічні вікові та психологічні особливості; поведінкове ставлення до цінностей фізичної культури; соціальні контакти. Групу індивідуально-специфічних факторів становлять: інтелектуальні та психомоторні здібності; особливості психічних процесів; темперамент, типи характеру, риси [1]. На підставі об'єднання однорідних ознак можна умовно виділити фактори, що впливають на формування соціально-гуманістичних цінностей особистості: соціально-психологічний; організаційно-методичний; психолого-педагогічний; матеріально-побутовий; соціально-демографічний.

Соціально-психологічний фактор включає чотири складники незалежних змінних: соціально-психологічний клімат, сформований у вищому навчальному закладі; фізкультурно-спортивні традиції; соціальне оточення, приклад близьких друзів; думка батьків, викладачів, старших. Важливу роль у формуванні соціально-гуманістичних цінностей молодої особистості відіграє організаційно-методичний фактор, він включає в себе всі сторони, різноманіття впливу на студента. У ньому відображується сукупність принципів побудови, методів і форм організації навчальної та поза навчальної діяльності студентів [8].

Структуру організаційно-методичного фактора складають: визначення місця і ролі предметного змісту фізичної культури як підсистеми освітнього процесу; вибір компонентів змісту; встановлення сенсу і логіки зв'язків між компонентами змісту; визначення оптимальних варіантів навчальної діяльності студентів (обґрунтування їх з позицій психолого-педагогічних і фізіологічних закономірностей фізичного виховання, теорії оптимізації та педагогічних технологій); вибір найцікавіших для студентів форм фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової та освітньої діяльності; підготовка складників педагогічної технології; визначення діагностичних і функціональних дій; підготовка кадрів.

Складниками навчального процесу є форми та методи, що впливають на процес передачі та засвоєння знань, умінь і навичок, чітко злагоджена робота викладачів із використанням прогресивних методів навчання. Удосконалення системи контролю та корекції, оцінки рівня фізичної культури студентів, облік їх соціально-демографічних характеристик, індивідуальних особливостей та інтересів дозволяють удосконалювати навчальну діяльність, зробити її більш керованою та ефективною. Агітаційна робота у вищих навчальних закладах є важливим фактором успішного формування соціально-гуманістичних цінностей особистості студента [6, с. 34].

Психолого-педагогічний фактор охоплює якість і рівень проведення навчальних занять. Професійна спрямованість, облік індивідуально-психологічних, фізичних, духовних особливостей студентів, адекватне можливостям студентів фізичне навантаження, рішення оздоровчих освітньо-виховних завдань, урахування бажань та інтересів студентів, різноманітність, новизна, емоційність занять, а також особистість викладача. Таким чином, об'єктивні та суб'єктивні фактори процесу формування соціально-гуманістичних цінностей студентської молоді взаємопов'язані, взаємозумовлені та утворюють цілісну структуру. На їх основі необхідне розроблення комплексу навчально-педагогічних, державно-управлінських рішень, практичних дій, алгоритму педагогічних технологій, які забезпечать ефективність навчального процесу [11, с. 19].

Виходячи з психолого-педагогічних позицій, формування фізичною культурою соціально-гуманістичних цінностей у студента − це виховання потреб, мотивів та інтересів до систематичних занять фізичною культурою як соціального явища у процесі навчальної та самостійної фізкультурної діяльності [9, с. 8]. Мотиваційна сфера студента є системним фактором усіх виховних впливів і формується в процесі соціально-психологічного, інтелектуального і рухового виховання. Потреби, мотиви та інтереси студентів до фізичної культури є психологічним механізмом перетворення суспільних цінностей фізичної культури на цінності молодої особистості.

Суб'єктивні чинники, що визначають рівень соціально-гуманістичної культури студента, є сукупністю якостей і властивостей особистості, які самостійно формуються, регулюються, змінюються і визначають спрямованість і схильність. Їх можна, як і об'єктивні чинники, розділити на загальні індивідуально-неспецифічні, притаманні всій соціальній групі студентів, і індивідуально-специфічні, які відображають

виражену індивідуальність, її специфіку якостей і властивостей. У сукупності факторів, що підвищують активність студентів, певна роль належить фізкультурно-спортивним традиціям, за допомогою яких успішно вирішуються завдання з формування активної соціальної та професійної позиції, залучення їх до фізкультурно-спортивної діяльності, формування позитивного ставлення, виховання любові до фаху, навчального закладу [5].

Характерною особливістю процесу формування фізичної культури студента є вплив викладачів на розвиток молодого покоління. Удосконалення системи контролю та корекції, оцінки рівня фізичної культури студентів, облік їх соціально-демографічних характеристик, індивідуальних особливостей та інтересів дозволяють удосконалювати навчальну діяльність, зробити її більш керованою та ефективною. Таким чином, об'єктивні і суб'єктивні чинники процесу формування соціально-гуманістичних цінностей студентської молоді взаємопов'язані, взаємозумовлені та утворюють цілісну структуру [4].

Сучасна фізична культура багата за змістом і складна за своєю структурою, в ній закладені величезні можливості для соціально-гуманістичного виховання людини, розвитку здатності сприймати, відчувати і правильно розуміти прекрасне у вчинках, у відточених до високого ступеня досконалості рухах. Під впливом правильно організованих фізичних вправ гармонійно розвивається статура, рухи людини стають скоординованими, енергійними і красивими.

Фізична культура загалом є специфічною формою прояву таких фізичних якостей, як спритність, швидкість, сила, витривалість тощо. Вони специфічно впливають на розвиток здібностей до рухової творчості, а отже, мають тісний зв'язок із рівнем розвитку інтелекту і духовних якостей особистості [7]. У процесі систематичних занять фізичною культурою і спортом здійснюється глибокий зв'язок фізичного виховання з моральним, розумовим і естетичним, оскільки духовні якості людини, її моральні принципи розкриваються повніше. Здібності, що формуються у процесі занять фізичною культурою, соціального спілкування та наукового пізнання, стають необхідними компонентами та найважливішою умовою розвитку молодої людини і різних видів її суспільної діяльності. Сутність процесу виховання тісно пов'язана із соціально-гуманістичними цінностями фізичної культури особистості й полягає в планомірному і систематичному розвитку позитивних якостей у молодих людей, особливо студентства [2, с. 127].

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Темпи уповільнення розвитку свідомості молоді в Україні можуть отримати позитивну тенденцію на основі всебічного розвитку особистості студента – не просто вдосконалення його підготовки, а гармонійного його розвитку, що забезпечує високий ступінь активності, мобільності та адаптації до швидко мінливих умов ринку. Для цього необхідно розвивати у студентів уміння поповнювати свої знання, вчитися думати, робити самостійні висновки на базі конкретних знань, формувати навички перетворювального інтелекту, який дозволить їм стати конкурентоспроможною особистістю.

Вирішення цих завдань можливе лише за умови сфокусованого впливу держави на зміст освіти, в якому мають бути цілісно й гармонійно представлені цінності матеріальної та духовної культури, науки, провідні сфери мистецтва, економічна культура і культура праці, політична, правова, комунікативна культура. Важливе значення має фізична культура як історично детермінована галузь загальної культури та історії людства. Процес формування фізичної культури особистості з позицій гуманістичної та соціальної спрямованості розрахований на створення системи уявлень про цей процес і реалізацію в контексті цілей демократизації і гуманізації держави й особистісних потреб студентів у галузі фізичної культури.

Подолати відчуження фізичного виховання від особистості можна тільки шляхом гуманізації, повороту всієї системи поваги до людини, її особистості, гідності та довірі до неї, прийняття і розуміння її інтересів, особистісних цілей і мотивів її діяльності. Фізична культура робить свій внесок у формування цілісної особистості з досить розвиненою гуманістичною орієнтацією, здатною адекватно діяти у процесах становлення державності. Вона стимулює людину до різних форм соціальної активності, серед яких громадянськість, гуманізм, творча спрямованість, працьовитість, високий рівень моральності. Формування соціально-гуманістичних якостей особистості студента має бути цілеспрямованим, багатогранним і водночас цілісним процесом впливу держави, що зумовлений сукупністю факторів, що становлять причину і рушійну силу її розвитку.

Список літератури:

1. Авраменко О. Соціалізація особистості як соціально-педагогічна проблема. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України . 2013. Вип. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadps_2013_5_3.pdf.
2. Актуальні аспекти соціально-правового захисту молоді в сучасній Україні: навч. посіб. / О. Полякова, Г. Приходько, Ю. Сапарай; за заг. ред. О. Полякової. Суми: Університетська книга, 2009. 240 с.
3. Антонова З. Соціально-психологічні особливості економічної соціалізації підлітків: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.05. НАПН України, Ін-т психології ім. Г.С. Костюка. К., 2012. 13 с.
4. Доннік М. Погляд на дефініцію «соціалізація» з точки зору наук про людину. Вісн. Луган. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. «Пед. науки». 2012. № 19, ч. 2. С. 67–75.
5. Іваницька О. Державне управління розвитком людського капіталу. Вісник Академії митної служби України. Сер.: «Державне управління» . 2010. № 2. С. 19–24. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2010_2_3.pdf.
6. Корецька А. Соціальне середовище як об'єктивний чинник формування особистості в контексті державотворення. Вища освіта України. 2008. № 1. С. 66.
7. Кривоконь Н. Соціалізація та досвід особистості в контексті психології соціальної роботи. Пробл. заг. та пед. психології: зб. наук. пр. 2011. Т. 13, ч. 1. С. 223–231.
8. Марченко О. Індивідуалізація і соціалізація у системі неперервної освіти: історико-педагогічний аспект. Вісн. Черкас. ун-ту. Сер.: «Пед. науки». 2010. Вип. 183, ч. 2. С. 65–70.
9. Мельник Ю. Пізнавальні та ціннісні аспекти у соціалізації особистості: автореф. дис. ... канд. філософ. наук: 09.00.03. Одес. нац. ун-т ім. І.І. Мечникова. О., 2011. 15 с.
10. Парубчак І. Ціннісні орієнтації як система соціального регулювання державної політики у сучасному суспільстві. Аналітика і влада. Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України. Вип. № 6 (12). 2012. С. 217–222.
11. Просандєєва Л. Психологічні засади розвитку самоцінності особистості в процесі соціалізації: автореф. дис. ... д-ра психол. наук: 19.00.07. Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. К., 2012. 44 с.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИСТИЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ У СТУДЕНЧЕСТВА ЧЕРЕЗ СИСТЕМНУЮ АКТИВНОСТЬ МОЛОДЕЖИ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

В статье проанализированы теоретические основы формирования гуманистических ценностей у молодого поколения. Исследованы особенности развития личностных качеств у студенческой молодежи в процессе обучения в высших учебных заведениях Украины. Выяснено влияние физической культуры на видение студенчеством социальной проблематики развития украинского общества. Обоснована необходимость государственного влияния на формирование социально-гуманистических взглядов у студенческой молодежи через системную активность в сфере физической культуры и массового спорта.

Ключевые слова: *государственная политика, студенты, физическая культура, гуманистические взгляды, социальная позиция, молодое поколение.*

THE STATE EFFECT ON THE FORMATION OF SOCIAL-HUMANISTIC VALUES OF A STUDENT THROUGH THE SYSTEM OF YOUTH ACTIVITY IN PHYSICAL CULTURE

The theoretical principles of the formation of humanistic values of the young generation are analyzed. The peculiarities of the development of personal qualities of student youth in the process of studying at higher educational institutions of Ukraine are investigated. The influence of physical culture on the students' perception of the social problems of the development of Ukrainian society is revealed. The necessity of state influence on the formation of socio-humanistic attitudes of student youth through systemic activity in the field of physical culture and mass sports is substantiated.

Key words: *state policy, student youth, physical culture, humanistic views, social position, young generation.*

УДК 351.368

Федорова Н.О.
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ НАДАННЯМ ПОСЛУГ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті ідентифіковано проблеми публічного управління медичною страховою діяльністю в Україні. Розглянуто стан участі громадськості в процесах управління медичним страхуванням нині. Визначено потребу в залученні громадян до ухвалення значимих для суспільства рішень. Проаналізовано перспективи розвитку системи медичного страхування та залучення громадськості до публічного управління у цій сфері. Запропоновано заходи щодо посилення ролі громадськості в публічному управлінні медичним страхуванням в Україні з метою забезпечення прозорості діяльності органів влади.

Ключові слова: *медичне страхування, страховик, застрахована особа, публічне управління, участь громадськості.*

Постановка проблеми. В Україні на порядку денному стоїть вирішення питання реформування медичної галузі, зокрема медичного страхування. Особлива увага в контексті медичної реформи, що відбувається, має бути приділена забезпеченню участі громадян у процесах реалізації публічного управління в сфері страхової діяльності. Отримання актуальної інформації щодо страхування та можливість контролю діяльності страхувальника з боку громадськості забезпечує більш точне врахування потреб населення та надання більш якісної медичної допомоги. Саме тому необхідним є вироблення пропозицій щодо удосконалення публічного управління медичною страховою діяльністю, визначення конкретних форм участі громадськості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика демократичного розвитку суспільства та політичної участі громадян у публічному управлінні є предметом дослідження як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Дослідженням політичної участі займалися такі дослідники, як Г. Алмонд та С. Верба (у роботі «Громадянська культура та стабільність демократії» дослідили політичну культуру), Б. Барбер (розглядав принципи партисипаторної демократії), Джозеф Ф. Ціммерман (дослідив форми політичної участі), Л. Мілбрайт, Дж. Нагель, Л. Пай та багато інших.

Аналізу особливостей формування та розвитку системи медичного страхування присвячені роботи таких учених, як Н. Богомаз, С. Вовк, А. Гончар, В. Коваль, М. Сердюк, І. Яковенко та інших.

Метою та завданнями статті є аналіз можливостей участі громадськості в процесах управління медичним страхуванням, зокрема у межах запропонованих проектів законів щодо загальнообов'язкового медичного страхування, та вироблення пропозицій щодо вдосконалення публічного управління шляхом залучення громадськості до управління страховою діяльністю в сфері медичного страхування.

Виклад основного матеріалу. Стан системи державної охорони здоров'я в Україні вже тривалий час лишається незадовільним. Застаріла матеріально-технічна база, відсутність належного фінансування, закритість ринку страхових послуг – це ті основні риси, якими нині можна охарактеризувати державний ринок медичних послуг. Відповідно до статті 49 Конституції України громадянам гарантована безкоштовна медична допомога, але насправді громадяни отримують таку допомогу неналежної якості та несвоєчасно.

Одним із перших кроків на шляху до реформування медицини стало прийняття в 2017 році Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [2]. Відповідно до цього документа державою гарантується надання громадянам певних медичних послуг і лікарських засобів на безоплатній основі. Однак проблемою є те, що державних коштів може реально не вистачити для забезпечення всіх пацієнтів послугами, зокрема вторинною та третинною медичною допомогою. Як наслідок, надання цих послуг стає для населення платним і недеше-

вим. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є прийняття закону про загальнообов'язкове медичне страхування.

Держава має приділяти увагу забезпеченню прозорості в сфері страхової діяльності, оскільки доступність медичної допомоги для людей значною мірою визначає ставлення громадян до держави загалом. Залучення громадськості до прийняття значимих для суспільства рішень є невід'ємною рисою будь-якого демократичного суспільства.

Залежно від участі держави у процесах регулювання страхової діяльності науковці виокремлюють такі основні типи:

– ліберальний, для якого характерним є відносно слабкий нагляд з боку держави за страховим ринком;

– авторитарний – страхова діяльність суворо регламентується: діяльність страховиків має відповідати чітким вимогам, конкуренція між страховими компаніями регулюється;

– змішаний тип – система регламентації страхових компаній поєднана з відносно лояльними підходами до управління страховим ринком.

Система медичного страхування в Україні більше тяжіє до змішаного типу управління.

Нині відносини у сфері медичного страхування регулюються низкою законодавчих актів, зокрема Конституцією України, законами України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про страхування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Водночас у перелічених документах практично не висвітлюються питання участі громадськості в регулюванні процесів надання страхових послуг. Зокрема, у Законі України «Про страхування» відсутнє унормування прав застрахованої особи, не кажучи про регламентацію механізмів участі громадськості в процесах публічного управління.

Якщо проаналізувати систему медичного страхування, яка зараз діє в Україні, можна виокремити як позитивні, так і негативні її риси. Саме тому проведення реформи у сфері медичного страхування є актуальним.

Нині на розгляді у Верховній Раді України перебувають кілька законопроектів щодо запровадження системи загальнообов'язкового медичного страхування.

Аналізуючи ці законопроекти, зупинимося, насамперед, на питанні структури публічного управління страховою діяльністю, що пропонується, та формах участі громадськості в такому управлінні.

Проект Закону № 4981 «Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні» визначає страховиків як «належно акредитовані та ліцензовані фінансові установи, створені у формі акціонерних товариств». Отже, йдеться, передусім, про приватні страхові компанії. Державним органом, що здійснює захист інтересів застрахованих осіб, є Фонд гарантування загальнообов'язкового соціального медичного страхування [3].

Відповідно до цього законопроекту державний нагляд, контроль та управління в системі загальнообов'язкового соціального медичного страхування здійснює Уповноважений орган, функції цього органу ще ніхто не виконує. У законопроекті вказано, що всі функції виконує Уповноважений орган – дослівне формулювання. Пізніше, після прийняття законопроекту, окремим нормативно-правовим актом буде визначено орган, який буде виконувати ці функції. До основних функцій Уповноваженого органу належать розроблення нормативно-правових актів у сфері медичного страхування та прийняття таких актів у межах власної компетенції, здійснення контролю за діяльністю страховиків, ведення інформаційних реєстрів (зокрема, страховиків, страхувальників, застрахованих осіб, медичних закладів), проведення перевірок, методичної роботи, здійснення навчання та перепідготовки кваліфікованих працівників у цій сфері, міжнародне співробітництво тощо. Одними з найбільш важливих функцій є здійснення ліцензування та акредитації страховиків [5].

Окремий розділ у законопроекті визначає організацію системи контролю надання медичної допомоги за загальнообов'язковим медичним страхуванням. Зокрема, розділ VIII визначає такі основні важелі контролю якості медичних послуг, як медико-економічний контроль (контроль відповідності наданих послуг умовам договорів), медико-економічна експертиза (відповідність термінів та обсягу наданих послуг інформації у первинній медичній документації) та експертиза якості медичної допомоги (виявлення можливих порушень у процесі надання медичних послуг) [5].

Відповідно до законопроекту реалізація зазначених форм контролю покладена на фахівців-експертів страховиків та Уповноважений орган. Справді, визначити, чи належної якості та обсягу надані медичні послуги може тільки медичний

фахівець з досвідом роботи, тому здійснення подібного контролю з боку громадськості не виявляється можливим.

Відповідно до проекту Закону № 4981-1 «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» страховиком є Фонд медичного страхування України. Згідно з положеннями законопроекту «управління Фондом медичного страхування України здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб та роботодавців» [4]. У законопроекті зазначено, що представники від застрахованих осіб (тобто громадян) делегуються всеукраїнськими об'єднаннями профспілок.

Законопроект 4981-2 «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» визначає, що страховиком у системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування є Фонд загальнообов'язкового соціального медичного страхування з відділеннями у областях та місті Києві [5]. Відповідно до цього законопроекту застрахована особа має право брати участь в управлінні медичним страхування шляхом участі у відповідних об'єднаннях або через своїх представників. Зазначимо, що вчені виокремлюють чотири основні моделі побудови системи страхування в державі: державна (держава як одноосібний страховик), приватна (переважна більшість страховиків – приватні компанії), змішана (на ринку страхування діють приватні та державні компанії), вертикальна державно-приватна (державний орган збирає страхові внески, а потім розподіляє їх між приватними компаніями). Отже, законопроект 4981 пропонує до реалізації приватну модель, а законопроекти 4981-1 та 4981-2 – переважно державну.

Розділ, присвячений правам застрахованих осіб, викладений майже ідентично у всіх законопроектах. Зокрема, застраховані громадяни мають право на отримання інформації щодо страхування, безкоштовної консультації у Фонді медичного страхування. Також вони мають право брати участь в управлінні Фондом медичного страхування України, зокрема через своїх представників. Натомість Фонд медичного страхування України зобов'язаний проводити роз'яснення у засобах масової інформації щодо прав та обов'язків громадян.

Отже, можна сказати, що законопроект 4981-2 певним чином поєднав окремі характеристики законопроектів 4981 та 4981-1. Спільними рисами є опис прав застрахованих осіб, зокрема щодо отримання інформації та консультацій, участі в управлінні.

Як бачимо, автори законопроектів передбачили можливості залучення громадян до публічного управління страховою діяльністю.

Через специфічність галузі медичного страхування складається враження, що громадськість не може чинити значний вплив на процес реалізації публічного управління в цій сфері. Адже основні форми контролю, що викладені в законопроектах, здійснити можуть лише кваліфіковані фахівці. Але це не зовсім так. У публічному управлінні сферою медичного страхування можуть і мають брати участь громадяни.

Насамперед, розглянемо питання участі громадськості загалом. Залучення громадськості до процесів публічного управління сприяє укріпленню політики держави. В умовах партисипативної демократії держава має забезпечити для громадськості прозорість усіх процесів управління, можливість брати участь у прийнятті та контролі за реалізацією рішень, що має наслідком певну затримку в прийнятті рішень, потребує значних додаткових ресурсів. Однак участь громадян у прийнятті рішень, насамперед укріплює державну політику, адже держава стає свідомою щодо того, які проблеми натепер наявні у суспільстві і яким чином суспільство пропонує їх вирішувати. Завдяки взаємодії з громадськістю, прозорості діяльності державних органів влада підтверджує свою легітимність.

Основними принципами, на яких мають будуватися процеси залучення громадськості до публічного управління, є відкритість, прозорість, підзвітність.

Відкритість та прозорість органів влади є найбільш важливими рисами демократичної держави, забезпечення діяльності органів влади саме на цих засадах має бути завданням будь-якого демократичного суспільства.

Іноді поняття «відкритість» та «прозорість» ототожнюються, проте це не зовсім коректно. Відкритість – це лише крок до прозорості, адже відкритість органів влади можна охарактеризувати як процес щодо забезпечення доступності влади для громадськості, а прозорість – це вже стан, коли влада є максимально доступною, відкритою для громадян у межах процесів, що відбуваються, та результатів діяльності владних органів.

Залучення громадськості до процесів публічного управління – це систематичний процес створення органами влади умов для участі громадськості в процесі підготовки, прийняття та

реалізації рішень органами влади. Однак виникає запитання, які форми участі громадян в управлінні є найбільш доцільними в українських реаліях?

Американська дослідниця Шеррі Арнстейн запропонувала теорію «восьмирівневих сходів участі» [6]. Відповідно до цієї теорії кожен з восьми ступенів означає той чи інший рівень залучення громадськості, від першого, найнижчого ступеня «маніпуляція», коли громадяни зовсім не мають впливу на прийняття рішень, до найвищого рівня «громадський контроль», що являє собою втілення влади громадянського суспільства (рис. 1).

Перші дві сходинки, зазначені на схемі, дослідниця поєднала одним поняттям «неучасть». Тобто на цих етапах громадяни взагалі не взаємодіють з органами влади.

На третій сходинці розташовано «інформування», на цьому етапі органи влади лише інформують щодо вже прийнятих рішень, без зворотного зв'язку, визначення та обговорення проблем. Консультування, яке розташоване на наступній сходинці, можна охарактеризувати як двосторонню взаємодію влади та громадськості, адже на практиці воно втілюється у проведенні опитувань громадян з приводу різних актуальних питань. Таку форму участі, як «заспокоєння», Арнстейн теж відносить до блоку «символічної участі», тому що на цьому ступені органи влади надають можливість громадянам висловлювати свої пропозиції щодо певних рішень, проте такі пропозиції можуть бути відхилені або змінені.

Шостою сходинкою, яка вже відноситься до блоку «влади громадян», є «партнерство». На практиці ця форма взаємодії влади та громадськості реалізується у вигляді діяльності громадських рад, комітетів, до яких входять представники громадськості, та які насправді беруть участь у розробленні рішень.

«Делегована влада», на думку дослідниці, – це вже етап, на якому громадяни мають певні делеговані повноваження для прийняття рішень, у розробленні та затвердженні рішень вони відіграють вирішальну роль.

На найвищий сходинці розташований такий вид участі, як «громадський контроль». У теорії на цьому етапі громадськість має повний контроль над діяльністю органів влади, але сама дослідниця зауважує, що на практиці такий рівень абсолютного контролю неможливий. Головними причинами цього є те, що організація такого контролю вимагає значних ресурсів, до того ж громадськість не може приймати всі рішення, які вимагають певного ступеня кваліфікованості та професіоналізму.

Якщо проаналізувати сучасний стан залучення громадськості до публічного управління у сфері медичної страхової діяльності в Україні, можна зробити висновок, що співпраця органів влади та громадян залишається на рівні інформування. Однак навіть якість та повнота надання інформації викликають значні сумніви. Не зважаючи на те, що вже нині державою проводиться роз'яснювальна робота щодо медичної реформи та запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування, поінформованість громадян щодо сутності реформ залишається доволі низькою.

Відповідно до дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології з 23 жовтня по 5 листопада 2017 року, громадяни недостатньо поінформовані про ті реформи в медичній сфері, які нещодавно були ухвалені. Так, добре знають про положення медичної реформи 9% опитаних, знають деякі положення 44%, а решта або «щось про це чули», або не знають нічого.

