

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2016 р., № 1 (53)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: А. О. Монаєнко,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,

Заслужений діяч науки і техніки України

С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор

В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор

А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор

В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

член-кореспондент НАН України

І. В. Розпугин, доктор наук з державного управління, професор

С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор

О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор

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

О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

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

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

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

Іноземні члени редакційної колегії

О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено

до переліку фахових видань

згідно з наказом МОН

від 06.11.2014 р. № 1279

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації

Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою

Класичного приватного університету

30 березня 2016 р., протокол № 6

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 04.03.2016.

Підписано до друку 04.04.2016.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 р.
Замовлення № 17-15Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Артеменко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ.....	4
<i>В. В. Глуха</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	11
<i>І. О. Кульчій</i> РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	16
<i>О. В. Сергієнко</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	21
<i>О. С. Твердохліб</i> ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У ВІТЧИЗНЯНОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ.....	26

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. Р. Антонова</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СІМЕЙНОГО ВОЛОНТЕРСТВА В УКРАЇНІ.....	31
<i>К. В. Бисага</i> НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА ФІНАНСУВАННЮ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЗБРОЇ МАСОВОГО ЗНИЩЕННЯ УКРАЇНИ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ.....	37
<i>Р. М. Богачев</i> МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ САМООРГАНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМ.....	50
<i>С. Г. Бойко</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	57
<i>М. Г. Ватковська</i> СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	61
<i>І. М. Грищенко</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА.....	66
<i>О. О. Дорошенко, Н. П. Кризина</i> ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	72
<i>М. О. Дурман</i> СТАНОВЛЕННЯ ОКРЕМИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ.....	78
<i>А. О. Левицький</i> ПОРТФЕЛЬНА СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНОЇ ДЕСТИНАЦІЇ.....	85
<i>В. В. Матвієнко</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	93
<i>О. Г. Мордвінов, М. Ю. Сердюк</i> ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....	98

<i>С. В. Нікітенко</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	103
<i>Н. П. Овчар</i>	
ЗАСАДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ВИНИКНЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ СИТУАЦІЙ У РЕГУЛЯТОРНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	107
<i>І. С. Педак</i>	
ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ.....	112
<i>П. Ю. Пресич</i>	
АДАПТАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	116
<i>О. В. Проніна</i>	
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	122
<i>А. С. Царенко</i>	
ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ОЩАДЛИВОГО ВИРОБНИЦТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ТА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД.....	126
<i>С. А. Чукут</i>	
ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ.....	133
<i>Н. В. Щербак</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	138
<i>О. І. Юр'єва</i>	
ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ ПОДАТКОВОГО БОРГУ В УКРАЇНІ.....	145

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>В. Л. Журавський</i>	
УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ В ПРОФЕСІЙНОМУ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	151
<i>Н. Г. Романова</i>	
ОПТИМІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	157

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Т. М. Безверхнюк</i>	
ПАРТНЕРСЬКА МЕРЕЖА ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ.....	163
<i>І. Б. Івженко</i>	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ВОЛОНТЕРСЬКИХ РУХІВ ДО ВЗАЄМОДОПОМОГИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	174
<i>К. В. Мануїлова</i>	
ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СВІТІ.....	179

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>А. Л. Помаза-Пономаренко</i>	
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА СТРАТЕГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	183

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 504.340

О. В. Артеменко

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГОБЕЗПЕЧНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