Ставлення до реформи можна вважати настороженим: повністю підтримують медичну реформу 8%, підтримують деякі положення 39% опитаних. Не підтримують зовсім 41%, не визначилися 12% опитаних.

Лише 7% громадян повністю задоволені станом інформування урядом суспільства про свою роботу. Натомість, на думку 38%, інформація, яку дає уряд, часто не відповідає дійсності, 31% вважає, що такої інформації замало, і ще 31% нарікають на її незрозумілість. Водночас 7% переконані, що такою інформацією мають цікавитися фахівці, а не пересічні громадяни [11].

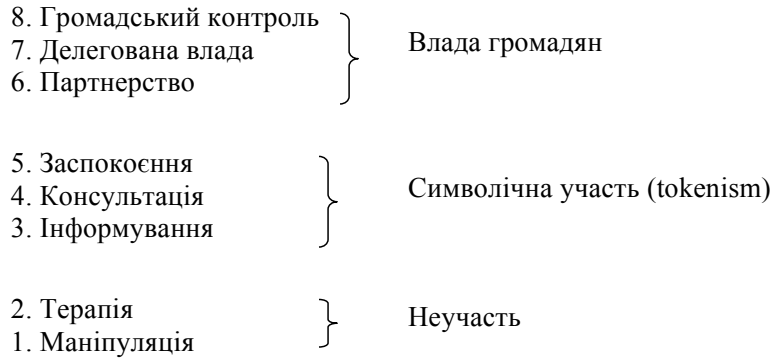

Рис. 1. Сходи участі за Ш. Арнстейн

Сфера страхової діяльності, медичної зокрема, є доволі специфічною, і реалізувати всі рівні залучення громадян до публічної діяльності органів влади нині неможливо. Адже, за висновками дослідників, найвищими рівнями участі громадян є делегування їм влади та прав на здійснення громадського контролю. На практиці це реалізується шляхом «заміщення» органів влади громадськістю під час вирішення певних питань. Це виражається в тому, що громадяни самостійно приймають рішення, потім передають його на виконання до органу влади, але можуть брати участь навіть у його реалізації, вносять пропозиції щодо затвердження бюджетного фінансування, контролюють виконання рішення. Тобто на деяких етапах прийняття і реалізації рішення громадськість може повністю заміщати органи влади. У нашій державі такого немає і не було, в літературі згадувалися такі практики у деяких органах місцевого самоврядування в США. Тобто громадяни мають змогу самостійно виробляти, приймати рішення, брати активну участь у процесі реалізації управління та контролювати результати такого процесу.

Уявити такий процес залучення громадськості у сфері медичного страхування доволі складно. Адже основними функціями органів влади є не тільки контроль за діяльністю страховиків, але й ліцензування, акредитація, проведення експертиз, до яких залучаються кваліфіковані медичні спеціалісти.

Отже, під час вироблення пропозицій щодо форм участі громадськості та забезпечення прозорості публічного управління у сфері медичного страхування варто бути свідомими щодо специфіки галузі, що розглядається.

Виокремимо декілька практичних форм участі громадськості, які зможуть забезпечити прозорість органів влади у сфері публічного управління медичною страховою діяльністю:

– надання громадськості вільного доступу до документів, що стосуються діяльності органів влади у цій сфері (забезпечення актуального оприлюднення відповідних документів у засобах масової інформації, зокрема на офіційних сайтах відповідних органів);

– надання доступу до реєстрів страхувальників, страховиків, закладів охорони здоров'я, застрахованих осіб (у межах, що не порушують Закон України «Про захист персональних даних»);

– підготовка та оприлюднення регулярних звітів щодо проведеної роботи;

– підготовка та оприлюднення висновків проведених медико-економічних експертиз, медико-економічного контролю, експертиз якості медичної допомоги та інших контролюючих заходів;

– надання громадянам (як безпосередньо, так і через об'єднання застрахованих осіб або своїх представників) можливості звертатися до органів влади із ініціативами щодо прийняття, скасування або зміни нормативно-правових актів;

– проведення громадських слухань з питань медичного страхування (неформальних та формальних);

– діяльність громадської ради при Фонді державного соціального загальнодержавного страхування, у роботі якої брали б участь як представники застрахованих осіб, так і медичні експерти та представники страхувальників;

– проведення конференцій, консультацій.

Діяльність органів влади на засадах прозорості передбачає можливість участі громадськості на всіх стадіях процесу затвердження нормативно-правового акта починаючи з етапу вироблення варіантів вирішення проблеми. Це означає, що громадяни мають брати участь у розгляді проектів нормативно-правових актів і матимуть право вносити пропозиції до них.

На практиці втілити цю норму виявляється дуже складним, адже необхідно завчасно оприлюднити інформацію щодо розроблення певного нормативно-правового акта, проводити консультації, оприлюднювати отримані від громадян пропозиції з аналізом їх доцільності. Тому варто законодавчо обмежити коло питань, за якими мають проводитися загальні обговорення.

Важливим аспектом, на якому необхідно наголосити, є факт, що лише законодавчого забезпечення для громадян можливості брати участь у процесах публічного управління замало. Пересічні громадяни постійно жаліються на недостатність впливу на органи влади, на недосконалу комунікацію між владою та громадою, на неможливість участі у прийнятті рішень. Проте, коли такі можливості насправді надаються, активних громадян, які готові працювати поруч з органами влади, виявляється, майже немає. Для того, щоб брати активну участь у суспільно-політичному житті, громадянин має бути поінформований щодо наявних проблем, зрозуміти їх природу, повірити, що проблеми можна вирішити та мати для цього необхідні ресурси, зрозуміти, що вирішення проблем дозволить поліпшити його життя. Тільки освічений та поінформований громадянин може бути активним, тому однією з головних функцій держави є саме виховання у громадян активного та позитивного ставлення до суспільно-полі-

тичного життя. І, звісно, це стосується не тільки публічного управління у сфері медичного страхування.

Висновки. Система публічного управління медичним страхуванням, яка діє нині в Україні, практично не передбачає механізмів участі громадськості в діяльності органів влади. Ринок медичного страхування є відносно закритим, громадськість недостатньо поінформована щодо можливостей медичного страхування та своїх прав. Виправити наявний стан справ може прийняття закону щодо загальнообов'язкового соціального медичного страхування, законопроекти щодо якого розроблені та чекають на затвердження.

Проаналізувавши законопроекти, ми дійшли висновку, що хоча в них і передбачені деякі форми участі громадськості, насправді, під час затвердження запропонованих норм рівень залучення громадян залишається недостатнім. З огляду на специфіку галузі медичного страхування реалізувати певні механізми взаємодії органів влади та громадськості не є можливим. У статті пропонується законодавчо затвердити такі форми участі: надання громадськості доступу до документів, що стосуються діяльності органів влади у цій сфері; надання доступу до реєстрів страхувальників, страховиків, закладів охорони здоров'я, застрахованих осіб; підготовка та оприлюднення регулярних звітів щодо проведеної роботи, висновків проведених експертиз; надання громадянам можливості звертатися до органів влади з ініціативами щодо прийняття нормативно-правових актів; проведення громадських слухань; діяльність громадської ради; проведення конференцій, консультацій.

Реалізація таких форм участі дозволить удосконалити публічне управління медичною страховою діяльністю шляхом забезпечення його прозорості та відкритості для громадськості.

Список літератури:

1. Закон України «Про страхування». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.03.2018).

2. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19 (дата звернення: 15.03.2018).

3. Проект Закону про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні № 4981 від 14.07.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=59745 (дата звернення: 15.03.2018).

4. Проект Закону про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування № 4981-1 від 18.07.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=59811 (дата звернення: 15.03.2018).

5. Проект Закону про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні № 4981-2 від 02.08.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=59862 (дата звернення: 15.03.2018).

6. Sherry R. Arnstein A Ladder of Citizen Participation. URL: http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html.

7. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильности демократии / Г. Алмонд, С. Верба; пер. з анг. Л. Галкина. Полис. 1992. № 4. С. 124–141.

8. Біла книга. Європейське врядування. Комісія Європейських співтовариств. COM (2001) 428. Брюссель, 2001. 40 с.

9. Іваницька О.М. Сучасні підходи до забезпечення прозорості фінансової діяльності державних інституцій. Стратегія розвитку України. 2017. № 2. С. 40–44.

10. Ібрагімова І. Прозорість влади. Основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю (презентаційні схеми). Програма розвитку ООН. Київ, ПРООН, 2002. 30 с.

11. Реформи в Україні: громадська думка населення. Дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології. URL: http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017/.

12. Коваль О. Щодо організаційно-адміністративної побудови системи обов'язкового медичного страхування. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/medych_str-d88ff.pdf.

13. Ткач І. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. Державне управління. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2016. № 12 (22). С. 25–32.

14. Рубцова Н. Сучасний стан ринку медичного страхування в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Фінансовий простір. 2015. № 4 (20). С. 167–172.

УСИЛЕНИЕ РОЛИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ УСЛУГ МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ В УКРАИНЕ

В статье идентифицированы проблемы публичного управления медицинской страховой деятельностью в Украине. Рассмотрено состояние участия общественности в процессах управления медицинским страхованием сегодня. Определена потребность в привлечении граждан к принятию значимых для общества решений. Проанализированы перспективы развития системы медицинского страхования и привлечения общественности к публичному управлению в этой сфере. Предложены меры по усилению роли общественности в публичном управлении медицинским страхованием в Украине с целью обеспечения прозрачности деятельности органов власти.

Ключевые слова: *медицинское страхование, страховщик, страхователь, публичное управление, участие общественности.*

THE STRENGTHENING OF THE POWER OF PUBLIC IN THE MANAGEMENT OF PROVIDING MEDICAL INSURANCE SERVICES IN UKRAINE

The article deals with the problems of the health insurance public administration in Ukraine. The state of public participation in the processes of medical insurance management today is considered. The necessity of attracting citizens in making important decisions for the society is determined. The prospects of the health insurance system development and the prospects of public involvement in public administration in this area are analyzed. Measures to enhance the public's role in the health insurance public administration in Ukraine are proposed to ensure transparency of authority activities.

Key words: *health insurance, insurance company, insurer, public administration, public participation.*

УДК 351.78; 352

Федорчак В.В.
Національний університет цивільного захисту України

УПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРАКТУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НС

У статті здійснено аналіз наукових засад щодо переваг застосування контрактування в системі державного управління ризиками виникнення НС. Визначено, що перспективним видом контрактування у цій системі є аутсорсинг. Зважаючи на загальний концепт науки державне управління, вважаємо, що аутсорсинг являє собою дієвий організаційно-економічний державно-управлінський інструментарій у сфері ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Серед переваг застосування аутсорсингу запропоновано виокремлювати такі: перерозподіл ризику, використання позабюджетних фондів, перенесення економічної відповідальності тощо.

Ключові слова: *державне управління, організаційно-економічні інструменти, контрактування, аутсорсинг, механізм, підсистеми, ризик, НС.*

Постановка проблеми. Для забезпечення ефективного державного управління системою щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій у цілому необхідно виділити в ній низку підсистем – керуючу та керовану [1; 2], які взаємодіють одна з одною в межах застосування правового, організаційного й економічного інструментарію. Він має забезпечити оптимальне співвідношення між рівнем життя і рівнем ризику в регіоні (концепція прийнятного ризику). Зважаючи на інтеграційну роль організаційно-економічних засобів і обмеженість у матеріально-фінансових ресурсах, вважаємо, що реалізація вищевказаних завдань можлива за допомогою застосування, зокрема контрактування (аутсорсингу).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки (держави, суспільства й особистості) в умовах виникнення НС присвячені наукові роботи С. Андреєва, В. Андронова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулєшова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, Н. Малишевої, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та ін. [1–4].

Не применшуючи наукових надбань цих науковців, відзначимо, що існує потреба в комплексному дослідженні практик упровадження механізму контрактування в системі державного управління ризиками виникнення НС, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалося вище, для забезпечення ефективного державного управління у сфері ризиків виникнення НС необхідна дієва взаємодія між його підсистемами – керуючою та керованою. Перша підсистема становить сукупність органів публічного управління, які за допомогою низки методів і засобів впливають (через заходи) на об'єкт державного управління, представлений сферою цивільної безпеки [3; 4].

У продовження конкретизуємо, що до керуючої підсистеми державного управління у сфері ризиків виникнення НС, яка реалізує функції «цивільної безпеки», варто віднести такі:

– органи державного та регіонального управління (загальної та спеціальної компетенції);

– кадровий складник (персонал);

– інформаційно-управлінський складник, представлений системою зв'язків між підсистемами, джерелами інформації тощо;

– низка організаційно-економічних інструментів державного управління ризиками виникнення НС;

– засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для оперативного та дієвого управління ризиками виникнення НС.

Варто відзначити, що організаційно-економічні інструменти державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій охоплюють таке:

1) систему моніторингу довкілля;

2) прогнозування надзвичайних ситуацій тощо [1; 4].

Разом із тим, у загальній концепції системи заходів протидії та попередження НС пріоритет має надаватися комплексу заходів, спрямованих на визначення, зниження ризику виникнення НС і пом'якшення їх майбутніх наслідків. За сучасних умов матеріально-фінансових обмежень і трансформації системи державного управління цей комплекс заходів має бути заснований на інтегрованому управлінні ризиками НС, яке неможливо без застосування контрактування – аутсорсингу.

Термін «аутсорсинг» є досить широко вживаним, зокрема в сучасному науковому середовищі та діловому співтоваристві. Аутсорсинг (англ. Outsourcing – out – «поза» + source – «джерело») передбачає надання деяких послуг сторонньою організацією (компанією), що спеціалізується на цій сфері діяльності. Власне кажучи, аутсорсинг – вельми ефективна бізнес-стратегія, коли фірмі (організації, відомству тощо) за договором дозволяється надання різного роду послуг (юридичні, консультативні, фінансово-економічні тощо), причому для неї цей вид діяльності є пріоритетним або єдиним [5].

У науковій літературі наводиться кілька десятків визначень цього поняття, які відрізняються певною мірою [3; 4]. Разом із тим, суть аутсорсингу полягає в делегуванні повноважень непрофільним організаціям, але перспективним з позиції забезпечення розвитку певних сфер. Тобто ці функції сторонніми організаціями можуть виконуватися якісніше, оперативніше й ефективніше. Сенс аутсорсингу зводиться до зосередження всіх ресурсів на тому виді діяльності, який є основним для компанії, і передача інших (допоміжних) функцій надійному і професійному партнеру. «Передоручати іншим те, що вони зроблять простіше і дешевше», – стверджує відомий фахівець з маркетингу Ф. Котлер, цитуючи при цьому лауреата Нобелівської премії в галузі економіки Р. Коуза, який слушно наполягає, що ефективність організації знижується, коли вартість внутрішньої транзакції дорівнює вартості зовнішньої [4; 5].

Науковці виділяють такі види аутсорсингу:

– бізнес-процесів (делегування неосновних функцій);

– виробничий (передачу частини виробничого ланцюжка);

– географічний (перенесення частини бізнесу на тривалий термін у країни з низькими витратами на виробництво) [там само].

На думку фахівців The Outsourcing Institute (США), аутсорсинг бізнес-процесів – це ефективний вид оптимізації діяльності підприємств, особливо в сфері фінансів та бухгалтерського обліку, який швидко розвивається. Автори публікацій в журналі Fortune стверджують, що як мінімум 90% сучасних підприємств використовують аутсорсинг хоча б для одного бізнес-процесу. Так, Toyota, Honda, Chrysler делегують стороннім підрядникам реалізацію близько 70% бізнес-процесів. Компанія American Data Processing розраховує з аутсорсингу зарплату більш ніж для 30 млн осіб, оборот компанії перевищує $ 7 млрд [5].

Варто відзначити, що аутсорсингом можна назвати використання будь-яких послуг, що надаються сторонньою компанією. Він передбачає передачу на тривалий термін якоїсь (якихось) функції (-ій). При цьому між замовником і постачальником аутсорсингових послуг обов'язково має досягатися консенсус та відбуватися збалансована взаємодія. За найоптимістичнішого сценарію постачальник послуг фактично стає функціональним підрозділом замовника, але залишається при цьому юридично, фінансово й організаційно незалежним.

На підставі вищевикладеного можемо зазначити, що аутсорсинг – поняття, що акумулює в собі багато значень і може стосуватися всіх сфер життєдіяльності. Існує цілий спектр можливих способів і методів, що дозволяють обрати зовнішні шляхи вирішення внутрішніх проблем з придбання необхідних товарів (послуг) – від спільного використання ресурсів у межах кооперації до відмови від власного бізнес-процесу і придбання послуг з реалізації його в інших організацій.

Державний замовник, зокрема ДСНС України або його територіальні підрозділи, мають право самостійно визначати ступінь і глибину передачі функцій і власності, формуючи цілий спектр контрактних відносин.

Говорячи про переваги використання аутсорсингу на різних рівнях державного управління системою безпеки, зокрема цивільною, можна відзначити таке:

а) на стратегічному рівні аутсорсинг дозволяє сфокусувати увагу на основному виді діяльності, а також зменшити необхідність залучення значних інвестицій у додаткові фонди, гнучко реагувати на структурні трансформації в державі та зміни ринку (кризи, дефолти, реорганізації, реструктуризації, злиття, поглинання тощо);

б) тактичні переваги аутсорсингу передбачають відсутність необхідності в розширенні штату організації, скорочення накладних витрат,

пов'язаних із передачею функцій (стабільність вартості робочої сили, ґрунтовне навчання співробітників на довготривалій основі, інформаційну підтримку тощо), а також гарантії професійної та персональної відповідальності аутсорсингової компанії.

Незважаючи на всі переваги аутсорсингу, під час реалізації цієї моделі державного управління діяльністю є певні ризики. До їх числа можна зарахувати такі: витік конфіденційної інформації, нечітке визначення цілей і завдань, різне їх розуміння замовником і виконавцем, неякісний сервіс, недостатня кількість ресурсів, необхідних для реалізації делегованих функцій тощо (табл. 1).

Забезпечити зниження вказаних ризиків може правильно укладений контракт і угода про рівень обслуговування, в якій детально мають бути прописані види послуг, умови і час їх виконання й оплати, а також розмір та вид штрафних санкцій.

Підсумовуючи, зазначимо, що ідея аутсорсингу все більше знаходить підтримки в керівництва центральних органів виконавчої влади. У такому консервативному відомстві, як Міноборони України, в останні роки збільшилася кількість розміщення замовлень на виконання обслуговуючих і забезпечуючих функцій сторонніми організаціями на основі аутсорсингу (наприклад, організація харчування військовослужбовців, заправка літаків на аеродромах спільного базування, зберігання запасів матеріальних засобів і їх доставка тощо). При цьому ефективність аутсорсингу підтверджена не тільки теоретичними дослідженнями, але і практичним досвідом, отриманим під час реалізації військово-промислових проектів і програм.

Висновки. Отже, систему забезпечення цивільної безпеки варто розглядати в частині попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. На наш погляд, напрями забезпечення такої системи пов'язані з модернізацією методичного інструментарію реалізації організаційно-економічних механізмів державного управління процесами розвитку і функціонування системи попередження і ліквідації НС на національному та регіональному рівнях. У цьому контексті розглянуто окремі питання переорієнтування організаційно-економічних інструментів державного управління ризиками виникнення НС на об'єктовому рівні. Усе це є актуальним і перспективним з точки зору проведення подальших наукових розвідок щодо провадження в Україні такого організаційно-економічного інструменту забезпечення цивільної безпеки, як контрактування, тобто аутсорсингу.

Таблиця 1

Переваги та ризики передачі окремих функцій організації із допомогою аутсорсингу

№ з/п	Переваги	Ризики
1	Концентрація на основних видах діяльності	Порушення принципів конфіденційності та безпеки
2	Підвищення якості обслуговування	Неякісний сервіс
3	Економія на робочій силі, технічному персоналі та навчанні	Невиконання умов договору
4	Зниження ціни послуги, що замовляється, за рахунок використання механізму конкурсу (торгів)	Відсутність необхідної конкуренції на ринку послуг
5	Можливість використання найкращого досвіду	Недостатня кваліфікація постачальника послуг
6	Вивільнення внутрішніх ресурсів для реалізації інших процесів	Погане управління з боку постачальника послуг
7	Розподіл ризиків	Нечітке визначення мети та завдань з боку замовника
8	Залучення професіоналів	Невдалий вибір постачальника
9	Гарантування професійної та персональної відповідальності	Ризик зміни вартості послуг, що надаються (через зміну стану ринку, обсягів послуг, що замовлені тощо)
10	Відсутність необхідності в розширенні штату	Неможливість оперативно змінити вимоги до послуг, що надаються, після укладання угоди
11	Скорочення інфраструктури та витрат на її утримання	Банкрутство
12	Структура витрат трансформується з перемінної у фіксовану	Ризик зміни власника в організації – виконавця послуг

Джерело: складено на підставі [3; 4; 5]

Список літератури:

1. Антонов В.О. Об'єкти національної безпеки та їх особливості. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 59. С. 65–71.
2. Бойко-Бойчук О.В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL: concept.at.ua/load/0-0-0-34-20.
3. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Колєнов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем. Харків: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
4. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: «Державне управління». 2017. Вип. 2 (7). С. 407–415.
5. Business Process Outsourcing / The Outsourcing Institute. URL: http://outsourcing.com/category/bpo/business-process-outsourcing/.

ВНЕДРЕНИЕ МЕХАНИЗМА КОНТРАКТИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЧС

В статье проведен анализ научных основ преимущества применения контрактирования в системе государственного управления рисками возникновения ЧС. Определено, что перспективным видом контрактирования в этой системе является аутсорсинг. Учитывая положения общего концепта науки государственное управление, считаем, что аутсорсинг представляет собой действенный организационно-экономический государственно- управленческий инструментарий в сфере рисков возникновения чрезвычайных ситуаций. Среди преимуществ применения аутсорсинга предложено выделять следующие: перераспределение риска, использование внебюджетных фондов, перенос экономической ответственности и т. д.

Ключевые слова: *государственное управление, организационно-экономические инструменты, контрактирование, аутсорсинг, механизм, подсистемы, риск, ЧС.*

THE IMPLEMENTATION OF THE CONTRACTING MECHANISM IN THE SYSTEM OF PUBLIC EMERGENCY RISK MANAGEMENT

The scientific principles concerning the advantages of contracting in the system of state management of the risk of an emergency condition appearing are analyzed in the article. It was determined that outsourcing is a promising type of contracting in this system. Considering the provisions of the general concept of the state administration science, outsourcing was defined as an effective organizational and economic tool of the state's management of risks of emergency onset. It was determined to allocate among them the following instruments: risk redistribution, use of extra-budgetary funds, transfer of economic responsibility, etc.

Key words: *public administration, organizational and economic instruments, contracting, outsourcing, mechanism, subsystems, risk, emergency, security.*

УДК 35.078.7

Шпачук В.В.
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА МЕХАНІЗМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВ

У статті розглянуто діяльність міжнародних організацій, міждержавних та регіональних об'єднань у процесі подолання наслідків світової фінансової кризи, формування та запровадження ними антикризового управління, їх вплив на державне антикризове управління урядів держав світу.

Ключові слова: *фінансова криза, антикризове управління, державне управління, міжнародні організації.*

Постановка проблеми. Антикризове управління має бути складником державного управління, про що було засвідчено і додатково підтверджено багатьма урядовцями різних країн світу під час світової фінансової кризи 2007–2009 років і натепер не викликає жодних сумнівів.

Остання світова фінансова криза призвела до скорочення темпів економічного зростання багатьох країн, дестабілізації їх фінансових і банківських систем, знецінення національних валют, зниження купівельної спроможності населення, загострення соціальних проблем. Безумовно, це вимагало від урядів держав прийняття відповідних державноуправлінських рішень. Але зазначена криза також виділила нові вимоги до антикризового управління держав. Вона вимагала розроблення та запровадження нового інструментарію державного управління, управління фінансовими секторами країн світу , насамперед, на наддержавному рівні. Різноманітні складнощі, які виникали у країн з виходом із кризи, та обмеженість ресурсів, недосконалі антикризові заходи урядів держав та прорахунки в державному управлінні значною мірою були спричинені змінами економічного середовища, утворенням нових міждержавних та регіональних об'єднань, поєднанням економік країн світу та їх взаємозалежністю, триваючою глобалізацією світу і, як наслідок – глобальний характер кризи. Все це вимагало координації дій держав, включення до цього процесу різноманітних міжнародних організацій, міждержавних та регіональних об'єднань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовне дослідження антикризових дій міжнародних організацій, урядів країн міститься в працях зарубіжних та вітчизняних науковців, державних службовців та економістів: П. Хоноxана, С. Класенса, С. Глаз'єва, Д. Клінгебель, Л. Левена, А. Дворецької, А. Костіна, А. Кудріна, В. Мау, В. Пищика, Ю, Сімачева, Ю. Юргенса, І. Баранецького, О. Дзюблюка, Ю. Заруби, В. Коваленко, О. Коренєва, О. Крухмаль, І. Кравченко, В. Міщенка, С. Науменкової, О. Сохацької та інших.

Метою статті є дослідження діяльності міжнародних організацій, міждержавних та регіональних об'єднань у процесі подолання наслідків світової фінансової кризи, формування та запровадження ними антикризового управління, їх вплив на державне антикризове управління урядів держав світу.

Виклад основного матеріалу. Світова фінансова криза 2007–2009 років призвела до скорочення або падіння темпів економічного зростання країн, дестабілізації їх фінансових та банківських систем, знецінення національних валют, зниження купівельної спроможності населення, загострення соціальних проблем тощо. Водночас вона вимагала прийняття негайних, але зважених, дієвих, коригуючих, системних, інноваційних антикризових управлінських заходів та рішень щодо стабілізації ситуації і не тільки від урядів держав. Зважаючи на глобальний характер кризи, її глибину, обмеженість ресурсів та можливостей окремих держав, відсутність дієвих механізмів та інструментарію регулювання світового фінансового сектору, виникала необхідність у таких кроках:

– по-перше, узгодження дій та заходів різних держав щодо її подолання в умовах, що постійно змінювались. Внаслідок цього до процесу під-

ключались не лише уряди постраждалих країн, а й наддержавні та міждержавні структури та організації;

– по-друге, усвідомлення факту посилення та зростання ролі держави в управлінні та регулюванні економічних процесів країн, фінансових та банківських систем країн;

– по-третє, розроблення широкомасштабних заходів, які б охоплювали різні сфери економіки;

– по-четверте, окремих дій та заходів для поліпшення ситуації та подолання кризи у фінансовій, банківській сферах, з яких саме і розпочалась світова фінансова криза, як частини загальної антикризової програми.

«Наявність (відсутність) програм або планів антикризових дій має важливе значення з точки зору оцінки успішності протистояння кризі в тій або іншій країні. І справа тут не в зайвій формалізації підходу до оцінки. Причина в тому, якщо криза глобальна, якщо вона носить системний характер, а це саме так, то з нею неможливо боротися не інакше, як на системній основі, що потребує реалізації програмно-цільового підходу» [1]. При цьому саме антикризове управління спрямоване на попередження або мінімізацію ймовірних негативних наслідків кризи за допомогою відповідного інструментарію, механізмів, специфічних заходів, які мають антикризовий характер. Але дій лише урядів держав уже не завжди було достатньо.

Активну діяльність на цій ниві розгорнуло багато наднаціональних, міжнародних і регіональних об'єднань. Одне з таких об'єднань група «Велика двадцятка» («G-20») – неформальне об'єднання 20 найбільших країн світу, яке утворилося в 1999 році після світової фінансової кризи 1997–1998 рр. Саміти країн Великої двадцятки неодноразово відбувалися з часу початку світової фінансової кризи 2007–2009 років і були присвячені визначенню найуразливіших місць світової економічної та фінансової систем, прийняття спільних рішень та заходів щодо боротьби з глобальною кризою (табл. 1).

Перший саміт, присвячений подоланню світової фінансової кризи, був проведений у листопаді 2008 року у Вашингтоні. На саміті керівниками країн учасників було зазначено про необхідність більш широкої стратегії реагування, яка мала бути заснована на більш тісній макроекономічній співпраці, для відновлення зростання, недопущення розповсюдження негативних явищ та для надання підтримки країнам, що розвиваються. В якості першочергових кроків з подолання кризи було вирішено: продовжувати вживання заходів для стабілізації фінансової системи; визнавати важливість підтримуючої грошово-кредитної політики з урахуванням національних особливостей; сприяти отриманню країнами, що розвиваються, доступу до фінансових коштів, зокрема шляхом підтримки з метою забезпечення ліквідності і програм допомоги; формування необхідного обсягу ресурсів у МВФ, Світовому банку та інших багатосторонніх банків розвитку. У підсумковій декларації цього саміту також визначено п'ять напрямів реформ для укріплення фінансових ринків та регуляційних режимів для упередження майбутніх криз:

Таблиця 1

Хронологія проведення самітів «G 20» та прийнятих рішень з часу настання сучасної світової фінансової кризи

Час проведення	Місце проведення	Прийняті документи
Листопад 2008 року	Вашингтон, США	Декларація саміту з питань фінансових ринків та світової економіки ("Declaration Summit on Financial Markets and the World Economy")
Квітень 2009 року	Лондон, Велика Британія	Глобальний план відновлення і реформ ("The Global Plan for Recovery and Reform")
Вересень 2009 року	Пітсбург, США	Доклад про заходи, спрямовані на здійснення реформ системи регулювання фінансової сфери ("Progress Report on the Actions to Promote Financial Regulatory Reform")
Червень 2010 року	Торонто, Канада	Декларація Торонтського саміту "G-20" ("The G-20 Toronto Summit Declaration")
Листопад 2010 року	Сеул, Північна Корея	Сеульська угода спільного росту ("Seoul Development Consensus for Shared Growth')
Жовтень 2011 року	Париж, Франція	Декларація міністрів фінансів та голів центральних банків країн "G-20" ("Communiqué of Finance Ministers and Central Bank Governors of the G-20")
Листопад 2011 року	Канни, Франція	Каннський план дій з питань зростання та праці ("The Cannes Action Plan for Growth and Jobs")

– підвищення транспарентності (прозорості) та підзвітності, зокрема шляхом розкриття інформації про складні фінансові продукти та забезпечення повного розкриття компаніями точних відомостей про їх фінансові умови;

– укріплення якісного, надійного регулювання шляхом пильного контролю та управління ризиками, підвищення ефективності режимів регулювання протягом всього періоду економічного циклу;

– забезпечення узгодженості фінансових ринків шляхом посилення захисту інвесторів та споживачів, недопущення конфлікту інтересів, зловживань, захисту від незаконних фінансових ризиків тощо;

– укріплення міжнародного співтовариства шляхом укріплення регулюючими органами співпраці та координації своїх дій у всіх секторах фінансових ринків, укріплення співпраці в питаннях упередження, регулювання та подолання криз;

– укріплення міжнародних фінансових інститутів, зокрема шляхом їх реформування [2].

Сутність основних рішень плану "G-20", який був прийнятий за результатами лондонського саміту 2009 року, полягає в такому: здійснити трикратне збільшення бюджету МВФ (до 750 млрд дол. США); використати ресурси МВФ для підтримки найбідніших країн світу; заснувати орган з моніторингу макроекономічних ризиків «Рада фінансової стабільності» ("Financial Stability Board"), який разом з МВФ має забезпечувати раннє виявлення макроекономічних і фінансових ризиків та застосовувати необхідні заходи; акцентувати діяльність регуляторних органів країн на оцінці макроекономічних ризиків, зокрема на всіх системно важливих фінансових інститутах, інструментах і ринках; посилити регулювання фінансових організацій; виділити кошти на підтримку світової торгівлі (250 млрд дол. США); посилити вплив на «податкові гавані» [3].

За результатами саміту, що відбувся в листопаді 2010 року в Сеулі, було визначено п'ять напрямів економічної політики, якої зобов'язались дотримуватись усі учасники "G-20":

– грошово-кредитна політика та політика в сфері обмінного курсу полягає в прихильності центральних банків країн до забезпечення стабільності цін з метою сприяння відновленню економіки та стійкому зростанню;

– торгова політика та політика в сфері розвитку полягає в забезпеченні вільної торгівлі та інвестицій, що займає головне місце у відновленні світової економіки;

– податково-бюджетна політика полягає в необхідності розроблення та здійснення чітких, достовірних масштабних планів бюджетної консолідації у середньостроковій перспективі розвинутими країнами, які б сприяли економічному зростанню, були диференційовані з урахуванням конкретних умов у кожній країні;

– фінансові реформи полягають у необхідності запровадження нових стандартів капіталу та ліквідності щодо банківського сектору та подальших реформ у сфері фінансового регулювання;

– структурні реформи, необхідні для підвищення та підтримання рівня світового попиту, створення нових робочих місць, забезпечення більш збалансованого глобального зростання та розвитку потенціалу економічного росту країн-учасників [4].

У підсумкових документах самітів цих країн окрема увага приділялась реформам та реформуванню фінансового сектору та фінансового регулювання (на саміті у Вашингтоні в 2010 році було прийнято План дій щодо впровадження принципів реформи фінансового регулювання), новим стандартам банківської діяльності, зокрема, розробленим Базельським комітетом з банківського нагляду («Базель ІІІ») тощо.

Не менш важливими були рішення й інших самітів "G-20". Також серед найважливіших у пакеті нових заходів передбачене розроблення спеціального антикризового плану для кожної великої банківської установи та більш інтенсивний нагляд за їх фінансовим станом [5]. Серед основних результатів саміту "G-20" у Каннах (Франція) необхідно виділити план дій, спрямованих на зміцнення зростання світової економіки і створення робочих місць, на вирішення короткострокової уразливості і зміцнення середньострокової основи для подальшого зростання, наміри щодо посилення гнучкості валют та утримання від конкурентної девальвації валют [6].

Систематизувавши пропозиції науковців та домовленості лідерів

"G-20", можна зазначити, що проект формування нового фінансового порядку на національному та міжнародному рівнях, який передбачає розроблення і застосування нових механізмів у державному управлінні на рівні країн, передбачає таке:

– найважливіше завдання щодо призупинення падіння цін на фондові активи та споживчого попиту, відновлення кредитування виробничих інвестицій, стимулювання економічного зростання та запобігання дефляції цін можна досягти лише через реформу регулювання фінансових ринків, що поля-

гає в систематичному вилученні фінансових інновацій, що не дають соціальної віддачі. Нові фінансові інструменти в багатьох аспектах послабили здатність фінансових організацій управляти ризиками та сприяли становленню непрозорої, погано регульованої та недостатньо капіталізованої тіньової фінансової системи, тому емісія їх має проходити процедуру ліцензування в регуляторних органах, які зобов'язані моніторити наслідки використання;

– системний збій щодо існування ілюзій на фінансових ринках стосовно можливості отримання прибутків без ризику може бути подоланий лише спільними зусиллями держав. Потрібно припинити гонитву за прибутками багатьох суб'єктів, які намагаються отримати дохід, що вимірюється двозначними (а в Україні і тризначними) цифрами в економічній системі, де приріст вимірюється кількома відсотками. Зробити це можуть регуляторні органи держав, які мають моніторити ситуацію на ринках, відстежувати цінову динаміку та вживати відповідних заходів там, де виникають великі диспропорції;

– для нівелювання негативного впливу потужних фінансових інвесторів на ринках товарних ф'ючерсів (нафта, зерно, метали тощо) регулювальні органи повинні мати доступ до інформації щодо укладених біржових угод, паралельно налагодити регулювання позабіржових ринків, передусім, щодо фіксації угод із похідними інструментами та їх гібридними і синтетичними комбінаціями у фінансових звітах та запровадити прозорі правила розрахунків (клірингу) за цими угодами за аналогією з біржовими;

– для підвищення рівня міжнародної стабільності пропонується фундаментальна перебудова валютно-фінансової системи, зокрема запровадження управління гнучкими обмінними курсами, орієнтованого на реальний обмінний курс, погодженого зі стійким станом рахунку поточних операцій. Це дозволило б звести до мінімуму спекулятивні операції, оскільки саме різниця в темпах інфляції та відсоткових ставках дає змогу їх проводити, а це, своєю чергою, зменшило б необхідність формування міжнародних резервів для захисту обмінних курсів і могло б поєднуватися із підсиленням ролі спеціальних прав позики, якщо їх розподіл буде здійснюватися з урахуванням потреб тієї чи іншої країни в міжнародній ліквідності для стабілізації її реального обмінного курсу на погодженому рівні [7].

Активною на ниві розроблення антикризового інструментарію, особливо у 2008–2009 роках, була діяльність Європейського Союзу, який на час настання світової фінансової кризи не мав антикризової політики. Насамперед, Європейським Союзом був розроблений і затверджений у 2008 року План економічного відновлення ЄС ("European Economic Recovery Plan"), але після доопрацювання та коригування його було затверджено в новій редакції в березні 2009 року. Зазначений План являв собою скоординовану антикризову програму, яка відображала позицію ЄС щодо шляхів та інструментарію подолання світової фінансової кризи. Особливий акцент у плані робився на таких завданнях та напрямах: відновлення довіри та стійкості банківської та фінансової систем, сприяння їх стабілізації; вдосконалення системи фінансового регулювання та нагляду за фінансовими установами, зокрема створення Європейської ради з системних ризиків; підтримка реального сектору економіки та економічної активності; подолання соціальних наслідків кризи, сприяння зайнятості населення.

У Плані економічного відновлення окремо виділяються засади, за якими мають здійснюватися заходи у фінансовій сфері ЄС: відновлення ліквідності ринку та банківських установ; забезпечення сприятливих умов рефінансування національних банків; збільшення строків кредитування; надання фінансової підтримки банківським установам для сприяння зростанню споживчого попиту; координація національної політики країн-членів ЄС; посилення вимог до капіталу [8]; зміни в бухгалтерській звітності, особливо мікропідприємств, враховуючи кризовий стан економіки тощо.

Доволі активно на ниві розроблення різноманітних антикризових заходів працювали й інші міждержавні та регіональні об'єднання: СНД, об'єднання країн ЄврАзЕс, країни АСЕАН, «ALBA» (регіональної, альтернативної Америки, боліваріанської організації, до складу якої входять Венесуела, Куба, Болівія, Нікарагуа, Домініканська Республіка та Гондурас) та інші.

Висновки. Здійснений аналіз діяльності міжнародних організацій, міждержавних та регіональних об'єднань у процесі подолання наслідків світової фінансової кризи, формування та запровадження ними антикризового управління дозволяє визначити їх незаперечну ключову роль та значення у подоланні державами наслідків світової фінансової кризи. Триваюча глобалізація і далі буде лише збільшувати роль та значення таких організацій та об'єднань. Як наслідок, стає очевидною необхідність удосконалення не лише світової фінансової інфраструктури, а й систем державного управління самих країн, їх механізмів та інструментарію.

Список літератури:

1. Николаев И.А., Марченко Т.Е., Титова М.В. Аналитический доклад «Страны СНГ и мировой кризис: общие проблемы и разные подходы». М.: ФБК. 2009. 27 с. URL: http://www.fbk.ru/upload/contents/561/anticrisis-CIS.pdf.
2. Declaration Summit on financial markets and the World economy. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/brazil/01summitdec.pdf.
3. The Global Plan for Recovery and Reform. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/uk/07finalcomu.pdf.
4. Рамочное соглашение «Группы 20» по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/772.
5. Communiqué of Finance Ministers and Central Bank Governors of the G-20. Paris, France. 14–15 October 2011. URL: http://www.g20.org/docs/communiques/G20communique14_15 October 2011 _EN.pdf.
6. Communiqué G20 Leaders Summit. Cannes, France. 3–4 November 2011. URL: http://www.g20.org/docs/communiques/CannesDeclaration4November2011.pdf.
7. Сохацька О. Новий порядок на світовому фінансовому ринку: після кризові проекти та реалії. Журнал Європейської економіки. 2010. № 1. С. 93–107.
8. The Capital Requirements Directive, comprising Directive 2006 / 48 / EC and Directive 2006 / 49 / EC, Official Journal, 30 June 2009. 360 p. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0048:20110104:EN:PDF.

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА МЕХАНИЗМЫ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ

В статье рассмотрена деятельность международных организаций, межгосударственных и региональных объединений в процессе преодоления последствий мирового финансового кризиса, формирования и внедрения ними антикризисного управления, их влияние на государственное антикризисное управление правительств государств.

Ключевые слова: *финансовый кризис, антикризисное управление, государственное управление, международные организации.*

THE INFLUENCE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON THE MECHANISMS OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF STATES

The article considers the activities of international organizations, interstate and regional unions in the process of overcoming the consequences of the global financial crisis, the formation and implementation of anti-crisis management, and their impact on the state crisis management of state governments.

Key words: *financial crisis, crisis management, public administration, international organizations.*

УДК 316.4

Штельмашенко А.Д.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНОЇ ДУМКИ В ДЕРЖАВІ

У статті розглянуто основні положення суспільної думки, її функції, завдання та характеристики. Розкрито етапи та особливості формування і розвитку громадської думки в сучасних реаліях. На основі проаналізованих соціологічних досліджень вказані основні напрями та запропоновані механізми налагодження взаємодії державної влади та громадської думки для актуалізації векторів розвитку українського суспільства. На сучасному етапі основними умовами, які сприятимуть більш ефективному спілкуванню між державними органами влади та суспільством, є: можливість вільного вираження громадської думки, врегулювання форм вираження громадської думки на законодавчому рівні, підвищення рівня правової обізнаності громадян, беручи до уваги громадську думку під час прийняття рішень на державному рівні. Для виконання цього завдання важливо регулярно виявляти громадську думку державних органів, організацій, дослідницьких центрів, забезпечення вільного та безперешкодного доступу громадськості до інформації, формування політичної та правової свідомості громадян, включення громадської думки до системи соціального менеджменту.

Ключові слова: *суспільна думка, громадська думка, державне управління, соціологічне дослідження, українське суспільство.*

На сучасному етапі суспільного розвитку все більшого значення набуває залучення суспільства до вирішення нагальних питань сьогодення. У зв'язку з цим зростає потреба у більш детальному та багатовимірному аналізі явища «суспільна думка». Суспільна / громадська думка – форма масової свідомості, яка виражається публічно і впливає на функціонування суспільства та на погляди, поведінку і діяльність окремих членів відповідної спільноти.

Вона формується навколо обмеженого кола проблем, які визначаються ситуацією у мас-медіа, специфікою політичного режиму (розвиненість парламентаризму, місцевого самоврядування, рівнем політичної участі громадян), процесами глобалізації та інтеграції, економічним станом, рівнем інформаційної відкритості.

Громадську думку також визначають як специфічний вияв свідомості і поведінки людей, що характеризується зв'язком з усіма формами суспільної свідомості, синтезом повсякденної і теоретичної свідомості, а також як практичний засіб впливу на реальність.

Можливість публічного висловлення населення з актуальних проблем суспільного життя і вплив висловленої вголос позиції на стан суспільно-політичних відносин відображає її сутність як специфічного соціального інституту [13].

Громадська думка за належної освіченості, інформованості мас з певного політичного питання може виступати як компетентний і повноцінний партнер управлінських органів. Тоді як систематизація, облік та аналіз вже наявної громадської думки може надати органам управління інформацію про потреби та настрої суспільства.

Тобто громадська думка – публічно висловлене й поширене судження, яке містить оцінку і приховане чи явне ставлення до певної події, публічної особи, діяльності різних груп, організацій, що становлять певний інтерес для суспільства. Вона визначає свідомість суспільства та виражається через ідеї, інтереси, переконання, соціальні уявлення різних великих груп.

Формування суспільних поглядів здійснюється під впливом різних політичних сил, партій, інститутів, засобів масової інформації, також може виникати і стихійно, під впливом тих або інших конкретних життєвих обставин і ситуацій. Існують три форми вираження громадської думки: стихійне вираження, вираження громадської думки за ініціативою державних органів, громадських організацій, засобів масової інформації, вираження громадської думки під час спеціальних соціологічних досліджень.

Сучасні процеси системної трансформації держав підтверджують, що подальші демократичні

перетворення всіх суспільних інститутів є неможливими без висловлення та врахування суспільних інтересів, які містяться у суспільній думці.

Однак, як показує практика, нині в Україні повною мірою не розвинені як державні центри аналізу громадської думки, так і внутрішні служби зв'язків з громадськістю. При окремих органах влади існують інституції та структури, які займаються аналітичною діяльністю, проте вони фінансуються з державного бюджету та чітко регламентуються, шо впливає на об'єктивність позиції висвітлення. Діяльність таких установ спрямована переважно на наукові дослідження та розроблення. З цього випливає висновок, шо вивчення громадської думки майже не застосовується під час прийняття рішень органами державної влади. Таким чином втрачається один із важливих елементів побудови взаємин влади з громадськістю [4].

Отже, **метою статті** є аналіз основних закономірностей та особливостей формування суспільної думки в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Емпіричні та теоретичні дослідження явища суспільної думки можна знайти в працях багатьох учених. Насамперед, вона досліджується як публічний та раціональний механізм тиску на владу (Г.Тард, Ф. Тьонніс, Г. Зіммель, М. Вебер, Г. Блумер, Ю. Габермас, Дж. Г. Мід та ін.), як фактор глобального розвитку (У. Бека, П. Бурдьє, Е. Гіденс, Е. Ноель-Нойман, Ю. Габермас, О. Тоффлер, Ф. Фукуяма, М. Кастельс), фактор впливу на мас-медіа (М. Маклюен, У. Шрамм, А. Турен, М. Кастельс, М. Макчесней, О. Андрунас, І. Засурський, Г. Майн та ін.). Формування громадської думки у політичній теорії та міжнародних відносинах досліджувалась у роботах таких зарубіжних авторів, як Г. Алмонд, З. Бауман, З. Бжезинський, У. Бек, Ю. Габермас, Р. Даль, Д. Істон, М. Кастельс, Р. Робертсон, Дж. Сарторі, А. Степан, П. Циганков, Й. Фрідмен, О. Хархордін, Ф. Шміттер.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадська думка є одним із найдавніших суспільних феноменів. Ще з античних часів можна простежити дві тенденції: від ототожнення думки та істини софістами до повного ігнорування правителями думки пересічних громадян.

Термін «громадська думка» вперше застосував у другій половині XII століття англійський державний діяч лорд Д. Солсбері на означення моральної підтримки населенням країни дій парламенту. Поступово цей термін став загальноприйнятим.

Теоретичному осмисленню громадської думки та її ролі в державному житті приділено багато місця в знаменитому трактаті «Государ» італійського мислителя і державного діяча Н. Макіавеллі. У XVII – XVIII ст. словами «громадська думка» позначалося уявлення про політичну думку публіки і виборців, що виявляється поза парламентом на противагу їх голосному обговоренню політичних питань у парламенті.

У Новий час роль громадської думки аналізувалась у роботах англійських філософів Т. Гоббса, Ф. Бекона і Дж. Локка. У роботі «Досвід про людський розум» Локк виділив три групи законів, яким має підкорятись людина в своїй поведінці: божественні, людські та громадської думки. Він розглядав громадську думку як прояв моральності і вважав, що люди в оцінці своїх вчинків звертаються не тільки до релігійних заповідей, цивільних законів, але і до громадської думки.

Французький соціолог Г. Тард вважав, що громадську думку творить публіка, кордони якої є дифузними, а основною рисою публіки є рух думок, які вона породжує. Тард зазначав, що громадська думка являє собою певну сукупність роздумів і відповідей на питання сучасності [1].

Громадська думка формується там і тоді, коли на суд народу виноситься проблема, що має важливе практичне значення, тобто проблема (питання), яка зачіпає соціальні інтереси людей. Вона найчастіше стосується питань, пов'язаних із політикою, правом, мораллю, мистецтвом, найбільш спірних, полемічних і зачіпає інтереси людей.

Процес виникнення думки – оцінка людьми предмета їхньої уваги, визначення стосовно нього особистої думки. Ознаками цього стану є інтерес людей до об'єкта думки, звертання їх до джерела інформації про нього, вироблення індивідуальних суджень.

Формування громадської думки – взаємодія індивідуальних, групових, колективних суджень, утворення на їх основі громадської думки, тобто думки, що внутрішньо єдина і впливає на практичну діяльність людей і соціальних інститутів.

Основні механізми формування громадської думки:

1 ядро (еталонна або референтна група) громадської думки;

2 поле (умовна сфера поширення);

3 соціальна спільнота (клас, верства, група);

4 загальний інтерес, комунікація;

5 нормативно-оцінне судження (власне громадська думка) [7].

Процес формування громадської думки відбувається як процес інтенсивного обміну інформацією, порівняння і протиставлення близьких позицій, їх зближення, пошук точок зіткнення, відкидання деталей, характерних для індивідуальних уявлень, він включає два аспекти:

– *внутрішні процеси,* що відбуваються у свідомості людини: осмислення фактів, подій, явищ, їх усвідомлення та розуміння, формування індивідуальних думок окремих людей. У цьому разі громадська думка являє собою різновид соціального контролю, суб'єктами та об'єктами якого одночасно виступають члени спільноти – носії і суб'єкти громадської думки;

– *зовнішні процеси,* пов'язані із соціальною взаємодією та діяльністю людей. Вони виражаються у ставленні людей до суспільно значущих проблем і безпосередньо виявляється у формах їхньої свідомості (оцінках, судженнях, установках) та реальних вчинках.

Для того, щоб осмислити інформацію і сформувати позицію, необхідно спочатку мати вихідні дані, які називаються ***джерелами громадської думки. До них*** відносяться:

– канали неофіційної комунікації (чутки, плітки тощо), індивідуальний досвід людей.

– форми суспільного досвіду, відображені в різній інформації та знаннях, що сприймаються людьми.

– канали офіційної комунікації (засоби масової комунікації, наукова інформація, система освіти, цілеспрямовані дії різних соціальних інститутів, зокрема системи зв'язків з громадськістю).

– думки видатних публічних людей [8].

Відповідно, джерела інформації мають певне походження і надходять від **суб'єктів формування** громадської думки, у якості яких виступають державні інститути, політична еліта, інституції громадянського суспільства, транснаціональні корпорації, наднаціональні інституції, нові субкультури та рухи.

Найбільш поширені в демократичних західноєвропейських державах форми взаємин влади та громадськості такі: громадські дорадчі комітети, громадські слухання, дорадчі ради, громадянська просвіта, консультації, круті стати, опитування громадської думки; організація громади, соціальний моніторинг, створення коаліції [2].

Громадська думка виступає складовою частиною загального механізму людської діяльності, тому її функціонування відбувається, як правило, на двох рівнях:

– на рівні слова (вербальної поведінки), сприйняття інформації, її оцінка;

– на рівні діяльності (реальна поведінка), коли суб'єкт діє відповідно до оцінки.

Залежно від змісту суджень, сформованих громадськістю, суспільна думка може мати оцінювальний, аналітичний, конструктивний або ж регулятивний характер. *Оцінювальна думка* виражає ставлення до тих чи інших проблем або фактів. У ній більше емоцій, ніж висновків. *Аналітична і конструктивна суспільні думки* тісно пов'язані між собою: прийняття будь-якого рішення потребує глибокого і всебічного аналізу, для чого необхідні елементи теоретичного конструктивного мислення. Зміст *регулятивної думки* полягає у виробленні і впровадженні певних норм суспільних відносин.

Вивчення суспільної думки може дати політикам та посадовим особам можливість маніпулювати ставленням широких верств населення, які отримують результати через офіційні джерела та засоби масової інформації. Такими ***методами*** маніпулювання виступають:

1. Навіювання та містифікація. 2. Перенесення в загальну систему приватного випадку. 3. Оперування чутками, домислами, неперевіреною інформацією. 4. Емоційний вплив із застосуванням теми сексу, насильства, вбивства тощо. 5. Замовчування та пропаганда. 5. Фрагментація та комбінаторика, тобто поділ інформації на частини та її «вигідне» комбінування. 6. «Метод Геббельса» – нав'язування неправильної інформації. 7. Астротурфінг – штучне управління громадською думкою за допомогою спеціально найнятих людей.

Громадська думка в сучасних умовах є посередником між інститутами влади та громадянським суспільством, тому її вивчення стає першочерговим завданням.

Адже важливими ***функціями громадської думки*** виступають:

1. Інформаційна – надання інформації про світ людини, її ставлення до подій і явищ дійсності. 2. Регулятивна – формує соціальні, політичні, культурні, моральні правила і норми, цінності в суспільстві. 3. Оцінювальна – формування ціннісного судження з певного питання. 4. Експресивна, що реалізовується у впливі на державні інститути влади та органи управління. 5. Консультативна, що передбачає участь у підготовці і прийнятті певних рішень управлінськими органами, надання необхідних порад, консультацій. 6. Директивна, що полягає у винесенні рішень із суспільно важливих

проблем і знаходить вияв під час виборів, референдумів, а також у різних формах самоврядування. 7. Прогностична – прогнозування суспільних змін. 8. Виховна – вплив на поведінку людини. 9. Критична – прояв незадоволення певним ладом у суспільстві через мітинги, демонстрації, страйки [3].

Необхідним інструментом для забезпечення демократичного процесу реформи державного управління є саме суспільна думка та механізми її аналізу й урахування.

В умовах демократії вираженню громадської думки сприяють вибори, референдуми, парламент, мас-медіа, органи місцевого самоврядування, лобізм, соціологічні опитування, масові протестні рухи.

Під час прийняття політичних рішень органи державного управління мають враховувати громадську думку. Відзначено, залежно від рівня впливу громадської думки утворюються моделі та *типи прийняття політичних рішень:*

– елітизм, технократизм, корпоративізм (низький вплив громадської думки);

– демократизм, плюралізм, популізм (високий рівень впливу громадської думки).

Формами участі громадськості в процесі підготовки та прийняття управлінських рішень органами державної влади виступають:

– безпосередня участь громадян (вибори, референдуми);

– опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії);

– діяльність громадських організацій, асоціацій, профспілок;

– направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення;

– підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок як щодо конкретних документів, рішень, так і щодо певних суспільних подій;

– організація громадських акцій (мирні збори), громадських слухань;

– діяльність громадських рад, створених при державних органах законодавчої та виконавчої гілок влади представників громадських об'єднань;

– обговорення в засобах масової інформації, соціологічні опитування та моніторинги громадської думки;

– проведення семінарів, «круглих столів», консультацій за участю експертів, зацікавлених груп, засобів масової інформації [6].

Громадська думка щодо ставлення до державних органів – це узагальнений показник їх діяльності, який говорить про становище й статус влади в суспільстві, ставлення та готовність громадян до співробітництва з органами держави щодо спільного вирішення загальнодержавних та місцевих проблемних питань. Тому необхідною умовою ефективної та прозорої діяльності органів державного управління є взаємодія з громадськістю.

Результати вивчення громадської думки враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

– проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);

– запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ;

– проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;

– опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;

– проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок [12].

Українська держава перебуває на стадії формування демократичного суспільства сучасного типу, що потребує разом з багатьма важливими питаннями розгляду критеріїв взаємодії державної влади із громадською думкою населення. З початку 90-х років у зв'язку з реформуванням політичної системи, економічних відносин в Україні тематика досліджень громадської думки більш спрямована на вивчення електоральної поведінки громадян, виявлення їх оцінок діяльності владних структур, популярності різних партій, рухів.

Сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів методів та форм взаємодії держави з громадянами. На фоні підвищення інтересу до формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою і суспільством, а також створення дієвих механізмів цього процесу.

На основі оцінки стану взаємодії влади та громадської думки можна охарактеризувати розвиток демократії в нашій країні. Для здійснення цього завдання доцільно визначити низку критеріїв, на основі яких можна зробити висновки про

стан демократичності в сучасному українському суспільстві. Подібними критеріями можуть виступати:

– свобода вираження громадської думки;

– залучення громадської думки до політичного процесу управління через форми безпосередньої та представницької демократії;

– наявність законодавчої бази, яка закріплює ролі та прерогативи громадської думки;

– наявність вільного і безперешкодного доступу громадськості до необхідної інформації як засобу формування компетентної думки [12].

Соціологічні дослідження свідчать, що *умовами, які сприятимуть зростанню значення громадської думки в Україні,* варто вважати:

– регулярне виявлення громадської думки державними органами, громадськими організаціями, науковими центрами;

– вільне виявлення всіма громадянами в найрізноманітніших формах (референдуми, вибори органів влади, збори, маніфестації, звернення до органів державної влади та масової інформації, відповіді на вибіркові опитування, обстеження, зондаж тощо) своїх думок, оцінок та позицій з різних питань громадського життя, ставлення до подій і фактів соціальної дійсності;

– постійне використання громадської думки органами державного управління і громадськими організаціями на базі юридичних (нормативних) актів і системи законодавчих гарантій, які забезпечують її включення в систему соціального управління;

– формування політичної і правової інформованості громадян, підвищення їхньої культури щодо цього;

– систематичне і широке інформування населення про результати вивчення громадської думки, зауваження і вимоги, адресовані відповідним органам державного і громадського управління та посадовим особам;

– матеріальна і моральна підтримка державними органами влади і управління інститутів та інших установ з вивчення громадської думки [5].

Стійкість системи державного управління у будь-якій країні визначається інтенсивністю взаємодії влади та суспільства, збільшенням зворотних зв'язків (висловлення через суспільну думку суспільних інтересів та потреб) у діяльності державного управління. Завданням влади як керуючого (спрямовуючого) суб'єкта системи є виявлення цих інтересів, їх легалізація, координація з боку влади, співвіднесення через суспільну думку із загальною системою цінностей (стратегією), що діє в суспільстві та державі [10].

Система відносин органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку та ознакою демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах, тим вона більш демократична й ефективна.

На формування глобальної суспільної думки впливають такі фактори, як зацікавленість щодо відповідної події чи явища, потенціал її впливу на міжнародні відносини, процес демократизації, становлення громадянського суспільства, розвиток мас-медіа та інформаційних технологій.

Одним із головних пунктів українського порядку денного, навколо якого формується громадська думка, є питання зовнішньополітичного вектора розвитку країни, визначення ролі України у сучасних міжнародних відносинах, суперечностей геополітичного визначення України, діяльності держави в Європейських та євроатлантичних інтеграційних структурах (ОБСЄ, Рада Європи, ЄС, НАТО) [9].

Висновки. Громадська думка є водночас і суспільним явищем, і станом суспільної свідомості, і формою соціального контролю, а також індивідуальним, оскільки існує у свідомості індивідів у вигляді оцінок і суджень, реалізуючись у їхній поведінці. Вона є певним показником розвитку демократичності суспільства, тобто чим інтенсивніше влада співпрацює з народом, тим вона демократичніша і, за належної інформованості мас з певного політичного питання, може виступати як компетентний і повноцінний партнер управлінських органів.

Для розвитку процесу залучення громадян до прийняття та реалізації управлінських рішень через урахування громадської думки потрібне підвищення кваліфікації державних службовців у напрямі дослідження громадської думки, створення при органах державної влади окремих структур, які б займалися вивченням громадської думки, залучення до процесу вивчення громадської думки незалежних аналітичних структур, виділення окремим пунктом у державному бюджеті коштів на вивчення громадської думки. Одним із важливих кроків є також усвідомлення важливості врахування громадської думки на всіх етапах проходження управлінських рішень.

Список літератури:

1. Андрющенко Є.Г. Громадська думка і гласність у системі управління суспільством. Москва, 1988.
2. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В. Держава і громадянин: шлях до співпраці: наук.-метод. матеріали з питань організації громадських слухань. Київ: НАДУ, 2006. 84 с.
3. Герасіна Л.М., Погрібна В.Л., Поліщук І.О. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2015.
4. Кандагура К.С. Вивчення громадської думки як підґрунтя відносин органів державної влади з громадськістю. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 4 (7). С. 56– 64.
5. Лукашевич М.П., Туленков М.В. Соціологія. Загальний курс. Навчальний посібник. Київ: Каравела, 2006. 408 с.
6. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. Стратегічні пріоритети. № 4 (5). 2007 р. с. 13–18.
7. Осипова Н.П., Воднік В.Д., Клімова Г.П. Соціологія: Підручник / за ред. Н.П. Осипової. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
8. Руженко Л.М. Громадська думка як складова процесу управління. Політична наука. Контури міждисциплінарного перетину: Тема IV Конвенту МАСПН (Україна) (20–21 березня 2014 р., м. Одеса). Одеса, 2014. С. 41–42.
9. Руженко Л.М. Процесс формирования общественного мнения в епоху глобализации. Гілея: науковий вісник: зб. наук, пр. 2014. Вип. 80 (№ 1). С. 372–375.
10. Салманов А.Т. Суспільна думка як посередник між інститутами влади та громадянським суспільством. Наукові праці МАУП. 2013. Вип. 3. С. 74–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaup_2013_3_11 (26.03.2018)
11. Сірий Є.В. Соціологія. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2004. 480 с.
12. Матусевич В. Общественное мнение: критерии идентификации Социология: теория, методы, маркетинг. Київ, 2002. № 2.
13. Тимофєєв С.П. Особливості взаємодії державного управління та громадської думки. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: «Державне управління». 2013. Т. 226, Вип. 214.
14. Тофтул М.Г. Сучасний словник з етики. Житомир: ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕ

В статье рассмотрены основные положения общественного мнения, его функции, задачи и характеристики. Раскрыты этапы и особенности формирования и развития общественного мнения в современных реалиях. На основе проанализированных социологических исследований указаны главные направления и предложены механизмы налаживания взаимодействия государственной власти и общественного мнения для актуализации векторов развития украинского общества.

Ключевые слова: *общественное мнение, государственное управление, социологическое исследование, украинское общество.*

THE FORMATION OF SOCIAL OPINION IN THE STATE

The article considers the main points of public opinion, its functions, tasks and characteristics. The stages and peculiarities of formation and development of public opinion in modern realities are revealed. On the base of the analysis of sociological researches, the main directions and mechanisms for establishing the interaction of state administration and public opinion for the actualization of the vectors of Ukrainian society development are outlined.

Key words: *public opinion, public administration, sociological research, Ukrainian society.*

УДК 352/354(477)

Щербак В.О.
Національна академія державного управління при Президентові України

УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В СИСТЕМІ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті уточнені поняття «проект», «управління проектом», визначені ознаки проекту та встановлена їх класифікація. Розкрите значення управління проектом, розглянута структура проекту. Визначено місце й роль управління проектами в розвитку регіонів. Окреслено пріоритетність побудови багаторівневого регіонального управління. Досліджена взаємодія між різними рівнями управління через їх горизонтальні та вертикальні зв'язки.

Ключові слова: *управління, проект, структура проекту, багаторівневе врядування, регіональне управління.*

Постановка проблеми. XXI століття вносить значні корективи і якісні зміни в глобальні процеси, які стосуються не тільки сучасної Європи, але й України як частини європейського простору. Слід наголосити на тому, що одним із трьох пріоритетних напрямів підтримки України з боку ЄС і країн «Великої сімки» є програми фінансування наукових проектів. Усі ці програми спрямовані на забезпечення соціальної й екологічної життєздатності стратегій зростання в аспекті енергії, довкілля та кліматичних змін, соціальної згуртованості, регіонального розвитку зі зростанням доступності громадських послуг, електронного врядування, забезпечення утилізації відходів, забезпечення водопостачання, енергопостачання та ін. Асоціація України з ЄС визначає пріоритетність підготовки працівників центральної та місцевих адміністрацій до впровадження нових моделей розвитку територій для подальшого застосування програм у громадах [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що багато українських науковців роблять значний внесок у побудову громадянського суспільства, у консолідацію демократичних інститутів – тобто у все, що сприяє вдосконаленню суспільства. Управління проектами є об'єктом дослідження низки вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких доцільно відзначити праці К.Ф. Грея, Е.У. Ларсона, Р. Дункана, С.Д. Бушуєва, В.Ю. Катасонова, Л.С. Кобиляцького, І.І. Мазура, Д.С. Морозова, М.В. Петрова та інших. Для дослідження проблеми формування багаторівневого територіального управління в Україні становлять інтерес документи ЄС щодо багаторівневого управління (Хартія багаторівневого управління в Європі, Біла книга про багаторівневе управління, Зелена книга про територіальну єдність, плани дій ЄС щодо розвитку багаторівневого управління; наукові праці таких вітчизняних учених, як Л.В. Батченко, О.І. Васильєва, Н.А. Вінникова, Л.І. Дмитриченко, О.С. Кириченко, В.С. Куйбіда, Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, К.Є. Мойсеєнко, Л.Л. Прокопенко, В.Ю. Стрельцов; наукові праці таких зарубіжних учених, як C. Berry, L. Hooghe, A. Faludi, G. Marks, T. Tasan-Kok, M. Betsill, K. Kern та ін.).

Постановка завдання. Завданням дослідження є визначення механізмів управління проектами в системі багаторівневого територіального управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочнемо із загальної характеристики управління проектами. Слово «проект» походить від латинського слова «projectum», яке утворилося зі слів «pro» и «jacere» і означає «закинутий уперед».

У спеціальній літературі різноманітність визначень поняття «проект» (project) пояснюється передусім різними методологічними підходами.

Під проектом розуміють комплекс науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, пов'язаних ресурсами, виконавцями та термінами, відповідно оформлених і скерованих на зміну об'єкта управління, що забезпечує ефективність розв'язання основних завдань і досягнення відповідних цілей за певний період. Кінцевими цілями проектів є створення та освоєння нової техніки, технології й матеріалів, що сприяє виходу вітчизняної продукції на світовий

рівень. Проект – це задум (завдання, проблема) і необхідні засоби його реалізації з метою досягнення бажаного економічного, технічного, технологічного чи організаційного результату.

Наведемо ще кілька варіантів визначення поняття «проект», які трапляються в літературі:

– проект – це окреме підприємство з конкретними цілями, які часто включають вимоги до часу, вартості та якості результатів, що досягаються («Англійська асоціація проект-менеджерів»);

– проект – це певне завдання з визначеними вихідними даними й установленими результатами (цілями), що зумовлюють спосіб його вирішення («Тлумачний словник з управління проектами»).

Ці визначення є універсальними, методологічно виваженими та широко застосовуваними в зарубіжній практиці управління проектами.

Таким чином, можна зробити висновок, що проект має низку лише йому властивих ознак, наявність яких допоможе здійснити ефективну реалізацію проекту. Основними ознаками проекту є такі: зміна стану проекту задля досягнення його мети; обмеженість у часі; обмеженість ресурсів; неповторність.

До основних властивостей проекту, які випливають із його ознак і за якими вони можуть бути поділені на типи, належать такі: масштаб проекту, його розмір, кількість учасників і ступінь впливу на навколишнє середовище (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація проектів

Класифікаційна ознака	Види проектів
Мета й характер діяльності	– комерційні; – некомерційні.
Характер і сфера діяльності	– промислові; – організаційні; – економічні; – соціальні; – дослідницькі.
Масштаб і розмір проекту	– великі; – середні; – малі.
Ступінь складності	– прості; – складні; – дуже складні.
Склад і структура проекту	– монопроекти; – мультипроекти; – мегапроекти.
Рівень альтернативності	– взаємовиключні; – альтернативні за капіталом; – незалежні;– взаємовпливаючі; – взаємодоповнюючі.
Тривалість проекту	– короткострокові; – середньострокові; – довгострокові.

Будь-який проект передбачає перебіг певної кількості фаз (стадій, етапів). Для цього потрібно вміти управляти проектом. Нині важко назвати хоча б один великий проект, що здійснився поза межами методології управління проектами.

Сьогодні управління проектами – це визнана в усьому світі методологія вирішення організаційно-технічних проблем, це філософія керівництва проектами. Умови ринку стають більш вибагливими, підвищуються темпи змін, що відбуваються. Управління проектами – це процес управління командою, ресурсами проекту за допомогою спеціальних методів і прийомів із метою успішного досягнення поставленої мети.

Важливим елементом управління проектами є своєчасна та точна підготовка проектних матеріалів. Проектні матеріали – це сукупність документів, що містять опис і обґрунтування проекту.

За допомогою методів управління проектами визначають цілі проекту, обґрунтовують його й оцінюють життєздатність; виявляють структуру проекту (підцілі, завдання, роботи, які необхідно виконати); визначають необхідні обсяги та джерела фінансування; підбирають виконавців, зокрема за допомогою торгів і конкурсів; готують і укладають контракти; визначають терміни реалізації проекту; складають графік виконання робіт; розраховують необхідні ресурси, кошторис і бюджет проекту; планують і враховують ризики; забезпечують контроль за реалізацією проекту.

Поняття життєвого циклу проекту є одним із найважливіших для менеджера, оскільки саме поточна стадія визначає задачі й види діяльності менеджера, використовувані методики й інструментальні засоби. Найбільш традиційною є розбивка проекту на чотири великих етапи: формулювання проекту, планування, здійснення, завершення.

У цьому контексті необхідно розглянути такі визначення.

Місія – це генеральна ціль проекту, яка визначається кінцевими результатами проекту, набором задоволених потреб і сукупністю споживачів.

Стратегія проекту – це спільне бачення шляху досягнення цілей.

Цілі проекту – бажані результати дій, що вирішують поставлену проблему й мають бути досягнуті в ході реалізації проекту.

Система управління проектами є організаційно-технологічним комплексом методичних, технічних, програмних та інформаційних засобів, спрямованим на підтримку та підвищення ефективності процесів планування й управління проектом.

Отже, система управління проектами – це сукупність процедур, підходів та інструментів, які дають змогу успішно реалізовувати проекти. Успіх системи управління проектами залежить від організації управління. Поняття організації зазвичай зіставляється з поняттями структури, системи й управління.

Організація системи управління проектом – це сукупність дій, які дозволяють об'єднати в одне ціле всі складові частини проекту (включно з усіма зацікавленими сторонами) для успішної взаємодії з досягнення цілей проекту.

Організаційна структура управління проектом – це сукупність взаємопов'язаних органів управління, які розміщені на різних ступенях системи.

Організаційна форма – це організація взаємодії та взаємовідносин між усіма учасниками проекту.

Форми організаційної структури повинні розглядатися на внутрішньому та зовнішньому рівнях. Внутрішній рівень відбиває стосунки між окремими виконавцями й групами, які виконують проект. Зовнішній рівень передбачає наявність певної структури зв'язків між окремими виконавцями й групами, залученими до виконання проекту, їхніми материнськими підрозділами, відділами, компаніями. Серед зовнішніх організаційних структур виділяють такі основні форми: форма проектної команди, матрична організація, гібридна організаційна структура, структура модульного зв'язку. Основними формами внутрішньої структури є такі: внутрішня функціоналізація; федеральна організація; внутрішня матрична структура; дивізіональна структура; централізована або децентралізована форми організації великих проектів.

Під час створення великих проектів найбільш ефективною формою стає так зване проектне управління. У цій організаційній формі управління більшою мірою реалізуються вимоги системного й програмно-цільового підходу до управління, відповідно до яких уся проектна діяльність розглядається не з позицій сформованої ієрархії підпорядкування, а з урахуванням досягнення кінцевої мети проекту. Є кілька типів організаційних структур, які широко застосовуються в управлінні проектами: функціональна, матрична та проектна.

Якщо проекти, які ведуться в організації, мають рутинний характер, регулярно повторюються й добре вивчені, доцільно застосовувати функціональну структуру управління проектами.

Матрична структура управління створюється на базі функціональної. У цьому разі взаємовідносини базуються на прямих вертикальних зв'язках «керівник – підлеглий». Із метою розв'язання конкретних проблем створюються тимчасові проектні групи, які очолюють керівники проектів. Ці групи формуються зі спеціалістів відповідних функціональних відділів, що перебувають на різних рівнях ієрархії управління. Керівники проектів взаємодіють з функціональними відділами по горизонталі; ці зв'язки накладаються на традиційні вертикальні.

Матричну структуру управління доцільно застосовувати під час реалізації малих і середніх проектів. Для великих проектів така структура малоефективна, оскільки тоді різко підвищується складність мережі комунікацій, а це призводить до істотного сповільнення процесів прийняття управлінських рішень. Матричні структури управління проектами зазвичай використовуються, коли проекти повторюються, є невеликими, але не рутинними.

Згідно з проектною структурою управління для розв'язання конкретного завдання на підприємстві створюють спеціальну робочу групу, яку після реалізації проекту розпускають.

Проектні структури більш ефективні для управління унікальними, складними проектами, які мають великий бюджет або велике значення для організації.

Проектна структура управління є прямою протилежністю функціональній, у якій у кожного члена команди проекту також один безпосередній керівник, але підрозділи організовані за проектним принципом (команди управління проектами утворюють власні підрозділи, очолювані менеджерами відповідних проектів).

Зазвичай в одній і тій самій організації можуть співіснувати різні види структур управління проектами. Так, для унікального й важливого проекту може бути створений віртуальний проектний офіс і виділені необхідні співробітники, для декількох інших досить серйозних проектів може бути використана матрична структура.

Світовий (зокрема європейський) досвід доводить, що розвиток регіонів відбувається більш успішно, коли краще налагоджена взаємодія між їх політичними, економічними та соціальними акторами й поєднуються зусилля для вирішення конкретних спільних завдань. Такий підхід отримав назву багаторівневого врядування (Multi-level governance), яке Хартією багаторівневого врядування в Європі (Chapter for Multi-level governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів Європейського Союзу (далі – ЄС) у 2014 р. [3], визначений як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів, місцевих і регіональних орга-

нів влади, що засновані на партнерстві та спрямовані на розроблення й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнесу, громадськості, населення тощо.

Нині значення цього підходу усвідомлене й в Україні. У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. ідеться про те, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися також і на засадах багаторівневого управління [2].

Можна сказати, що багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми й стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів державної влади й органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами.

Вертикальна взаємодія в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими й нижчими рівнями влади та повинна забезпечити ефективне розв'язання певних регіональних проблем, адже в центральних органах влади об'єктивно не можуть досконало знати про місцеві й регіональні проблеми.

Горизонтальна взаємодія охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (наприклад, регіональному).

Важливо розуміти, що процес багаторівневого регіонального врядування знаходить своє місце в розробленні проектів, програм і стратегій, які формуються й реалізуються також за участю двох і більше сторін.

Прикладами такого управління є угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами й Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого й регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів і сформовані з урахуванням наявних можливостей цих рівнів (бажано на основі принципу субсидіарності).

З урахуванням складності системи багаторівневого управління вибирати організаційну структуру управління слід відповідно до заданих умов конкретного проекту.

Можна застосовувати всі три вищезазначені структури залежно від проекту. Разом ці структури можна застосовувати ще й у межах одного проекту на різних рівнях і фазах управління ним. Чим більше комерційне значення, масштаби й інноваційність проектів, тим доцільніші для управління такими проектами проектно-орієнтовані організаційні структури.

Більшість сучасних організацій використовують змішані структури. Так, функціональні організації створюють спеціальні команди з управління важливими проектами. Члени такої команди звільняються від інших обов'язків, вони можуть залучати співробітників функціональних підрозділів на весь час, розробляти та встановлювати власні процедури взаємодії та звітності.

Кращою системою управління є та, у якій потреби проекту поєднуються з потребами основної організації, а найпростішим і найефективнішим способом організації проекту є створення незалежної проектної команди на постійній основі.

Висновки. Модель багаторівневого регіонального врядування є безальтернативною для подальшого забезпечення сталого розвитку й високої конкурентоспроможності регіонів. Для її розвитку необхідно забезпечувати прозорість діяльності органів регіонального управління, реальні можливості для приватних і громадських суб'єктів щодо їх участі в розробленні та реалізації спільних проектів.

Список літератури:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 / Кабінет Міністрів України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014 (дата звернення: 22.03.2018).

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 22.03.2018).

3. Веретенников В.І. Управління проектами. Київ, 2006. 280 с.

4. Дорош М.С. Інтеграція систем управління проектами в систему організації на різних етапах розвитку. Управління проектами та розвиток виробництва. 2009. № 4. С. 21–28.

5. Марченко К.Є. Управління розробкою інноваційних проектів. Управління розвитком. 2013. № 12. С. 131–132.

6. Charter for Multi-level governance in Europe : Document of Committee of the Regions (CoR) EU 106th plenary session 3 April 2014 / European Committee of the Regions. URL: http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf (дата звернення: 22.03.2018).

7. Good multi-level governance for vocational education and training: Working paper of European Training Foundation 2013. URL: https://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/5C0302B17E20986CC1257C0B0049E331/$file/Multilevel%20governance%20x%20VET.pdf (дата звернення: 22.03.2018).

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ В СИСТЕМЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье уточнены понятия «проект», «управление проектом», определены признаки проекта и установлена их классификация. Раскрыто значение управления проектом, рассмотрена структура проекта. Определено место и роль управления проектами в развитии регионов. Определена приоритетность построения многоуровневого регионального управления. Исследовано взаимодействие между различными уровнями управления через горизонтальные и вертикальные их связи.

Ключевые слова: *управление, проект, структура проекта, многоуровневое управление, региональное управление.*

MANAGEMENT OF PROJECTS IN THE SYSTEM OF MULTILEVEL GOVERNANCE

The interaction between different levels of management through horizontal and vertical links is explored. The article clarifies the concepts of "project", "project management", identifies the features of the project and establishes their classification. The significance of project management is disclosed, the structure of the project is considered. The place and role of project management in the development of regions are determined. The priority of building multi-level regional management has been determined. The interaction between different levels of control through their horizontal and vertical links is investigated.

Key words: *management, project, project structure, multilevel governance, regional administrative.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.085:81:005.336.2

Панасенко Є.О.
Національна академія державного управління при Президентові України

ТЕРМІНОЛОГІЧНА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ЩОДО ПИТАННЯ ІНШОМОВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У науковій розвідці представлено синтез висновків та умовиводів учених стосовно окреслення місця термінів «компетентність» і «компетенція», «іншомовна компетентність», «іншомовна комунікативна/дискурсивна компетентність». На основі проаналізованих праць було встановлено, що в науці немає комплексного бачення зазначеної проблеми. Науковці відстоюють свої думки, пропонують власні ідеї та надають аргументи для підтвердження своїх умовиводів. Автором статті узагальнено бачення відповідних понять та викладено власну позицію стосовно місця цих термінів у площині професійної компетентності державних службовців. Проте дискусійним залишається питання щодо розмежування відповідних термінів у науці.

Ключові слова: *компетентність, компетенція, іншомовна компетентність, професійна іншомовна компетентність, комунікативна/дискурсивна компетентність, державний службовець.*

Постановка проблеми. У науковій царині неодноразово виникають проблеми з інтерпретацією різнорідних термінів, понять, концептів тощо. Безсумнівно, у різноманітних джерелах можна віднайти один і той самий термін, який інтерпретується неоднаково, якому надають розбіжні відтінки значень, дефініції. Окремі науковці у зв'язку з опрацюванням джерельної бази надають словам своє авторське значення, окреслюють власне бачення, і терміни набувають іншого змісту. Такі поняття, як «компетентність» і «компетенція» у цьому відношенні не стали винятками, оскільки науковий обіг містить безліч несхожих дефініцій зазначених термінів, а науковці по-своєму аргументують власні доводи на користь того чи іншого визначення. Враховуючи складнощі диференціації зазначених термінів, ще складнішим постає завдання розрізнити такі поняття, як «іншомовна компетентність», «професійна іншомовна компетентність», «іншомовна комунікативна компетентність», «іншомовна дискурсивна компетентність». Розмаїття подібних термінів створює жвавий науковий майданчик для дискусій. Тому вважаємо за необхідне розібратися у відповідній терміносистемі й надати власне бачення відповідної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема термінологічної диференціації зазначених понять уже багато разів порушувалася науковцями не лише у вітчизняній, а й іноземній літературі. Термінологією понять «компетентність» і «компетенція» займалися Н.М. Болюбаш, Л.М. Гогіна, А.В. Комарова, М.В. Кондурад, С.В. Лісова, А.К. Маркова, О.І. Попова, І.О. Чеботарьова, С.Е. Шишов. Серед англомовних дослідників варто згадати таких, як Дж. Винтертон, Л. Спенсер, Р. Бом, Б. Сміт, С. Вудраф та інших. Проблема поняття іншомовної компетентності фігурує у працях І.В. Войтанік, Д.І. Демченко, Г.О. Козлакова, Т.В. Єжова, А.О. Саморукова, І.В. Ставицької та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Складність полягає в тому, що вчені по-різному підходять до визначення відповідних термінів, тому наразі в науковому обігу наявна інформаційна багатоманітність, тим паче, що науковці досліджували відповідні поняття у різних галузях науки, додаючи їм специфічних значень, які є суміжними з іншими науками. Ми не станемо винятком у цьому плані й спробуємо надати дефініції відповідним поняттям у царині професійної підготовки державних службовців.

Мета наукової розвідки – систематизація та узагальнення понять «компетентність», «компетенція», «іншомовна компетентність», «іншомовна комунікативна компетентність», «іншомовна дискурсивна компетентність» у вимірі професійної компетентності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про знання, уміння і навички, професійні здібності, кваліфікацію, постають два терміни «компетентність» і «компетенція». Зазначені поняття використовуються у різних царинах науки, проте відсутність чіткого визначення цих слів зумовлює невизначеність формування безпосередньо професійної компетентності різних фахівців, зокрема це стосується і державних службовців. Поняття «професійна компетентність» вивчається науковцями різних галузей. Під час дослідження це поняття інтерпретується як інтелектуально та особистісно зумовлений досвід соціально-професійної життєдіяльності людини, базований на знаннях. Іншими словами, це сукупна якість певної особи, яка полягає у готовності та здатності людини до ефективного вирішення задач, це здатність виконувати професійні обов'язки у звичному робочому режимі.

Відсутність чіткого розмежування між термінами «компетенція» і «компетентність» не дозволяє побачити цілісну картину. Компетенцією називають обізнаність у певній сфері; це коло повноважень певної організації, установи чи особи; загальна здатність, що базується на знаннях, досвіді, цінностях і здібностях, які набуваються завдяки навчанню. А компетентність уже є здатністю успішно відповідати на індивідуальні та соціальні потреби, діяти та виконувати поставлені завдання [2, с. 560].

Енциклопедичний словник з державного управління подає таке визначення: компетенція є сукупністю повноважень будь-якого органу, посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності тощо. Натомість компетентність є спроможністю за рахунок набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконання з відповідною швидкістю, якістю та ефективністю, що уособлює собою певний процес або певну частину процесу, функцію або певну частину функцій. Слово «компетентний» має спільне походження зі словом «компетенція» й означає спроможний, відповідний; той, хто має відповідну компетенцію, знання в певній галузі [6, с. 328].

Компетентність державного службовця – це сукупність вимог до особи, яка обіймає конкретну посаду в конкретному органі державної влади, державній установі, організації з точки зору відповідності професійних управлінських здібностей, особистісних психологічних властивостей, управлінських знань, умінь та навичок компетенції за посадою [15].

С.Е. Шишов вважає, що компетенція є здатністю, яка базується на знаннях, досвіді, цінностях та нахилах, набутими під час навчання [14, с. 58]. І.В. П'янковська узагальнила поняття «компетенція» і «компетентність» у царині педагогіки, вона наголошує на тому, що «компетенція» – це здатність здійснювати професійну діяльність, а «компетентність» – це інтегральна якість особистості, що проявляється у здатності та готовності до певної діяльності [10, с. 206]. Окрім цього, вона дійшла висновку, що в науковому обігу зазначені поняття не мають чітких меж і потребують детальнішого вивчення.

Л.М. Гогіна зауважує, що компетенція є поняттям, яке визначає сферу професійної діяльності, в якій людина компетентна. Компетентністю вона називає поняття, яке окреслює виконання роботи певною особою, і здатність до виконання роботи є визначальним, воно характеризує особу [15].

С.В. Лісова вважає, що проблема визначень понять «компетентність» і «компетенція» є питанням суб'єктивного бачення. Вона стверджує, що компетентність фахівця є здатністю реалізувати власний потенціал, тобто знання, уміння, навички, певні якості та досвід з метою діяльності у професійній сфері. Компетентність, на її думку, є результатом оволодіння знаннями, навичками та уміннями. Компетенції ж, як наголошує С.В. Лісова, утворюють компоненти і зв'язки між ними. Це є професійною підготовкою особи, результат її освіти [7, с. 40].

У науковому обігу наявно багато розвідок, які стосуються компетентності державного службовця. О.А. Мітусова досліджувала освітній простір державних управлінців та розробила модель середовища, в якому формується професійна компетентність, при цьому вона виділяє макро-, мікро- та мезосередовище. Вона наголошує, що мезосередовище включає в себе компетентнісний підхід щодо вивчення іноземних мов [9, с. 41].

О.І. Попова наголошує, що зазначені два терміни вживаються у різних значеннях з позиції інтересів різних осіб, які неоднаково витлумачують ці поняття, підкреслюють найвагоміші характеристики, які вони вважають за необхідне [11, с. 199].

Таким чином, можемо стверджувати, що поняття «компетентність» включає в себе знання, уміння, навички, особисті якості, довід особи, а поняття «компетенція» окреслює повноваження конкретної особи у професійній діяльності, тобто компетенція пов'язана з професійним складником людини, водночас компетентність є інтегральною якістю будь-якої особи. Іншими словами, мати компетенцію і компетентність у чомусь – це різні поняття, оскільки компетенція передбачає професійну підготовку особи та наявність у неї відповідного документа здійснювати певну діяльність. Особа, яка може мати компетентність для здійснення певної діяльності (вона має відповідні знання, уміння та навички), не може їх здійснювати, оскільки не має офіційного документа, юридичного дозволу, щоб виконувати певну роботу, хоч і має відповідні знання.

Структура компетентності, на думку різних науковців, також відрізняється. Наразі в цьому питанні не поставлено крапку. Деталізація структури компетентності й авторське бачення відповідної проблеми буде презентовано у наступній науковій розвідці. А наразі маємо погодитись із думкою І.О. Чеботарьової, що доцільно визначити структуру компетентності в рамках певної компетентності та згідно з Національною Рамкою Кваліфікацій в Україні. З точки зору І.О. Чеботарьової саме комунікативна компетентність є ключовою у вирішенні управлінських завдань. Вона є основною у професійній підготовці фахівців і має індивідуальний характер [13, с. 287].

Н.І. Демедишина наголошує, що професійна компетентність державних службовців включає в себе комунікативний складник як здатність фахівця до здійснення продуктивної комунікації. Дослідниця представляє власне визначення комунікативної компетентності державного службовця і виводить у центр визначення поняття «комунікативні ресурси», які надають змогу до комунікативної діяльності [4, с. 9].

Говорячи про іншомовну чи мовну компетентність/компетенцію державного службовця, вибір із запропонованих термінів має бути «іншомовна компетентність», а не «компетенція», оскільки компетентність передбачає володіння мовою (рідною чи іноземною), а компетенція – професійні права, тобто юридичний дозвіл здійснювати викладацьку чи перекладацьку діяльність.

Логічно виникає запитання, якщо ми вживаємо термін «іншомовна компетентність», то як бути із термінами «професійна іншомовна компетентність», «комунікативна іншомовна компетентність» та «дискурсивна іншомовна компетентність»?

І.В. Ставицька досліджувала проблему іншомовної компетентності фахівців і дійшла таких висновків. Вона використовує класифікацію компетентностей і виділяє спеціальні та загальні компетентності. До загальних відносить системні, міжособистісні та інструментальні компетентності. Знання іншої мови належить до інструментальних компетентностей [12, с. 282]. Говорячи про це, автор апелює до системи освіти у Європі. На думку І.В. Ставицької, опора на компетентнісний підхід є практико-орієнтованим інноваційним напрямом, який поліпшує ефективність щодо реалізації професійних функцій [12, с. 284].

Хоча потрібно погодитися із думкою дослідниці стосовно того, що наразі в науковому світі немає чіткого поняття, яку ж саме компетентність формують у студентів. Багато науковців вивчали формування іншомовної компетентності у фахівців різноманітних спеціальностей. Так чи інакше дослідники сходяться на тому, що іншомовна професійна компетентність передбачає оволодіння знаннями, уміннями й навичками у відповідній професійній сфері, можливість ефективно здійснювати свої професійні обов'язки, використовуючи іноземну мову в діяльності. Неодноразово зазначається, що професійна іншомовна компетентність є ще й психологічною готовністю фахівця до здійснення безпосередніх обов'язків. Відтак у визначенні професійної іншомовної компетентності наявне розмаїття дефініцій, понять, підходів.

Проаналізувавши відповідні джерела, доходимо висновку, що професійною іншомовною компетентністю державного службовця є ніщо інше, як здатність особи ефективно здійснювати свої професійні обов'язки, володіння категоріально-понятійним апаратом з публічного управління іноземною мовою, уміння використовувати професійну лексику відповідно до ситуації, коректне вживання граматичних структур, знання правил ведення ділової кореспонденції.

Окрім професійної іншомовної компетентності, не меншу увагу вартує сфокусувати на термінах «іншомовна комунікативна та дискурсивна компетентність».

Очевидно, що комунікативний підхід у вивченні іноземних мов – це наближення процесу спілкування до реальної ситуації. Тобто важливо не просто вивчати лексику чи граматичні структури як узагальнені зразки, а саме ті лексичні одиниці, які обов'язково є релевантними, а граматич-

ний матеріал має бути нерозривно пов'язаний із лексикою і має підкріплювати її засвоєння.

Іншомовна комунікативна компетентність передбачає оволодіння компетентністю в аудіюванні, говорінні, читанні та письмі, тобто у чотирьох видах мовленнєвої діяльності. Зазначені види є мовленнєвою діяльністю, проте комунікативна компетентність передбачає оволодіння мовними знаннями: необхідно «озброїтися» загальними нормами, правилами конкретної мови. Знання мови передбачає оволодіння фонетичною, лексичною, граматичною та соціокультурною компетентностями.

Дискурсивна компетентність, як вважають Т.В. Єжова та О.А. Саморуков, є професійною інтегральною якістю особи, що включає мотиваційно-ціннісний, когнітивний, оперативно-діяльнісний, рефлексивно-оціночний компоненти, які забезпечують успішність професійної комунікації через сприйняття, розуміння, створення дискурсу згідно з метою професійної діяльності, нормами спілкування та конкретною ситуацією. Дискурсивна компетентність є невід'ємною частиною загальної та професійної культури фахівця [5, с. 157].

Цікаве дослідження провів І.В. Войтанік, який вивчав етапи формування англомовної дискурсивної компетентності економістів. Він називає англомовну дискурсивну компетентність здатністю мовної особистості сприймати, інтерпретувати та породжувати різні типи дискурсів та текстів залежно від ситуації спілкування. Як бачимо, І.В. Войтанік поділяє у цьому плані думки Т.В. Єжової та О.А. Саморукова. Науковець ставить дискурс в основу дискурсивної компетентності як процес комунікації і створення тексту. Проаналізувавши наукові розвідки, вчений доходить висновку, що дискурс є втіленням соціокультурного процесу і нерозривно пов'язаний із ситуацією та контекстом. При цьому І.В. Войтанік акцентує увагу на структурі дискурсу, говорячи про його лінгвістичний та екстралінгвістичний складники, та виокремлює у своєму дослідженні макродискурс (куди науковець відносить цілі абзаци, епізоди, тематичні єдності) та мікродискурс (куди входять окремі частини складного речення). Тому І.В. Войтанік формуванням англомовної дискурсивної компетентності називає організований, цілеспрямований процес, який має у своїй структурі градацію від суто академічного навчання до професійної діяльності [3, с. 50].

Маємо віддати належне І.В. Войтаніку за його розроблення системи вправ для формування англомовної дискурсивної компетентності фахівців. Він виділяє три етапи формування відповідної компетентності: репрезентативно-підготовчий, репродуктивно-конструктивний, продуктивний. На першому етапі фахівці навчаються розрізняти дискурсивні маркери, на другому етапі вони вчаться моделювати дискурс, використовуючи опори. Третій етап – навчитися створювати власний дискурс у межах комунікативної ситуації [3, с. 50].

С.В. Боднар розуміє під дискурсивною компетентністю здатність створювати зв'язні відрізки мовлення, при цьому автор наголошує на врахуванні лексичних, граматичних правил, комунікативної ситуації та екстралінгвістичних чинників. Дослідник фокусує увагу на формуванні дискурсивних вмінь, які мають бути тісно пов'язані з професійними вміннями фахівця [1, с. 159]. Беручи до уваги умовиводи Боднаря, доходимо висновку, що дискурсивна компетентність є більш складним проявом знань, умінь та навичок фахівців, оскільки передбачає складання зв'язних текстів, монологічних та діалогічних утворень, а це, своєю чергою, вимагає високого рівня підготовки.

На нашу думку, дискурсивна іншомовна компетентність справді має місце у сучасному науковому світі і заслуговує на неабияку увагу поряд з терміном комунікативна компетентність. Проте поняття дискурсу зводиться до прагматичної лінгвістики і залежить від комунікантів та середовища спілкування, що не покриває повною мірою іншомовну компетентність. У такому трактуванні дискурс постає частинним елементом компетентності, тобто є її складником.

Вивчивши питання комунікативної та дискурсивної компетентності, варто зазначити таке: професійна іншомовна компетентність є всеохоплюючим поняттям і поєднує в собі оволодіння комунікативною та дискурсивною компетентностями. Вона передбачає оволодіння мовленнєвими вміннями та мовними знаннями, знаннями про комунікативні ситуації, різні дискурси, психологічну готовність до діяльності, мотивацію тощо. Отже, беремо за основу термін «професійна іншомовна компетентність» як найбільш ємне і глибинне поняття. Таким чином, у площині державної служби фахівці мають оволодівати професійною іншомовною компетентністю, яка передбачає навчання на основі інтегрованого підходу мовленнєвих вмінь, мовних знань та здатності до формулювання комунікативних актів відповідно до ситуації.

Натомість О.А. Мітусова наголошує, що дискурсивна компетентність включає у себе вміння

використовувати мовні навички у всіх видах мовленнєвої ситуації [8, с. 167]. Як бачимо, дослідниця не виділяє у цьому контексті комунікативну та дискурсивну компетентності, вона їх зводить воєдино. На нашу думку, таке тлумачення не позбавлене раціонального сенсу, оскільки, справді, орієнтування фахівця у різноманітних дискурсах передбачає оволодіння чотирма видами мовленнєвої діяльності, тобто це комунікативні вміння, а відтак ми дотримуємося позиції, що не варто розділяти комунікативну та дискурсивну компетентності, оскільки вони переплетені між собою і задовольняють однакову мету.

Таким чином, маємо таке: дискурсивна компетентність є породженням загальної іншомовної компетентності, комунікативна компетентність є загальним поняттям, яке формує вміння спілкуватися іноземною мовою. Постає запитання, чи варто розділяти дискурсивну та комунікативну компетентності, оскільки їх мета взаємозумовлена – задоволення потреби в комунікації іноземною мовою. Професійна іншомовна компетентність фахівців у царині публічного управління передбачає здатність державних службовців до ведення діалогічного/монологічного мовлення, підготування письмових звітів, використовуючи іноземну мову як інструмент досягнення професійних цілей. Питання, як досягти ефективного результату в опануванні зазначеного інструменту, стане подальшим кроком у контексті цього дослідження. Наразі ж ми намагалися представити власне бачення в розмаїтості відповідних термінів та надати їм адекватне осмислення.

Висновки і перспективи подальших розвідок. На основі проаналізованої джерельної бази було встановлено, що терміни «компетентність» і «компетенція» мають різну природу: компетентністю є знання, уміння й навички (як загальні, так і професійні у вузькому значенні), а компетенція – коло професійних повноважень особи. Іншомовна компетентність є складником професійної компетентності державних службовців, що поєднує в собі комунікативну та дискурсивну компетентності. Безсумнівно, зазначена наукова розвідка не задовольняє повною мірою науковий інтерес та не може бути остаточною у визначенні підходів до цього питання. Вона лише фокусує увагу на авторському баченні відповідної проблематики й зорієнтована на подальше вивчення й поглиблення відповідного матеріалу.

Список літератури:

1. Боднар С.В. Проблема формування іншомовної дискурсивної компетентності майбутніх економістів. Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Педагогіка і психологія. Педагогічні науки». 2016. № 1 (11). С. 158–164.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

3. Войтанік І.В. Етапи формування англомовної дискурсивної компетентності в говорінні у майбутніх економістів-міжнародників. Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. «Педагогічні науки». 2015 Вип. 3. С. 47–52.

4. Демедишина Н.І. Розвиток комунікативної компетентності державних службовців засобами модульної технології навчання: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Держ. служба»; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2009. 20 с.

5. Ежова Т.В. Дискурсивная компетентность как фактор успешности профессиональной деятельности специалиста. Вестник ОГУ. 2011. № 2. С. 156–160.

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

7. Лісова С.В. Професійна педагогічна освіта: компетентнісний підхід: монографія / за ред. О.А. Дубасенюк. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2011. С. 34–53.

8. Митусова О.А. Инновационный подход к языковому образованию будущего специалиста. Известия Южного федерального университета. «Филологические науки». 2010. № 2. С. 16–171.

9. Митусова О.А. Образовательная среда, формирующая компетентность государственного служащего. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2009. № 2. С. 3–42.

10. П'янковська І.В. «Компетенція» та «компетентність» як провідні поняття компетентнісного підходу. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: «Психологія і педагогіка». 2010. № 15. С. 202–211.

11. Попова О.І. Компетентність і компетенція як наукові категорії: різноманітність підходів до визначення сутності. Теорія та практика державного управління. 2012. № 3 (38). С. 19–200.

12. Ставицька І.В. Іншомовна компетентність: місце дефініції у термінологічному полі сучасних наукових суджень. Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. Наук. журн. 2013. № 4 (30). С. 280–286.

13. Чеботарьова І.О. Етимологія поняття компетентність в англомовних джерелах. Наукові записки кафедри педагогіки. 2015. Вип. 38. С. 278–291.

14. Шишов С.Е. Компетентностный подход к образованию: прихоть или необходимость? Стандарты и мониторинг в образовании. 2002. № 2. С. 58–62.

15. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного аппарату. Державне управління: теорія та практика. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2007-2.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ В ВОПРОСЕ ИНОЯЗЫЧНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В научной разведке представлен синтез выводов и умозаключений ученых относительно определения терминов «компетентность» и «компетенция», «иноязычная компетентность», «иноязычная коммуникативная/дискурсивная компетентность». На основе проанализированных работ было установлено, что в науке нет комплексного видения данной проблемы. Ученые отстаивают свои мысли, предлагают собственные идеи и предоставляют аргументы для подтверждения своих умозаключений. Автором обобщено видение соответствующих понятий и изложена собственная позиция относительно места данных терминов в плоскости профессиональной компетентности государственных служащих. Однако дискуссионным остается вопрос о разграничении соответствующих терминов в науке.

Ключевые слова: *компетентность, компетенция, иноязычная компетентность, профессиональная иноязычная компетентность, коммуникативная/дискурсивная компетентность, государственный служащий.*

TERMINOLOGICAL DIFFERENTIATION ON THE ISSUE OF FOREIGN LANGUAGE COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS

In the following research the synthesis of conclusions of scholars concerning the definition of the terms "competence" and "competency", "foreign language competence", "foreign language communicative/discourse competence" is presented. On the base of the analyzed works it was stressed that there is no comprehensive vision of this problem in science. Scholars defend their thoughts, offer their own ideas and provide the arguments to confirm their conclusions. The author summarized the vision of the relevant concepts and pointed out his own position regarding to the place of these terms in the area of professional competence of public servants. However, the issue is still under discussion concerning the differentiation of the appropriate terms in science.

Key words: *competence, competency, foreign language competence, professional foreign language competence, communicative/discourse competence, public servant.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352(477):711.5(477-25+477.83)

Дроздов Д.В.
Полтавська державна аграрна академія

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ КИЄВА ТА ЛЬВОВА)

У статті проаналізовано проблеми й недоліки нормативного регулювання процесів функціонування та розвитку міських агломерацій в Україні. Визначено причини виникнення проблем нормативного регулювання процесів функціонування і розвитку міських агломерацій, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *агломерація, міські агломерації, процеси урбанізації, місто-«метрополія», місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, ресурс розвитку.*

Постановка проблеми. Стрімке прийняття і впровадження на практиці законодавства в галузі децентралізації в Україні призвело до загострення задавнених і невирішених проблем між територіальними громадами великих міст – центрів агломерацій та прилеглих до них сільських районів або міст-супутників. Міські агломерації, що існують де-факто, позбавлені нормативного підґрунтя для сталого функціонування, розвитку та ефективного використання ресурсів, а суперечності земельних, майнових, екологічних, транспортних інтересів не знаходять нормативного способу узгодження та вирішення.

Аналіз проблем і конфліктів, що виникають у процесі формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і їх оперативне усунення, зокрема шляхом прийняття Закону «Про міські агломерації в Україні», дозволить не тільки гармонізувати й унормувати інтереси громад, що де-факто входять до міських агломерацій, але і створити потужні центри інновацій, збільшити за рахунок синергії та оптимізації конкурентоздатність громад і поліпшити рівень життя їх мешканців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В Україні поняття міських агломерацій, питання їх функціонування і розвитку та взаємодії з прилеглими територіальними громадами нині розглядається переважно в теоретичному аспекті. Питання урбанізації та управління містами висвітлювалися в працях українських науковців М. Алфьорова [1], В. Вечерського [2], Ю. Пітюренко [3], А. Степаненко [4], С. Дорогунцова, Т. Зінченко, М. Долішнього, Г. Монастирського, Ю. Лебединського та ін.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати проблеми і конфлікти, що виникли у зв'язку з процесом створення ОТГ навколо міст, що є центрами агломерацій, визначити ймовірні причини їх виникнення, накреслити шляхи їх подолання та унормування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток технологій, перехід до інформаційного, постіндустріального суспільства в більшості країн світу, масові міграційні процеси пришвидшують глобалізацію. У цих умовах суттєво зростає вага міських агломерацій як основної форми організації суспільства та розселення людства, і з часом ця тенденція тільки посилюватиметься.

Так, уже нині більше половини жителів планети живе в містах, тоді як на початку XX століття цей показник дорівнював лише 15% [5]. А згідно з прогнозами ООН до 2030 року кількість міського населення становитиме вже 60% від усієї кількості жителів Землі [6].

Необхідність зробити процеси розбудови міст контрольованими і безпечними для мешканців породжує потребу в чіткій регламентації процесів управління міськими агломераціями.

Нормативне регулювання цієї сфери в Україні, на жаль, далеке від досконалості – чинні закони України зокрема, і спеціальні – «Про основи містобудування»[7], «Про архітектурну діяльність» [8], «Про регулювання містобудівної діяльності»

[9] та інші взагалі не містять терміна «міська агломерація» чи «агломерація». Не передбачена така форма місцевого самоврядування і в Конституції України, ч. 4 ст. 140 якої передбачено лише, що органами місцевого самоврядування, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради.

Не зустрічається цей термін і в законодавстві України, яке регламентує питання державного управління, місцевого самоврядування і децентралізації. Хоча в тексті деяких нормативних актів він згадується – приміром, термін «велика міська агломерація» наведений у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [10], в якій згаданий у контексті посилення ролі обласних центрів у загальноекономічному розвитку і пришвидшення міграційного руху з сільських населених пунктів і малих міст з обмеженим потенціалом розвитку.

У законодавстві Європейського Союзу рамкове поняття агломерації існує в Директиві № 96/62/ ЕС від 27.09.1996, присвяченій контролю якості атмосферного повітря. У цій Директиві «агломерація» тлумачиться як територія з населенням близько 250 тисяч людей і з щільністю населення на кілометр квадратний, що визначається певною країною ЄС з огляду на необхідність забезпечення контролю якості повітря [11].

Отже, поняття «агломерація» потребує теоретичного опрацювання і вдосконалення, адже є шанс на врахування інтересів усіх сторін правовідносин саме зараз, у контексті реформи децентралізації, яка вже виявила перші пр облемні моменти взаємин міст-«метрополій» із навколишніми сільськими та міськими громадами.

Станом на 2003 рік в Україні виділяли такі найбільші агломерації: Київська – близько 4500 тис. чол.; Харківська – 1730–2158 тис. чол.; Донецька – 1700–2010 тис. чол.; Дніпропетровська – 1530–1860 тис. чол.; Одеська – 1191–1547 тис. чол. [12].

Очевидно, що анексія Криму та терористична окупація частини Донбасу змінили ці цифри, але загальносвітовий тренд є типовим і для України; отже, роль міських агломерацій у суспільно-економічному житті буде зростати, а відтак будуть загострюватися і протиріччя, що виникають унаслідок необхідності розподілу ресурсів і повноважень, необхідних для їх функціонування.

Це показують приклади недавнього часу. Зокрема, узгодження в 2016 році Львівською обласною радою зміни меж міста Львова фактично переросло в обговорення питання створення (а точніше, визнання і нормативного оформлення де-факто наявної) Львівської міської агломерації (так званого «Великого Львова»), проти чого виступають декілька об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що межують зі Львовом, адже побоюються втратити свої землі – головний ресурс розвитку [13].

З іншого боку, украй негативним є і «затиснення» міст-центрів чинних чи майбутніх агломерацій в їх нинішні межі, що позбавляє міста необхідного і незамінного ресурсу розвитку – земельних ділянок, шляхів сполучення і комунікацій. При цьому і навколишні ОТГ також втрачають можливості росту, хоча часто користуються можливостями міста-метрополії (що є центром агломерації), зокрема у питаннях транспорту, працевлаштування мешканців міст-супутників, використання інфраструктури тощо.

Ця проблематика накладається на задавнену ваду багатьох міст України, що проявляється в застарілості (або часом і відсутності) Генеральних планів міст й очевидній невідповідності меж міст, які не переглядалися багато років, сучасному стану їх розвитку, а головне – їх перспективам і потребам.

Так, межі міста Києва востаннє офіційно встановлювалися в 1959–1964 рр. на підставі рішення Виконавчого комітету Київської міської ради від 9 червня 1959 року № 899 [14].

Між тим загальносвітові тенденції вказують, що «точкою росту» агломерації є не її ядро (містометрополія), а саме периферійні райони. Яскравим прикладом такої тенденції розвитку агломерації може служити агломерація столиці Аргентини – Буенос-Айреса, так званий «Великий Буенос-Айрес». Так, чисельність населення агломерації Великий Буенос-Айрес становить 12 701 364 осіб (перепис 2010), з яких лише 2 891 082 осіб проживає в столиці Аргентини, 9 910 282 осіб – в приміській зоні (24 округи) та 0,79 млн осіб у Великій Ла-Платі [15]. Тобто «Великий Буенос-Айрес», площа якого (7200 кв. км) дорівнює всього 0,25% площі Аргентини, акумулює в собі майже третину населення цієї держави.

При цьому населення власне міста Буенос-Айрес із 1940-х років невпинно зменшується, водночас помітна тенденція зростання кількості мешканців передмість, за рахунок чого населення Великого Буенос-Айреса зростає [16].

Типові для України проблеми і закономірності регіонального розвитку, пов'язаного з міськими агломераціями, наведені в матеріалах дослідження, що проводилося 2013 року Національним

інститутом стратегічних досліджень [17]. У ньому зазначено:

1) населення обласних центрів зазвичай отримує вищу заробітну плату, ніж мешканці сільської місцевості, логістична мережа зосереджена навколо обласних центрів і промислово розвинутих територій;

2) житлове будівництво ведеться переважно в обласних центрах і промислово розвинутих територіях;

3) має місце міграція населення з сільської місцевості до великих міст (особливо молоді);

4) розвинена мережа освітніх і культурно-розважальних закладів зосереджена переважно у великих містах.

Приміром, наукові напрацювання щодо створення агломерації «Великий Львів» ведуться щонайменше з 2000-х років. Так, І. Костюк 2007 року пропонував адміністративно підпорядкувати Львівській міськраді м. Дубляни, а також сільські поселення Пустомитівського району: Сокільники, Зубра, Лисиничі, Зимна Вода, Лапаївка, а також с. Малехів Жовківського району, тобто загалом визначити межі Львова за межею Львівської кільцевої дороги [18].

20 жовтня 2016 р. на сесії Львівської міської ради заслуховувалося питання розширення сучасних меж Львова із включенням до міста прилеглих сіл, селищ і міст, тобто йшлося про легітимізацію фактично наявної Львівської агломерації [19].

Межею «Великого Києва» можуть вважатися міста, що розташовані за 20 і більше кілометрів від центру столиці, – Бровари, Бориспіль, Ірпінь та інші, адже з цих міст відбувається значна трудова міграція, а продукція місцевих підприємств часто орієнтована саме на Київ як на ринок збуту, крім того, у Борисполі розташований і міжнародний аеропорт, що значно посилює зв'язки цього міста зі столицею [20].

Унікальний статус Києва як столиці й найбільшої агломерації України ставить низку специфічних завдань і в галузі транспорту, адже, крім забезпечення сполучення з вищезгаданим аеропортом у Борисполі, необхідно вирішити і проблему залізничного сполучення з містами-супутниками.

Київ нині є єдиним містом в Україні, де реалізований проект «міської електрички», але його оптимізація і розширення на міста-супутники (приміром, за прикладом залізничної системи Сіднейської агломерації, що використовує двоповерхові залізничні поїзди місткістю до 1000 осіб кожен) [21] зможе суттєво зменшити проблему автомобільних заторів на в'їзді до столиці.

Методологічною основою для вирішення цих проблем можуть стати принципи, затверджені у березні 2010 року Європейською Радою в Стратегії соціально-економічного розвитку Євросоюзу на період до 2020 року «Європа 2020: Стратегія інтелектуального, стійкого і всеосяжного зростання» (Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth) [22]. Ця стратегія висуває на перший план три базові пріоритети:

1) інтелектуальне зростання (англ. Smart growth): розвиток економіки, що ґрунтується на знаннях та інноваціях;

2) стабільне зростання (англ. Sustainable growth): сприяння ефективнішому використанню ресурсів, створенню екологічної (сталої) і конкурентоспроможної економіки;

3) загальне зростання (англ. Inclusive growth): створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує «вирівнювання» («конвергенцію», «згуртування») соціальних і територіальних відмінностей.

Отже, гармонізація інтересів міст-центрів агломерації та прилеглих територіальних громад мала б відбуватися на основі інтегрального підходу до логістичної і соціальної інфраструктури, створенні «хабів» на межі міста і кільцевих (хордових) сполучень між ними, глибокому вивченні й оптимізації транспортних, трудових потоків, органічному налаштуванні під них структур управління й сервісу, а не навпаки.

Але, на нашу думку, такі плани можуть бути реалізовані лише за умови належної правової регламентації відносин між територіальними громадами міста – центру агломерації, міст-супутників і прилеглих районів.

Усі ці питання доцільно викласти в окремому законі, що уточнював і доповнював би норми законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Такий закон, окрім власне визначення поняття «міська агломерація» та їх градації залежно від масштабу (площі території, кількості мешканців, щільності заселення тощо), критеріїв і механізму створення агломерацій як різновиду ОТГ, реєстрації і функціонування виконавчих органів агломерації, має містити низку гарантій у сфері містобудування й зонування територій, забезпечення техногенної та екологічної безпеки, розвитку транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства тощо. Життєздатність й

ефективність цього закону будуть забезпечені, якщо в ньому будуть вирішені також питання соціального та медичного забезпечення, надання адміністративних послуг.

Висновок та перспективи подальших досліджень. Запровадження реформи децентралізації в Україні оголило недоліки правового регулювання функціонування де-факто наявних, але юридично не визначених міських агломерацій в Україні. Доведена необхідність дослідження проблем, що нагромадилися на традиційні для України недоліки правового регулювання в галузі містобудування та землевпорядження, а саме застарілість Генеральних планів міст, відсутність їх зонування, незавершений розподіл земель державної та комунальної власності, нераціональне використання земель і конфлікти навколо земельних ресурсів між громадами міст і прилеглих до них районів.

Водночас потреби постіндустріального суспільства вимагають швидкої модернізації міських агломерацій та інтересів гармонізації міст і прилеглих районів, що створює необхідність прийняття спеціального закону України про міські агломерації.

Список літератури:

1. Алфьоров М.А. Урбанізаційні процеси в Україні в 1945–1991 рр. Донецьк: ТОВ «Сх. вид. дім», 2012. 552 с.

2. Вечерський В.В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яткоохоронних досліджень населених місць. К.: НДІТІАМ, 2003. 522 с.

3. Пітюренко Ю.І. Розвиток міст і міське розселення в Українській РСР. (Особливості розвитку і розміщення, типологія, територіальні системи і перспективи). К.: Наукова думка, 1972. 188 с.

4. Степаненко А.В. Социально-экономическое развитие городов. (Проблемы комплексности и сбалансированости). К.: Наукова думка, 1988. 208 с.

5. Satterthwaite, David. The transition to a predominantly urban world and its underpinnings. P. 1. URL: http://pubs.iied.org/pdfs/10550IIED.pdf (дата звернення: 22.03.2018).

6. The state of the world's cities report 2001. Published by the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, 2001. Summary. A World of Cities. URL: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Cities_in_a _globalizing_world_2001.pdf (дата звернення: 22.03.2018).

7. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року № 2780-XII. / Відомості Верховної Ради України від 29.12.1992 р., № 52, стаття 683.

8. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV. / Відомості Верховної Ради України від 06.08.1999. № 31, стаття 246.

9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. / Офіційний вісник України від 18.03.2011. 2011 р., № 18, стор. 131, стаття 735, код акта 55190/2011.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 № 385. / Офіційний вісник України від 09.09.2014, № 70, стор. 23, стаття 1966, код акта 73740/2014.

11. Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management. 31996L0062. Official Journal L 296, 21/11/1996. P. 0055–0063. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0062:EN:HTML (дата звернення: 22.03.2018).

12. Бабаєв В.М. Мегаполіс в системі управління місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.: у 2 ч. Х.: Вид-во НАДУ «Магістр», 2003. № 2. Ч. 2. С. 55–63.

13. Терендій М., Петришин О. «Децентралізаційне яблуко розбрату Львівщини». газета «Львівська пошта». № 124 (1883), четвер, 27 жовтня 2016 р.

14. Ситуація у сфері земельних відносин у місті Києві. Доповідь А. Шумського, в.о. начальника ГУ Держкомзему у м. Києві від 10.03.2010 р. ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні». URL: http://myland.org.ua/index.php?id=2010&lang=uk (дата звернення: 22.03. 2018).

15. Cultural Sociology of Divorce: An Encyclopedia. ред.: Robert E. Emery. URL: http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_totalpais.asp (дата звернення: 22.03.2018).

16. Буенос-Айрес. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Буенос-Айрес (дата звернення: 22.03.2018).

17. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір, В.І. Жук та ін. К.: НІСД, 2013. 54 с.

18. Костюк І. Історико-географічний аспект демографічного і територіального розвитку Львівської міської агломерації. Історія української географії. Всеукраїнський науково-теоретичний часопис. Тернопіль: Підручники і посібники, 2007. Випуск 1 (15). URL: http://ukr-tur.narod.ru/istoukrgeo/allpubl/antropos/2/istgeoaspektlviv.htm (дата звернення: 23.03.2018). .

19. Львівський портал. URL: http://portal.lviv.ua/news/2016/10/20/ lvivska-aglomeratsiya-prokovtne-rudnovinniki-ta-rudno (дата звернення: 22.03. 2018).

20. Гладкий А.В. Особенности миграционных процессов в городе Киеве и столичной агломерации. «Региональные исследования». 2016, № 1, с. 49-58.

21. Как взять Киев в железное кольцо. URL: http://bigkiev.com.ua/ content/kak-vzyat-kiev-v-zheleznoe-kolco (дата звернення: 22.03.2018).

22. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020: FIN:EN:PDF (дата звернення: 22.03.2018).

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ В УКРАИНЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДОВ КИЕВА И ЛЬВОВА)

В статье проанализированы проблемы и недостатки нормативного регулирования процессов функционирования и развития городских агломераций в Украине. Определены причины возникновения этих проблем и предложены пути их решения.

Ключевые слова: *агломерация, городские агломерации, процессы урбанизации, город-«метрополия», местное самоуправление, объединенные территориальные общины, ресурс развития.*

THE PROBLEMS OF NORMATIVE SUPPLY FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF CITY AGLOMERATIONS IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF THE CITIES OF KYIV AND LVIV)

The article analyzes the problems and disadvantages of regulatory regulation of the functioning and development of urban agglomerations in Ukraine. The causes of problems are determined and ways of their solution are proposed.

Key words: *agglomeration, urban agglomerations, urbanization processes, metropolitan city, local self-government, united territorial communities, developmental resource.*

УДК 352.9

Мануілова К.В.
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПТУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано тлумачення концепту децентралізація публічної влади України, концептуальні засади та значення реформи децентралізації влади України. З'ясовано, що децентралізація публічної влади України потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази; поліпшення механізмів реалізації децентралізації в гуманітарній та в бюджетній сферах, а також уточнень і перерозподілів повноважень між органами публічної влади.

Ключові слова: *децентралізація, публічна влада, реформа, Україна.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблема децентралізації публічної влади України вже не одне десятиліття залишається актуальною темою у вітчизняних та зарубіжних наукових розвідках. Зазначене питання перебуває в полі зору правознавців, політологів, істориків, соціологів, філософів, державознавців тощо. Проте думки науковців стосовно цього процесу не завжди збігаються. Розгляд й узагальнення різних думок щодо тлумачення, концептуальних засад та значення реформи децентралізації влади України дозволить визначити наслідки реформи, окреслити можливі ризики, намітити подальші шляхи удосконалення програми реформ децентралізації влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині питання децентралізації публічної влади привертає увагу дослідників різних наукових галузей, шкіл і напрямів. Так, багато вчених проаналізували процеси централізації та децентралізації в державному управлінні: Л. Дорофєєва Г. Колесникова, А. Колодій, А. Трачук та інші. Осмислення процесу децентралізації влади з позицій регіонального управління здійснили у своїх працях Ю. Шемшученко, І. О. Кресіна, О. Гальцова, М. Силенко, В. Сахаров.

Особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні проаналізовані С. Давтяном, Р. Плющом, С. Саханенко та іншими.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є теоретико-методологічний аналіз концепту децентралізація публічної влади України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час теоретичного осмислення концепту «децентралізація публічної влади України» можна умовно виокремити низку проблемних питань, що вимагають подальшого дослідження й уточнення.

Перша проблема полягає в неоднозначності тлумачення концепту «децентралізація публічної влади». Останнє варто шукати не стільки в запропонованій фіксованій інтерпретації, а розглядати у мовному, інституційному та соціально-історичному контекстах [1, с. 1]. Так, етимологія терміна «децентралізація» походить від латинських слів de – заперечення та centrum – основний центр.

Запровадження реформи децентралізації публічної влади у другій половині XX – XXI ст. у Європі й в Україні зокрема сприяло підвищенню наукового інтересу до теоретичного осмислення сутності та значення багатоаспектного терміна «децентралізація публічної влади» серед учених, які представляють різні наукові напрями.

Французькі вчені Ж. Ведель і Г. Бребан визначили у своїх дослідженнях «децентралізацію публічної влади» з позицій адміністративного права. Зокрема, Ж. Ведель вважав, що суть децентралізації полягає у передаванні прав на прийняття рішень органам влади, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади та які обираються зацікавленими громадянами [2, с. 35]. Своєю чергою Г. Бребан зауважив, що під час децентралізації повноваження юридичної особи (держави) відчужується на користь іншої юридичної особи, яким є місцевий управлінський колектив (комуна, департамент, державна установа). Тим самим створю-

ються умови для справжньої участі в управлінні громадян або їхніх представників [3, с. 57].

Французький дослідник державного управління Б. Гурне вважає, що децентралізація – це «спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у певній сфері структурам локального чи регіонального рівнів, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [4, с. 88].

Окремі дослідники зазначили, що «децентралізація» – це передавання від центральної влади відповідальності та ресурсів через механізм деконцентрації влади, тобто делегування повноважень від центру до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі [5, с. 1].

Спроби дати визначення терміна «децентралізація» були здійснені у дисертаційних дослідженнях вітчизняних учених різних наукових напрямів. Так, політолог М. Харитончук стверджує, що децентралізація – поступове делегування частини повноважень, що постійно збільшуються, регіональним, міським і сільським владним інститутам [6, с. 14.]. Державознавці Р. Колишко [7, с. 6], А. Лелеченко [8, с. 7–8] та Р. Покрова [9, с. 125] підкреслили, що децентралізація влади – це перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. На думку Т. Ринкового, суттю «децентралізації» є передавання еліті на місцях права виконувати керівні функції, мати власні бюджети та реалізовувати власну політику [10, с. 40].

У вітчизняній колективній монографії акцентовано, що під час децентралізації «відповідальність передається нижчим державним структурам та органам місцевого самоврядування, іншим структурам публічної влади, із загальнодержавного рівня – на регіональний і місцевий рівні» [11, с. 100]. Якщо відповідні органи, що надають послуги, забезпечені децентралізованою інфраструктурою, місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і прибутків, а також гнучкіше реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень, – підкреслив казахський політолог А. Бєліспаєв [12, с. 47].

Українські політологи В. Андрияш, Т. Лушагіна, О. Євтушенко переконані, що децентралізація являє собою конструкт, у якому в концентрованому вигляді подано характеристику системи (організаційна структура, повноваження, ресурси, управлінські та господарські справи, у вирішенні яких беруть участь органи самоврядування адміністративно-територіальних одиниць зазвичай у вигляді прийняття рішень), форма (тип), рівні концентрації влади (центральний, провінційний, префектурний, повітовий, міський чи сільський), повноваження і відповідальність [13].

Російські дослідники також надали різні визначення поняттю децентралізація. Зокрема, С. Турусін зазначив, децентралізація – це сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів (а не конституції!), які передають (делегують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [14, с. 28]. Філософ Н. Капустіна до децентралізації віднесла систему управління, протилежну централізації, тобто розширення мереж відання і влади місцевих адміністративних органів і установ громадського самоврядування [15, с. 752].

Вітчизняний політолог Т. Лушагіна, розглянувши різні класифікації за типом та спрямованістю поняття децентралізації, дійшла висновків, що поняття «децентралізація» можна визначити через адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень і фінансових ресурсів. У широкому значенні, децентралізація передбачає надання права місцевим громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення [16, с. 7].

Наступною проблемою у визначенні концепту «децентралізація публічної влади України» є *неоднозначне осмислення концептуальних засад.*

Низка дослідників акцентували на визначенні різноманітних концептуальних засад терміну децентралізації. Американський дослідник Лоуренс С. Грем назвав децентралізовану модель «романтичною концепцією суспільства», яка зосереджена на території певної місцевості – в селі, у місті, в обласному міському центрі. Зазначені місцевості являють собою осередок втілення національної культури, що утворився завдяки впливу попередніх поколінь [17, с. 220].

Український вчений М. Баймуратов вважає децентралізацію політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію разом із новими функціями й ресурсами, що зумовлює настання відповідної економічної автономії [18, с. 17].

Більшість сучасних науковців впевнені, що децентралізація влади – це шлях до демократизації суспільства. Проте за демократизму та про-

гресивності реформи варто пам'ятати, що надмірна децентралізація за умови неготовності до неї суспільства та держави – це помилковий шлях до демократії в утворенні держави, яка може призвести до втрати державності, – наголосила вітчизняний політолог Р. Червінська [19, с. 161].

Російський соціолог Л. Константинова наголосила, що децентралізація державної влади – це розширення можливостей доступу до політичних ресурсів усіх членів суспільства [20, с. 63].

Українські юристи І. Коваленко та Л. Решетник відносять децентралізацію до явища, дії (передавання, процес передавання) та характеристики управлінської дії (самостійність). На їхню думку, для успішного впровадження стратегії децентралізації управління необхідні політична воля й активна законотворча діяльність центральних державних органів [21, с. 7].

Наукового обґрунтування й уточнення потребує з'ясування наслідків реформи децентралізації публічної влади.

Учені зазначають, що децентралізація влади створює умови для широкої участі громадян у процесі здійснення управління й поліпшення надання публічних послуг внаслідок підзвітності та наближення владних установ до споживача [22, с. 245].

Директор Київського центру політичних досліджень і конфліктології політолог М. Погребинський упевнений, що для припинення війни на Донбасі необхідно здійснити гуманітарну децентралізацію. «Адже в чинному законодавстві гуманітарна децентралізація обмежується лише заявами про те, що ми дозволимо кожному говорити своєю рідною мовою, – зазначає політолог. – Однак відсутній навіть натяк на те, що в регіонах буде розроблятись власна освітня політика» [23].

Дослідники приділили значну увагу з'ясуванню можливих потенційних ризиків реформи децентралізації. Так, серйозним ризиком децентралізації публічної влади є підвищення рівня корупції. Адже децентралізація, в принципі, може як посилити корупцію, так і ослабити стимули для корупції [24, с. 120]. Спробуємо пояснити зазначений тезис. Загальновідомо, що децентралізація публічної влади передбачає передавання значних повноважень і фінансових ресурсів на нижчий рівень (місцевому самоврядуванню). Органи місцевого самоврядування, здобувши широкі повноваження та значні фінансові ресурси, отримують можливості для розвитку власної інфраструктури, надання муніципальної адресної допомоги, вирішення нагальних проблем громади тощо. Таким чином, зібрані податки населення витрачаються, насамперед, на поліпшення умов життя населення громади. Останнє сприяє зменшенню рівня корупції на вищому (центральному) рівні влади, оскільки центральна влада втратила значну частину повноважень і фінансових ресурсів. Однак, з іншого боку, завдяки переданню широких повноважень і значних фінансових ресурсів до місцевого самоврядування, у цих органах, навпаки, створюються умови для підвищення рівня корупції та кумівства. Для запобігання зазначеному негативному явищу необхідно: створити прозору систему звітування органів місцевого самоврядування (наприклад, на загальних зборах громади, на офіційних сайтах тощо) перед населенням громади; аби влада громади була виборною; здійснювати пильний контроль за органами місцевого самоврядування з боку центральної влади.

Децентралізація публічної влади – це неоднозначний процес. З одного боку, великі простори території, наявність численних регіонів і багатоскладового та поліетнічного суспільства – всі ці особливості розвитку держави роблять передання частини повноважень на нижчі рівні влади неминучим кроком для центральної влади. А з іншого, вони ж створюють ризик втрати центром контролю над регіональною та місцевою владою, при чому ймовірність цього небажаного наслідку збільшується разом із обсягом наданих повноважень [25].

Низка вітчизняних науковців наголошують на необхідності негайного впровадження реформи децентралізації в Україні. Так, філософ В. Зимогляд вважає, що ключовою причиною нинішнього скрутного соціально-економічного та політичного становища в Україні є неефективність роботи наявної публічної влади та адміністративно-територіального устрою нашої держави. Україна опинилася на порозі втрати суверенітету та розпаду держави. За таких обставин Україні потрібна децентралізація влади [26, с. 297].

Висновки із цього дослідження і подальші перспективи в цьому напрямі. Численні наукові дискусії засвідчили, що децентралізація публічної влади України потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази; поліпшення механізмів реалізації децентралізації в гуманітарній та в бюджетній сферах, а також уточнень і перерозподілів повноважень між органами публічної влади.

Перспективним напрямом подальшого дослідження теми є дослідження особливостей становлення традицій децентралізації публічної влади на українських землях.

Список літератури:

1. Gérard Divay, Decentralization. Encyclopedic dictionary of public administration. URL: http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=13 (дата звернення: 15.01.2018).

2. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва. 1973. 512 с.

3. Брэбан Г. Французское административное право. Москва, 1988. 488 с.

4. Гурне Б. Державне управління. Київ. 1993. 165 с.

5. Cheema G. Shabbir. Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices Washington, D.C: Ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, 2007. 326 p.

6. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис... канд. політ. наук. Київ, 2000. 17 с.

7. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 16 с.

8. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. Київ, 2006. 16 с.

9. Покрова Р.А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької Республіки та Республіки Польща). Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2011. С. 123–131.

10. Ринковий Т.П. Державно-управлінська еліта: минуле, сьогодення, майбутнє. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2016. №. 4. С. 36–42.

11. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети. Київ. 2007. 820 с.

12. Белиспаев А.М. Институты децентрализации власти. Вестник Пермского университета. «Юридические науки». 2010. № 3. С. 45–50.

13. Андрияш В.И., Лушагина Т.В., Евтушенко А.Н. Концепт децентрализации в категориальном аппарате политической науки. SCI-ARTICLE. Раздел: Политология. № 45 (май). 2017. URL: http://sci-article.ru/stat.php?i=1495519903 (дата звернення: 28.02.2018).

14. Турусин С.В. Централизация-децентрализация: управленческий аспект. Основы экономики, управления и права. 2013. № 1. С. 27–29.

15. Капустіна Н.Б Децентралізація влади та її повноважень. Вопросы философии. 2001. № 3. С. 752–754.

16. Лушагіна Т.В. Типологія та спрямованість децентралізації влади. Наукові праці. Політологія. 2016. Т. 273. № 261. С. 7–10.

17. Graham L.S. Centralization versus decentralization dilemmas in the administration of public service. International Review of Administrative Sciences. 1980. Т. 46. № 3. PP. 219–232.

18. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.

19. Червинская Р.В. Реформирование местного самоуправления в современной Украине: правовой аспект. Вісник СевНТУ. Сер.: «Політологія». Севастополь, 2010. Вип. 112. С. 159–161.

20. Константинова Л.В. Социальная политика: концепция и реальность: опыт социол. рефлексии. Саратов, 2004. 255 с.

21. Коваленко І., Решетник Л. Визначення поняття децентралізації та її впровадження в Україні (окремі теоретичні аспекти). Історико-правовий часопис. 2016. № 1 (7). С. 96–100.

22. Kimura, H., Suharko, M., Javier, A. B., & Tangsupvattana, A. Limits of Good Governance in Developing Countries. Gadjah Mada University Press (Indonesia). 2011. 570 p.

23. Октисюк А. Качели децентрализации государственной власти. Радио свободы. 10.07.2014. URL: http://www.radiosvoboda.org/content/article/25452541.html29.01.14(дата звернення: 29.01.2015).

24. Создание институциональных основ рыночной экономики: доклад о мировом развитии 2002 года. Москва, 2002. 264 с.

25. Стародубцев А. Бесполезное достижение? Губернаторские выборы в контексте проблем регионального развития. Неприкосновенный запас, 2012. № 4(84). URL: http://magazines.russ.ru/nz/2012/4/s8-pr.html (дата звернення: 09.03.2018).

26. Зимогляд В.Я. Децентралізація державного управління: питання змісту і значення для України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2014. № 4 (23). С.296–299.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

В статье проанализированы толкование концепта децентрализация публичной власти, концептуальные основы и значение реформы децентрализации власти Украины. Выяснено, что децентрализация публичной власти требует дальнейшего совершенствования законодательной базы; улучшения механизмов реализации децентрализации в гуманитарной и в бюджетной сферах, а также уточнений и перераспределений полномочий между органами публичной власти.

Ключевые слова: *децентрализация, публичная власть, реформа, Украина.*

THEORETICAL-METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE CONCEPT OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE

The article analyses the interpretation of the concept of decentralization of public authority, the conceptual framework and the importance of the reform of decentralization of authority. It is found that the decentralization of public authority requires further improvement of the legislative framework; the improvement of the mechanisms for the implementation of decentralization in the humanitarian and budgetary spheres, as well as clarified and redistribution of powers between public authorities.

Key words: *decentralization, public authority, reform, Ukraine.*

УДК 352.07

Сердюк О.І.
Полтавська державна аграрна академія

Глазов О.М.
Комунальна організація «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради

Демидкін О.С.
Полтавська державна аграрна академія

ГРОМАДЯНСЬКА ПАРТИЦИПАЦІЯ: ВІД ІНСТРУМЕНТІВ КОМУНІКАЦІЇ ДО КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто переваги громадянської партиципації. Визначено, що її успіх визначається комунікативною діяльністю. Приведено досвід громадянської партиципації на місцевому рівні. Зазначено потребу формування комунікативної політики органів місцевої влади. Сформовано висновки щодо місця сучасних інструментів комунікації в процесі громадянської партиципації.

Ключові слова: *громадянська партиципація, органи місцевого самоврядування, партиципаторне бюджетування, комунікативна політика, інструменти комунікації.*

Постановка проблеми. Незважаючи на активний пошук дієвих механізмів та інструментів комунікації у місцевому самоврядуванні, питання моделювання ефективного комунікативного процесу шляхом формування комунікативної політики органів місцевої влади, розвитку діалогової комунікації, комунікації задля розвитку залишається малодослідженим.

Тісних комунікацій у громаді та між громадою і владою потребує громадянська партиципація як процес залучення громадян та норма прямої демократії. Відособлене застосування інструментів комунікації ускладнює процеси участі. В практиці комунікативної діяльності місцевих органів бракує наукових підходів й методичного забезпечення. Сприйняття комунікативної політики лише як допоміжної обмежує ефективність діяльності місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведене нами дослідження ґрунтується на наукових працях Л. В. Хащиєвої, В. Л. Згурської, О. В. Батанової, А Баровської, І. Коваль та багатьох інших, які розглядають єдність процесів партиципації та комунікації, місце інструментів комунікації на різних рівнях громадянської партиципації. Водночас аналіз наукових праць свідчить про недостатню увагу до вивчення процесів громадянської партиципації в діяльності органів місцевого самоврядування. У науковому колі практично відсутня дискусія про складнощі та проблеми комунікаційної діяльності під час впровадження проектів громадської участі.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та узагальнення практики комунікативної діяльності органу місцевого самоврядування, її впливу на процеси громадянської партиципації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині спілкування між громадянами і владою на місцевому рівні все більше переходить у площину, яка передбачає діалог. У зв'язку з цим набуває значущості громадянська партиципація.

Громадянська партиципація – це залучення громадян до:

участі в різноманітних подіях, активної діяльності, висловлювання думок щодо процесів, які відбуваються у публічній сфері;

процесу прийняття рішень, що має місце між представниками громадянського суспільства і різноманітними демократичними структурами та інститутами держави, зокрема на місцевому рівні [3, с. 475].

«Громадянська партиципація – це процес, під час якого громадяни отримують можливість впливати на рішення органів державної влади, здій-

снювати контроль за їх виконанням, якщо такі рішення безпосередньо або посередньо торкаються інтересів громадян.

Подібний вид партиципації відрізняється від традиційної участі громадян у виборчому процесі і реалізується за допомогою інших методів. Громадяни, отримуючи можливість брати участь у процесах регулювання на їх ранній стадії, ще більш активно долучаються до процесів безпосередньої реалізації» [11].

В умовах становлення сучасного муніципалізму партиципацію відносять до найважливіших принципів здійснення місцевого самоврядування поряд з такими, як субсидіарність, верховенство права, свобода волевиявлення громадян, захист прав, свобод і законних інтересів людини, демократизм, децентралізм, департаменталізація, рівноправність, компетентність, компліментарність, гласність та публічність, неупередженість з боку органів місцевого самоврядування та посадових осіб, невтручання з боку органів місцевого самоврядування, посадових осіб у разі волевиявлення громадян, гарантованість прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні тощо [2, с. 31].

Перевагами громадянської партиципації є промоція та інформування, раціоналізація заходів і дій, зростання рівня задоволення діями влади, уникнення соціальних конфліктів, громадянська освіта (табл. 1). За своїми характеристиками вони безпосередньо сприяють розвитку механізмів та інструментів комунікації під час реалізації місцевої політики.

Партиципація є також визначальним принципом концепції сталого розвитку, на основі якої регулюється світова, національна, регіональна, місцева економіка. Для підвищення ефективності і результативності політики розвитку, що реалізується на територіальному рівні, використовується інформація, яка описується Л. В. Хащиєвою поняттям «територіальний інтелект». На її думку, партиципація, завданням якої є здійснення партнерського союзу учасників у межах управління через проекти і системи моніторингу та оцінки управлінських дій, залишається принципом складним для практичної реалізації. Погоджуємося, «що партиципація обов'язково базується на комунікації, а саме інформації в інтерактивній формі. Вона основана саме на доступності інформації, тобто на здатності акторів – у широку сенсі громадян – отримати доступ до інформаційних даних, тож до інформаційних технологій» [10, с. 48].

З громадянською партиципацією пов'язують територіальне управління в Полтавській міській раді. Для успішного сталого розвитку м. Полтави, базуючись на інформації про проект «Інтегрований урбаністичний розвиток міста в Україні», який запроваджувався Німецьким товариством міжнародного співробітництва "Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH" у партнерстві з асоціацією міст України, німецькими та міжнародними містами-партнерами, керуючись статтями 27, 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], виконавчий комітет Полтавської міської ради затвердив Концепцію участі м. Полтави у проекті «Інтегрований урбаністичний розвиток міста в Україні» (21.05.2015 № 89) [7] (початок проекту – грудень 2015 року, термін – 3 роки, бюджет – 4 млн євро; основні міста – Чернівці, Полтава, Вінниця; асоційовані міста – Львів, Харків; політичний носій –

Таблиця 1

Переваги громадянської партиципації

Назва переваги	Характеристика переваги
Промоція і джерело інформації	1. Поліпшення інформування населення стосовно планів та намірів влади. 2. Краще розуміння владою потреб громадян
Раціоналізація заходів та дій	1. Більш чітке визначення пріоритетів. 2 Можливість використання нових рішень, запропонованих мешканцями. 3. Заощадження часу і коштів (менше протестів, заперечень і затримок).
Зростання рівня задоволення діями влади	1. Громадяни краще поінформовані і відчувають себе партнерами влади. 2. Зростає рівень довіри мешканців до органів влади.
Уникнення соціальних конфліктів	1. Можливість швидко отримувати інформацію щодо проблем, які з'являються, ще до моменту набуття ними великих розмірів. 2. Можливість дійти згоди.
Громадянська освіта	1. Формування демократичних позицій. 2. У процесі реалізації консультаційних проектів можуть з'явитися нові громадські лідери. 3. Зміна ставлення влади, отримання громадянами нових компетенцій, пов'язаних з участю у громадському житті.

Джерело: узагальнено авторами на основі [11]

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). Потенційні партнери – асоціація міст України, німецькі, українські та міжнародні міста-партнери, міжнародна співпраця з університетами та громадськими організаціями.

Ключова проблема, яку має вирішити проект «Інтегрований урбаністичний розвиток міста в Україні», – відсутність достатнього персонального, фінансового та фахового забезпечення для самостійного та організованого процесу сталого розвитку м. Полтави відповідно до вимог, що викладені у Лейпцизькій Хартії сталого європейського міста, прийнятої 25.05.2007 року. Визначено такі цілі участі м. Полтави у зазначеному проекті: організувати процеси розвитку м. Полтави згідно з європейськими положеннями сталого розвитку міста, орієнтованими на потреби громадян; створити інститут розвитку міста як структурний підрозділ виконавчого органу із залученням СІМ-спеціаліста Німецького товариства міжнародного співробітництва "Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH"; затвердити інтегровану концепцію розвитку м. Полтави, що розроблена на міждисциплінарній основі із залученням громадськості (зважаючи особливо на потреби дітей, молодих, літніх людей та жінок); втілити пілотні проекти для випробування підходу інтегрованого розвитку міста; поліпшити якість проектних пропозицій на підставі методики інтегрованого розвитку; закласти комунікаційну платформу на тему методики інтегрованого розвитку із використанням міжнародного досвіду; проводити регулярний обмін досвідом між містами [7]. Інші можливості для м. Полтави в рамках проекту: залучення міжнародних експертів; надання додаткового фінансування; підтримка пілотних проектів; підтримка міжмуніципальної співпраці для розвитку; підтримка асоціації міст України; заходи для підвищення кваліфікації.

Комунальна організація «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради (КО «Інститут розвитку міста» ПМР) створена для успішного розвитку міста, реалізації стратегічних завдань, удосконалення інфраструктури економічного розвитку, сприяння ефективному розвитку і використання потенціалу м. Полтави. Організація займається вивченням українського та міжнародного досвіду розвитку та подальшим його впровадженням у життя м. Полтави, об'єднанням зусиль жителів, влади та бізнесу, підтриманням процесу залучення громади міста до вирішення питань місцевого самоврядування.

Фахівці КО «Інститут розвитку міста» ПМР здійснюють розроблення інвестиційних та грантових проектів, завданням яких є розвиток культурної, соціальної та економічної інфраструктури міста. Один із перших проектів – проект «Інтегрований розвиток міст в Україні», що виконується німецькою урядовою компанією "Deutsche Gesellschaftfr Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH". Його завдання – розроблення концепції інтегрованого розвитку міста «Полтава-2030», шести галузевих стратегій. На основі Концепції Інтегрованого розвитку м. Полтави поставлена мета – визначити, підготувати та реалізувати пріоритетні інфраструктурні проекти з малим бюджетом та високим інвестиційним впливом (малий проект – 50 тис. євро, великий – 500 тис. євро) [4]. Робота розпочата з аналізу проблем розвитку міста. Проведено три соціологічні дослідження на теми розвитку обласного центру, у яких взяли участь близько п'яти тисяч полтавців і гостей міста. Сім робочих експертних груп аналізували стан різних галузей міського господарства. Інший проект – «Партнерство для розвитку міст. Проект ПРОМІС» (ініціатор – Федерація канадських муніципалітетів за фінансової підтримки уряду Канади) орієнтований на впровадження ефективного демократичного управління та прискорення економічного розвитку, створення сприятливого середовища для розвитку малого та середнього бізнесу.

У 2016 р. існувало 15 різноманітних проектів. У 2017 р. подано 47 проектів на теми екології, економіки, енергозбереження, місцевого розвитку, охорони здоров'я і правопорядку, ґендерної рівності, освіти та доступності (загальний кошторис проектів перевищує 2,7 млн дол.). КО «Інститут розвитку міста» ПМР опікується також модернізацією системи освітлення вулиць міста, реконструкцією парку «Перемога», створенням центру міських ініціатив, будівництвом сміттєпереробного заводу, створенням Індустріального парку, реконструкцією Кадетського корпусу.

Громадянська партиципація в діяльності комунальної організації є навчанням під час практики, коли люди перебувають у центрі процесу розвитку м. Полтави. Поставлена мета знайти точку комунікації між владою та місцевими жителями. Такий підхід визнає спроможність громадян представляти інтереси, ділитися знаннями, висувати вимоги і підтримувати діяльність [12].

Тріада партиципації КО «Інститут розвитку міста» ПМР: інформування (через ЗМІ тощо інформувати громаду, доносити правду); зібрання

ідей, думок, пропозицій, консультування (з мешканцями), спільне прийняття рішень (розроблення проектів) [9]. Для громадянської партиципації в перші роки діяльності організації характерним було домінування формального рівня участі: низького – для містян та середнього – для партнерів, учасників (табл. 2). Високий рівень участі спостерігався лише в межах проекту партиципаторного бюджетування. У 2017 р. за участю фахівців КО «Інститут розвитку міста» ПМР проведено понад 20 слухань та консультацій за участю мешканців, понад 25 консультацій за участю громадських організацій, 5 соціологічних анкетних опитувань. Здійснювалося спільне розроблення стратегічних документів, зокрема проекту «Від діагнозу до стратегії». Процес ведення діалогу вдосконалювався за допомогою проекту «Кращі консультації/ слухання в органах самоврядування».

Різноманітними комунікативними заходами супроводжувалася співпраця комунальної організації з міжнародними фондами (воркшопи, форуми, курси, засідання, круглі столи). У результаті у 2016 р. у м. Полтаві залучено 2145 тис. грн іноземних інвестицій, у 2017 р. – 2370 тис. грн.

Розпочатий комунальною організацією проект партиципаторного бюджетування передбачив право жителів брати участь у розподілі частини бюджетних коштів. Орієнтовний розмір видатків на комбінацію інструментів інформаційної, промоційної кампанії за міською цільовою Програмою «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві» (далі – Програма) на 2016–2020 рр. – 713 тис. грн (табл. 3). Більше половини загальної суми орієнтовних видатків (2016–2019 рр.) є видатками на створення графічних роликів (інформаційного, запрошення для голосування), розміщення їх на телебаченні. Шоста частина – видатки на обслуговування програмного продукту для забезпечення електронного голосування за проекти. Розмір інших видатків є незначним. За таких умов очікується, що відсоток залучення жителів м. Полтави до участі в Програмі зросте за 2016–2019 рр. з одного до чотирьох. Показником ефективності інструментів інформаційної, промоційної кампанії є зростання за два роки дії проекту активності громадян м. Полтави. Якщо у 2016-му на участь у конкурсі подано 58 проектів з благоустрою міста, то в 2017 р. – 92. Активнішими стали містяни і в голосуванні, у 2016 р. за ініціативи віддали 7,4 тис. голосів, у 2017 р. – вже 12,5 тисячі. Не охоплені кошторисом витрат такі інструменти діалогової комунікації, як слухання, консультації, зустрічі за участю мешканців, спільне розроблення проектів (воркшопи, форуми, курси, засідання, круглі столи), оскільки ресурсне забезпечення цих заходів здійснює Полтавська міська рада.

Платформою для співпраці та спілкування містян, місцем зустрічей влади та громади є фестиваль сучасного міста «Майстерня міста». У його рамках як інструменти комунікації використовують квести, воркшопи, майстер-класи, екскурсії, презентації та вікторини. Заходи присвячені бюджету участі, креативній економіці, питанням доступності та поліпшення мобільності. Географія фестивалю розширюється від центру міста до його районів.

Отже, відбувається посилення процесів партиципації в діяльності КО «Інститут розвитку міста» ПМР. Однак домінування формального рівня участі (через недостатню результативність задіяних інструментів комунікації, з одного боку, і низьку комунікативну активність громади, з іншого) їх стримує. Це переконує в необхідності

Таблиця 2

Основні складники процесу громадянської партиципації в діяльності КО «Інститут розвитку міста» ПМР

Рівні громадянської участі	Заходи та дії	Рівень участі / партиципації	Напрям комунікації	Практичне використання
Влада громадян	Спільне прийняття рішень	Високий	Влада Δ громадянин	Партиципаторний бюджет
Формальність (символічні заходи)	Консультування Зібрання ідей, думок, пропозицій	Середній	Влада ↔ громадянин	Громадські слухання, консультації, зустрічі за участю мешканців, спільне розроблення проектів
		Низький	Громадянин → влада	Вивчення громадської думки, інтернет-опитування, анкетні дослідження
	Інформування	Низький	Влада → громадянин	Інформаційна, промоційна кампанії

моделювання ефективного процесу спілкування шляхом формування комунікативної політики Полтавської міської ради та КО «Інститут розвитку міста» ПМР зокрема.

Спираючись на розуміння понять «комунікативна політика» та «мета комунікативної політики» А. Баровської та І. Коваль [1, с. 100–102], визначимо, що:

комунікативна політика КО «Інститут розвитку міста» ПМР має являти собою організовану, цілеспрямовану та відносно стабільну діяльність організації з питань: проведення широкого діалогу щодо цілей, завдань, напрямів розвитку м. Полтави; забезпечення громадськості вчасною, чіткою, достовірною, релевантною інформацією та роз'яснення суспільної вигоди стосовно конкретних місцевих програм та ініціатив Полтавської міської ради; налагодження каналів зворотного зв'язку; ефективної діалогової комунікації, комунікації задля розвитку; формування довіри до органів місцевої влади; створення бренду (іміджу) міста;

метою комунікативної політики КО «Інститут розвитку міста» ПМР має стати формування спільного смислового простору та бачення розвитку м. Полтави.

Досягнення мети комунікативної політики КО «Інститут розвитку міста» ПМР передбачає забезпечення її відповідності комунікативним потребам різних аудиторій, належне координування комунікативних зусиль комунальної організації та її партнерів, якісне управління комунікативними потоками. На підтримку цього комунальна організація має урізноманітнити способи ведення розмови/діалогу фахівців: консультації та зауваження в режимі online; семінари, тренінги; інтерв'ю; зауваження, відправлені електронною, а також традиційною поштою тощо. У низці випадків доречними будуть інші методи: консультаційні пункти в місці, де заплановано зміни, презентації на відкритих площадках. Варто апробувати такі інструменти громадянської партиципації, як консенсусна конференція, дорадче опитування, відкритий офіс (табл. 4).

Домінування діалогових інструментів комунікації прискорить очікувані результати партиципації, а саме створення ефективного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та жителів; залучення жителів до процесу прийняття рішень органів місцевого самоврядування; формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування; підвищення відкритості діяльності органів місцевого самоврядування; підвищення рівня прозорості процесу прийняття рішень; вирішення питань, які найбільше хвилюють жителів. Також можна розраховувати на зростання рівня комунікативної активності територіальної громади у процесі здійснення місцевого

Таблиця 3

Орієнтовні видатки на інформаційну, промоційну кампанії та організацію голосування за проекти за міською цільовою Програмою «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві» на 2016–2020 рр., тис. грн

Напрями використання коштів	Роки			
	2016	2017	2018	2019
Видатки на інформаційну, промоційну кампанії	60	53	300	300
зокрема організація голосування за проекти: придбання програмного продукту для електронного голосування, організація голосування	10	-	-	-
– організація голосування за проекти: обслуговування програмного продукту для електронного голосування	-	13	50	50
– виготовлення флаєрів, плакатів для розміщення у міському пасажирському транспорті тощо	7	3	10	10
–створення графічних роликів (інформаційного, запрошення для голосування), розміщення їх на телебаченні	14	26	190	190
– розміщення графічних роликів на ФМ-радіо	4	-	-	-
– розміщення графічних роликів перед початком кіносеансу у кінотеатрі	3	-	-	-
– виготовлення плакатів-оголошень щодо проведення зустрічей та запрошення до голосування та виготовлення бланків для голосування	2	10	30	30
– виготовлення банерів-стендів	4	1	5	5
– оплата за надання консультаційних послуг щодо написання проектів та послуг щодо організації і проведення голосування за проекти	10	-	-	-
– виготовлення та розміщення білбордів	6	-	15	15

Таблиця 4

Характеристика інструментів громадянської партиципації

	Консенсусна конференція (Consensus Conference)	**Дорадче опитування (Deliberative polling)**	**Відкритий офіс (Open Hours)**
Зміст поняття	Конференція містян за участю експертів, що дозволяє прийняти найбільш комфортне для всіх рішення.	Інструмент, який дозволяє вплинути на громадську думку та побачити її зміну в експериментальний спосіб.	Години вільного відвідування органів влади або спеціальні офіси для комунікації між органами влади і спільнотою.
Методологія	На першому етапі конференції експерти та представники громади обговорюють теми в маленьких групах. Кожен може висловитися, поставити запитання та запропонувати рішення. Кожна група має дійти консенсусу і підготувати презентацію з результатами діалогу. На другому етапі групи презентують свої напрацювання перед широкою громадськістю, журналістами та представниками органів влади.	Вибірка громадян проходить опитування щодо проблеми; потім їх запрошують на кількаденне обговорення цієї ж проблеми з політиками, експертами, громадськими діячами. Після обговорення опитування повторюється. Дієво, коли воно проводиться під час Консенсусної конференції.	Перший варіант – стаціонарний відкритий офіс, який надає консультації громадянам. Другий варіант – періодичні «відкриті години» в приймальні депутата чи муніципального службовця. В обох варіантах – зустріч громадянина і компетентної особи віч-на-віч, офлайн.
Ресурси	Час: від 1,5–6 місяців. Два приміщення: одне з необхідною кількістю кімнат, а інше – зала для презентації результатів.	Одна зустріч триває вікенд, з анкетуванням до і після – близько тижня.	Комфортне приміщення, робочий час службовців.
Учасниці та учасники	На першому етапі в одній групі 10–30 осіб, на другому – кілька сотень.	Кілька сотень учасників, довільний відбір, бажана репрезентація.	Відвідування вільне, обмеження можливі лише з питань безпеки.

Джерело: узагальнено авторами на основі [5]

самоврядування, а саме здатності територіальної громади в цілому, окремих її членів і соціальних груп у її складі, ініціювати, встановлювати та забезпечувати комунікативну взаємодію з іншими суб'єктами, спрямовану на виконання самоврядних функцій територіальної громади [6, с. 241].

Висновки. В умовах становлення сучасного муніципалізму громадянська партиципація залишатиметься найважливішим принципом здійснення місцевого самоврядування. Залучення громадян до участі у процесах місцевого розвитку базується на визнанні представниками влади їх компетентності, спроможності представляти інтереси, ділитися знаннями, висувати вимоги і підтримувати діяльність.

Громадянська партиципація обов'язково спирається на комунікативну взаємодію учасників в інтерактивній формі. Вивчення досвіду діяльності КО «Інститут розвитку міста» ПМР засвідчило посилення громадянської партиципації на місцевому рівні, що переконує в необхідності моделювання ефективного комунікативного процесу, насамперед, шляхом формування комунікативної політики органів місцевої влади, розвитку діалогової комунікації, комунікації задля розвитку. Зростання рівня комунікативної активності територіальної громади у процесі здійснення місцевого самоврядування прискорить очікувані результати партиципації.

Список літератури:

1. Баровська А., Коваль І. Комунікативний VS комунікаційний: чому, коли, навіщо. Запровадження комунікації органів державної влади: зб. мат-лів наук.-практ. конф. / упоряд. А.В. Баровська. Київ: Фенікс, 2016. С. 98–103.

2. Батанов О.В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму в Україні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». 2012. Вип. 1. С. 24–32.

3. Згурська В.Л. Сучасна критика концепції громадської участі. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 473–478.

4. Інститут розвитку міста: перші підсумки роботи. Офіційний сайт Полтавської міської ради та виконавчого комітету. URL: http://www.rada-poltava.gov.ua/news/1222842/ (дата звернення: 04.03.2018).

5. Ковшун Л. Інструменти партиципації. Співпраця спільноти й органів влади. URL: http://mistosite.org.ua/ru/articles/instrumenty-partysypatsii-spivpratsia-spilnoty-i-orhaniv-vlady (дата звернення: 04.03.2018).

6. Пісоцький В. Комінікативна активність територіальної громади в процесі реалізації місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013, вип. 4 (19). С. 240–251.

7. Про затвердження Концепції участі м. Полтави у проекті «Інтегрований урбаністичний розвиток міста в Україні». Рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 21.05.2015 № 89. URL: http://www.rada-poltava.gov.ua/people/irm/ (дата звернення: 04.03.2018).

8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.qov.ua/laws/show/157-19/print (дата звернення: 04.03.2018).

9. Степаненко І. Партиципація – це участь. Інтернет-видання Полтавщина. URL: https://blog.poltava.to/stepanenko/5546/ (дата звернення: 04.03.2018).

10. Хащиєва Л.В. Територіальний інтелект і партиципація. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. С. 47–49.

11. Długosz D, Wygnański J.J., Obywatele współdecydują, Przewodnikь po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 22. http://www.rada-poltava.gov.ua/files/1.%20Gromadskaya%20aktivnost.pdf.

12. Harbers I. Democratic deepening in Third Wave democracies: Experiments with participation in Mexico City. Political Studies. 2007. Vol. 55. P. 38–58.

ГРАЖДАНСКАЯ ПАРТИЦИПАЦИЯ: ОТ КОММУНИКАЦИОННЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДО КОММУНИКАТИВНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье рассмотрены преимущества гражданской партиципации, успех которой определяется коммуникационной деятельностью органов местной власти. Изложен опыт гражданской партиципации в деятельности Коммунальной организации «Институт развития города» Полтавского городского совета. Обоснована потребность моделирования эффективного коммуникационного процесса путем формирования коммуникативной политики органов местной власти. Определены содержание и цель коммуникационной политики. Сформированы выводы относительно возможностей современных инструментов коммуникации в процессе гражданской партиципации.

Ключевые слова: *гражданская партиципация, органы местного самоуправления, партиципаторное бюджетирование, коммуникативная политика, цель коммуникативной политики, инструменты коммуникации.*

THE CIVIL PARTICIPATION: FROM COMMUNICATION TOOLS TO COMMUNICATIVE POLICY

The article considers the advantages of civil participation. It was defined that success of civil participation was determined by the communication activities. The experience of civil participation at the local level was outlined. The necessity of the formation of communicative policy of local authorities was substantiated. Conclusions were formed regarding to the place of modern communication tools in the process of civil participation.

Key words: *civil participation, local governments, participative budgeting, communicative policy, communication tools.*

УДК 35.351

Хитько М.М.
Дніпровська академія неперервної освіти

Рибкіна С.О.
Дніпровська академія неперервної освіти

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ – ШЛЯХ СТВОРЕННЯ НОВИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ДЛЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНООРІЄНТОВАНОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті здійснено аналіз відкритих матеріалів моніторингу процесу проведення децентралізації, нормативно-правових актів та стану здійснення реформи, зокрема у сфері реформування освіти на місцевому рівні. Окреслені наявні проблеми в сфері місцевого самоврядування. Обґрунтовано та показано наявні результати у кількісному вимірі процесу створення об'єднаних територіальних громад, які взяли на себе функції у сфері управління місцевими навчальними закладами.

Ключові слова: р*еформа, децентралізація, об'єднана територіальна громада, середовище, орієнтоване на громадян, опорний навчальний заклад, стратегічне планування, електронна комунікація.*

Постановка проблеми у загальному її вигляді. Найновіша історія нашої країни пов'язана з початком широкомасштабної кампанії проведення реформ майже у всіх галузях як економіки, так і соціально-культурного життя, перегляду ролі і місця держави у взаємодії з громадянином. Безумовно, шлях реформування став безальтернативною можливістю забезпечення конкурентоздатності нашої держави в світі, а останні декілька років, зокрема події на Сході і в Криму, лише укріпили нас у розумінні того, що без реформ у всіх галузях наша країна може не відбутися взагалі.

Одним із найважливіших завдань широкомасштабної реформи України, а саме децентралізації влади, є створення нових можливостей для розвитку місцевих громад з метою оптимального використання наявних ресурсів та, що найголовніше, створення комфортного та безпечного середовища для кожного громадянина. Тому одним із найбільш актуальних питань натепер залишається проблема створення якісного освітнього середовища по всій території України в рамках новостворених ОТГ та додержання високих державних стандартів в освіті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі децентралізації влади, а саме вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу українські дослідники, науковці та політики, серед яких В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, Є. Бородін, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Г. Зубко, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, І. Парасюк, О. Скрипнюк, С. Серьогін, І. Цурканова, Ю. Шаров та ін.

Інститутом законодавства Верховної Ради України підготовлено аналіз заходів з децентралізації публічної влади у вигляді збірки матеріалів круглих столів, що пройшли у Києві, Чернігові, Тернополі та Ужгороді [1].

Товариство дослідників України, враховуючи досвід зарубіжних держав [2, с. 5], вважає, що основним завданням проведення «реформи № 1» є створення спроможних до розвитку територій та забезпечення якісними послугами населення [3], зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Деякі експерти вказують на низку проблем, пов'язаних із процесом децентралізації, а саме з фінансуванням освітніх закладів та браком кваліфікації в процесі підготовки управлінців базового рівня, що заважає їм скористатися новими можливостями і перевагами адміністрування ресурсів

[5]. А також акцентують увагу на створенні сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, яке має відповідати українським особливостям, тому саме власним шляхом має проходити процес децентралізації з урахуванням території, менталітету, політичного складника та досвіду зарубіжних держав [6].

Під час 14-ої щорічної інвестиційної конференції Dragon Capital було підкреслено важливість створення ОТГ як «точки економічного зростання», що дозволить підвищити індекс розвитку регіонального людського потенціалу та індекс конкурентоспроможності регіону [7]. Розвиток людського потенціалу в умовах децентралізації виділено пріоритетною ціллю на 2018 рік.

На додаткових можливостях для розвитку громад у зв'язку з децентралізацією акцентує увагу Міністр освіти і науки України [8].

Створення ефективної системи влади, високого рівня спроможності регіонів, високої якості послуг та кінцевою метою створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні виділено науковцями саме стратегічною метою децентралізації [6, с. 11].

Проблеми процесу децентралізації і передачі влади місцевим органам самоврядування досить актуальні нині і вимагають подальшого аналізу і опрацювання діючих механізмів створення саме середовища, орієнтованого на громадян.

Метою цієї статті є аналіз процесу створення в результаті децентралізації об'єднаних територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, які взяли на себе обов'язки в сфері управління загальноосвітніми навчальними закладами у межах своєї території та є основним складником розвитку комфортного середовища для життя громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з академічним тлумачним словником української мови «реформа – це перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ наявної структури» [9]. Але під змінами в процесі децентралізації влади розуміється перехід наявної структури в якісно новий стан, який можна охарактеризувати як «розвиток». Деякі дослідники пропонують трактування поняття розвиток як «безповоротну, спрямовану, закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок якої виникає їх новий якісний стан» [10, с. 17].

За визначенням Ж. Веделя, термін «децентралізація» (від лат. de – відміна, centralis – серединний) означає передачу «прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими особами» [11, с. 78]. Як зазначає І. Грицяк, поняття «децентралізація» зберегло свої сутнісні особливості і означає перенос центру тяжіння адміністративної влади зі столиці в окраїни, з крупних центрів – у невеликі громади, які колегіально розв'язують усі важливі питання щодо забезпечення їх життєдіяльності [12].

На відміну від революційного суспільного розвитку реформу децентралізації можна віднести до суспільної еволюції, яку розглядають як «поступові кількісні та якісні зміни в соціальній системі». Згідно з класифікацією еволюційної форми суспільного розвитку з точки зору участі у ньому держави реформу децентралізації віднесемо до реформ, «що передбачають активні, цілеспрямовані та керовані державою еволюційні суспільні зміни» [10, с. 19].

Старт реформи ми пов'язуємо з приходом до влади нових політиків приблизно з 2014 року, однак підвалини для проведення реформи децентралізації влади були закладені з періоду підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування у 1996 році [13]. Згідно зі статтею 3 цього документа: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Таким чином, посилюється взаємозв'язок та відповідальність обраних представників місцевого самоврядування, насамперед, перед самими членами нової територіальної громади за якість та комфортне життя для кожного хто, проживає у такій громаді.

У квітні 2014 року була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [14]. Цей документ передбачає поетапну реалізацію реформи: на першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося створення нормативної бази впровадження реформи, а також широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. На другому етапі (2015–2017 роки) – інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування, а також місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15] заклав нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли утворення спро-

можних громад має відбуватися саме за їх участю. Це має допомогти вирішити низку проблем у сфері місцевого самоврядування: нераціональний адміністративно-територіальний устрій (близько половини районів має кількість населення менше 40 тисяч; більш як половина громад має чисельність жителів менше 3 тис. осіб); надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів (за даними функціонального обстеження центральних органів влади, майже 1,5 тис. функцій має бути передано на рівень органів місцевого самоврядування); місцеві податки і збори складають дуже незначну частку; низька якість та доступність публічних послуг (за рівнем надання послуг у режимі онлайн Україна посідає 62-е місце із 183 країн); відсутність ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади тощо [16; 17; 18].

Однією з найактуальніших соціально-економічних проблем нашої держави на цей час залишається створення гідного, безпечного та комфортного середовища для життя людей саме у сільській місцевості. В Україні налічується понад 17 тис. загальноосвітніх шкіл, з них близько 12 тис. – у сільській місцевості. Найгострішими проблемами на селі є зменшення населення (починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб), старіння мешканців, зменшення кількості сільських населених пунктів, безробіття та бідність, які зумовлюють все більший розвиток трудової міграції сільського населення [17]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, натепер більшість сільських населених пунктів мають незадовільну мережу об'єктів соціальної інфраструктури. У 70% сільських населених пунктів відсутні дошкільні заклади освіти. У половини з них немає середніх закладів освіти. Така ситуація спричинена значною мірою неспроможністю переважної більшості сільських територіальних громад забезпечувати елементарний розвиток відповідних населених пунктів [16, с. 110].

Об'єктивній оцінці проблеми демографічного зосередження населення також не сприяє те, що перепис населення України декілька разів переносився. Станом на 2018 рік у незалежній Україні був проведений один перепис населення 5 грудня 2001 року [19].

Отже, процес реформування місцевого самоврядування триває та має привести, згідно з положенням концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, до таких позитивних результатів: доступності публічних послуг, підвищення їх якості; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування, критеріїв оцінювання якості; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; зміни статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території [14].

Оцінка темпів впровадження реформи за даними [20] на кінець 2017 року виглядає доволі позитивно як з огляду на кількісні, так і якісні показники. Так, у період 2015–2017 рр. сформовано майже 700 об'єднаних територіальних громад, на території яких проживає більше 6 мільйонів людей (14,3% від загальної кількості населення України). Однак є і деякі труднощі, можливо, пов'язані зі стислим періодом з початку реформи. У 146 районах (а це більше як третина) не утворено жодної ОТГ. Водночас у 15 районах повністю завершено формування ОТГ, а у 111 районах об'єдналося більше половини громад.

Реформа децентралізації, безумовно, торкнулася і сфери освіти. Так, на кінець 2017 року створено 476 опорних шкіл, при цьому необхідно зазначити, що приріст за місяць склав у межах 3–5% [20, с. 22]. Розпочато створення опорних закладів, зокрема і в ОТГ.

Опорний заклад (юридична особа) являє собою об'єднання загальноосвітніх навчальних закладів шляхом приєднання відповідно до вимог Цивільного та Господарського кодексів України із загальною кількістю учнів не менше 200 осіб. Опорний загальноосвітній навчальний заклад діє на підставі свого статуту, а його філії відповідно до положень про них. Засновниками (співзасновниками) освітнього округу (опорного закладу, його філій) можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради [21].

Основна мета створення опорних шкіл – це зрівняння шансів сільських дітей (в Україні майже

33% дітей навчаються в сільських школах) на отримання якісної освіти на рівні з дітьми з міста.

Процес передачі управління закладів освіти з районних державних адміністрацій (далі – РДА) до органів місцевого самоврядування (зокрема, і ОТГ), безумовно, сприяє формуванню середовища задля підвищення якості надання освітніх послуг.

Так, загальна кількість навчальних закладів по Україні на кінець 2017 року складала 15231 заклад, з яких 65,3% (9952) перебувало в управлінні РДА. На початок року кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування, збільшилась на 8% і склала 5713 шкіл [20].

Потрібно відзначити, що Дніпропетровщина є одним із лідерів за відсотковою кількістю навчальних закладів, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування, а за кількістю навчальних закладів посідає друге місце в Україні. При цьому кількість навчальних закладів, що перебувають в управлінні ОТГ, у межах всієї країни становить 2322, а опікуються ними 437 об'єднаних територіальних громад [20, с. 24].

З метою формування ефективної системи освіти місцеві громади мають можливість приймати рішення стосовно реструктуризації наявної схеми розподілу коштів на поліпшення якості навчання. Наприклад, вкладати кошти у модернізацію окремих застарілих маленьких шкіл, чи побудувати одну нову школу та налагодити ефективну систему доставлення учнів на заняття, або комбінувати графік навчального процесу таким чином, щоб у деяких випадках (наприклад, погодні негаразди, карантин тощо) була можливість проведення дистанційного онлайн-навчання з ефектом матеріальної присутності в класі та можливістю спілкування як з учителем, так і з однолітками. Нині перевага надається саме інноваційним формам, методам і технологіям навчання, зокрема із застосуванням сучасних комп'ютерних систем та спеціалізованого програмного забезпечення (дистанційна та комбіновані форми навчання), різноманітних технічних та аудіо- відеозасобів (мультимедійних комплексів, систем відео-конференц- зв'язку, електронних або інтерактивних дошок типу SMART Board тощо) [23, с. 212].

Взагалі всебічній розвиток інтернет-технологій спілкування дає нові можливості розвитку процесу шкільного навчання і такі випадки, як карантин або погодні умови, не мають припиняти навчальний процес. Якщо у вчителя є можливість дистанційного онлайн-навчання з ефектом матеріальної присутності в класі, то для учня достатньо знати лише час початку уроку для засвоєння нового матеріалу, проведення контрольного заходу, а якщо є доступ до відеоуроку за темою заняття, то процес навчання взагалі може бути цілодобовим лише зі зміною очно-заочної форми спілкування з учителем.

Реформа децентралізації спонукає до розроблення власної стратегії всебічного розвитку нових об'єднаних громад. Завдяки швейцарсько-українському проекту «Підтримка децентралізації в Україні», який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва, у 2016 році проект DESPRO ініціював та запропонував Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад (ВАССР), Асоціації малих міст України (АММУ) та Українській асоціації районних і обласних рад (УАРОР) спільний проект із надання підтримки об'єднаним громадам у розробленні місцевих стратегій розвитку [22]. У рамках цього проекту створюються стратегічні плани розвитку ОТГ за участі як експертів – фахівців зі стратегічного планування, працівників Асоціацій, так і місцевих лідерів, учителів, кращих учнів шкіл, бізнесменів, представників місцевого самоврядування. Механізм та передача всіх засобів для підготовки стратегічного документа громади передбачає проведення експертами DESPRO очних тренінгів, а також консультацій за допомогою е-платформи Спільноти практик «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування».

Задля отримання практичних результатів втілення в життя реформи децентралізації за такої кількості територіальних громад, які мають виробити та впровадити у життя оптимальну схему функціонування освітніх закладів на своїй території із дотриманням високих державних освітніх стандартів, постає питання про формулювання саме методики оптимізації цих зусиль, яка має надавати чіткий механізм сталого розвитку освітнього закладу в умовах ОТГ із формулюванням системи проблем та цілей, має сприяти розробленню стратегічного плану розвитку установи, впровадженню високих державних стандартів освіти та створенню умов для формування комфортного середовища, орієнтованого на громадян.

Висновки. Реформу децентралізації розпочато. Темпи її впровадження значно стислі порівняно з темпами провідних європейських держав. Постійний моніторинг та управління ходом реформи з боку Прем'єр-міністра, Мінрегіонрозвитку та громадськості дозволяє оперативно реагувати на наявні труднощі впровадження реформи. Тому що об'єднання громад є лише першим кроком до забезпечення повноцін-

ного функціонування місцевого самоврядування та досягнення належного рівня якості життя на територіях. Перед новоствореними об'єднаними громадами, які прийняли на себе опікування загальноосвітніми навчальними закладами, в умовах складності та багатовекторності процесу майбутнього (після укрупнення), постає питання розроблення оптимальної стратегії розвитку та функціонування цих установ на високому державному рівні. Це потребує розроблення ефективної методики підходів і технологій стратегічного планування розвитку територій, а також складання стратегічного плану розвитку навчальних закладів, які будуть функціонувати в умовах ОТГ. У цій частині є деяка методологічна невизначеність, що потребує подальших зусиль.

Список літератури:

1. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Переднє слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 418 с.

2. Анатолій Ткачук. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. К.: Логос, 2015. 124 с.

3. Мельничук Анатолій, Остапенко Павло. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа № 1. Аналітичні записки. К.: ЦОП «Глобус». ФОП Кравченко Я.О. 2016. 35 с.

4. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р.

5. Децентралізація під мікроскопом: аналіз плюсів та мінусів об'єднаних громад: URL: http://decentralization.gov.ua/news/2101.

6. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук.доп. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.

7.Децентралізація відкриває нові можливості для інвесторів: URL: http://decentralization.gov.ua/news/8387.

8. 6-поверхова формула освітньої субвенції: Лілія Гриневич про децентралізацію в освіті: URL: http://decentralization.gov.ua/news/7659.

9. Академічний тлумачний словник української мови: URL: http://sum.in.ua.

10. Кравченко С.О. Управління суспільними реформами: навчальний посібник. К.: УкрСІЧ, 2014. 250 с.

11. Бутко І. Децентралізація по-французьки. Людина і влада. 1999. № 4 5. С. 78–83.

12. Грицяк І.А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України: URL : http://www. nbuv.gov.ua.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

15. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII; зі змінами. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

16. Гончарук Н.Т. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування у контексті європейського досвіду / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матер. IX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 27 листопада 2014 р. Полтава: ПолтНТУ, 2014. С. 108–113.

17. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://www.kmu.gov.ua.

18. Серьогін С.М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук. Аспекти публ. упр. Д.: Грані, 2015. № 4 (18) (квітень 2015) С. 111–120.

19. Перепис населення України 2001. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/.

20. Моніторинг децентралізації. URL: http://decentralization.gov.ua/news/7997.

21. Створення опорної школи. URL: https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/oporni-shkoli/stvorennya-opornoyi-shkoli.

22. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). URL: http://despro.org.ua.

23. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін, Н.Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ – ПУТЬ СОЗДАНИЯ НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СРЕДЫ, ОРИЕНТИРОВАННОЙ НА ЧЕЛОВЕКА

В статье проведен анализ открытых материалов мониторинга процесса проведения децентрализации, нормативно-правовых актов и состояния осуществления реформы, в том числе в сфере реформирования образования на местном уровне. Обозначены существующие проблемы в сфере местного самоуправления. Обоснованы и показаны имеющиеся результаты в количественном измерении процесса создания объединенных территориальных общин, которые взяли на себя функции в сфере управления местными учебными заведениями.

Ключевые слова: *реформа, децентрализация, объединенная территориальная община, среда, ориентированная на человека, опорное учебное заведение, стратегическое планирование, электронная коммуникация.*

THE DECENTRALIZATION OF THE POWER SYSTEM AS A WAY TO CREATE NEW OPPORTUNITIES FOR THE DEVELOPMENT OF A HUMAN ORIENTED ENVIRONMENT

The article analyzes public materials of monitoring the process of legal acts decentralization and the state of reforms implementation, including local self-government reforming. Results of the quantitative measurement of the united territorial communities creation process, which assumed management functions of the educational institutions, are substantiated and represented.

Key words: *reform, decentralization, local territorial community, human oriented environment, educational institution, strategic planning, electronic communication.*

Відомості про авторів

Базарко І.М. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом.

Бачинський А.Я. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Весельська Л.А. – докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України.

Гаврилюк А.М. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри міжнародного туризму Київського національного університету культури і мистецтв.

Ганцюк Т.Д. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Глазов О.М. – головний фахівець з аналізу, досліджень та управління проектами Комунальної організації «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради.

Демидкін О.С. – магістрант за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Полтавської державної аграрної академії.

Диганова А.Ю. – аспірант кафедри публічного управління та адміністування Університету митної справи та фінансів.

Дроздов Д.В. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Полтавської державної аграрної академії.

Запорожець Т.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України.

Карлова В.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

Коврига О.С. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

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

Колодій О.М. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Круглов В.В. – доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури.

Кушлик Р.О. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького.

Мануілова К.В. – кандидат історичних наук, докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Нікіпєлова Є.М. – аспірант кафедри права та європейської інтеграції Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Панасенко Є.О. – аспірант кафедри мовної підготовки і комунікації в публічному управлінні Національної академії державного управління при Президентові України.

Приліпко С.М. – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

Рибкіна С.О. – старший викладач кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти.

Сабурова Г.Б. – аспірант Полтавської державної аграрної академії, заступник начальника загального відділу апарату Полтавської облдержадміністрації.

Сапіга В.С. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького.

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

Сердюк О.І. – професор кафедри публічного управління та адміністрування Полтавської державної аграрної академії.

Сіренко Р.Р. – кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент, завідувач кафедри фізичного виховання і спорту Львівського національного університету імені Івана Франка.

Федорова Н.О. – аспірант кафедри теорії та практики управління, Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського».

Федорчак В.В. – кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Хитько М.М. – старший викладач кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти.

Шпачук В.В. – доктор наук з державного управління, доцент кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Штельмашенко А.Д. – кандитат політичних наук, асистент кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Щербак В.О. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України.

НОТАТКИ

Науковий журнал

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 2 2018

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського
м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33
Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua
Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60х84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 23,46. Ум.-друк. арк. 20,69. Зам. № 0318/19.
Підписано до друку 14.06.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105
Телефон +38 (0552) 39 95 80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.