У статті проведено аналіз стану організаційно-правового забезпечення екологобезпечного природокористування. Зокрема, досліджено чинне законодавство щодо забезпечення екологічної безпеки та виявлено прогалини в актах екологічного права. Крім того, розглянуто функції, повноваження й компетенції всіх гілок влади з питань забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Ключові слова: державне управління, екологобезпечне природокористування, екологічна безпека, законодавство України, нормативно-правова база, організаційно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Законодавче й нормативно-методичне забезпечення є невід'ємним складником формування стратегічного потенціалу забезпечення екологічної безпеки розвитку регіону. В Україні правове забезпечення в цілому сформоване за рахунок законодавчих актів: Конституції України, законів і численних нормативних документів. Нагальним питанням розвитку є систематизація законодавчих актів, їх гармонізація та створення Національного екологічного кодексу. Стратегічний потенціал екологічної безпеки розвитку регіону складається з певних невід'ємних складників, серед яких ключову роль відіграють законодавче й нормативне забезпечення, що є основою для двох інших складників функціонування системи – організаційно-управлінських та організаційно-економічних засад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні за роки незалежності сформувалась галузь екологічного права. Її засновниками можна вважати науковців Інституту держави і права імені В.М. Корецького під керівництвом М.А. Хвесика, який вважає: «Галузь екологічного права та галузь екологічного законодавства – це різні, проте діалектично пов'язані між собою категорії. Відмінність між ними полягає насамперед у тому, що первинним елементом галузі права є норма права, а галузі законодав-

ства – нормативний акт» [13, с. 24]. Також провідним фахівцем із права екологічної безпеки є В.І. Андрейцев, на думку якого поняття екологічної безпеки є значно ширшим [1, с. 14].

Формування стратегічного потенціалу забезпечення екологічної безпеки, зокрема й регіонального розвитку, на переконання Б.М. Данилишина [3, с. 16], ґрунтується на використанні традиційних інструментів екологічної політики, у яких центральне місце посідають податкові регулятори, правові норми (заборони, квоти, розпорядження) і система екологічної сертифікації. Добровільні зобов'язання, інформаційні інструменти, а також методи впливу, спрямовані на зміну переваг споживачів, з позиції екологічної економіки є слабко придатними, оскільки базуються на індивідуальних перевагах.

Не викликає заперечень актуальність цієї проблеми також із позиції екологічної безпеки.

Мета статті. Метою публікації є ґрунтовний аналіз чинного законодавства у сфері екологобезпечного природокористування, зокрема й у частині забезпечення екологічної безпеки через інструментарій, передбачений нормативно-правовою базою органів державної влади різного рівня: від центральних органів до органів регіонального та місцевого рівнів.

Виклад основного матеріалу. Для формування стратегічного потенціалу забезпе-

чення екологічної безпеки необхідний нормативно-правовий і законодавчий супровід. На сьогодні стан законодавчого й нормативно-правового забезпечення екологобезпечного природокористування в Україні є не повністю задовільним. Основними причинами цього є такі явища:

- ситуація перманентних парламентських криз, що негативно впливають на прийняття законопроектів у сфері безпеки, які традиційно вважаються нашим законодавцем дещо другорядними;
- недостатня структурованість виконавчої влади;
- організаційно-управлінська нескоординованість діяльності місцевої влади й представництв центральної влади на місцях;
- корупція та нестача бюджетних коштів на реалізацію заходів з екологічної безпеки;
- недостатнє науково-методичне обґрунтування законодавчого й нормативного забезпечення екологічної безпеки регіонального розвитку в Україні.

Практикою законодавчого забезпечення екологічної безпеки займається Верховна Рада України, однак підготовкою законопроектів, розробкою теорії й методології екологічної безпеки та нормативно-методичним забезпеченням – численні вчені й експерти. Саме це питання входить до кола наших наукових інтересів. Проект Закону України «Про державне прогнозування і стратегічне прогнозування» дав би змогу забезпечити законодавчі засади формування стратегічного потенціалу екологобезпечного розвитку регіонів України. Запровадження системи моніторингу й оцінювання ефективності бюджетних програм мало б стати однією із шаблین формування ефективного нормативно-методичного забезпечення екологічної безпеки регіонального розвитку [5, с. 128]. Однак закон (поданий на розгляд Кабінету Міністрів України ще 2009 р. та схвалений ним) так і не було винесено на розгляд Верховної Ради України.

Джерелами екологічного права є нормативні акти, що містять еколого-правові норми, призначені для регулювання екологічних правовідносин. В Україні основними юридичними джерелами права фактично є лише нормативно-правові акти, провідне місце серед яких посідають закони. Цю сукупність правових нормативних актів, які прийнято вважати екологічним законодавством, поділяють на закони й підзаконні акти. До правових джерел екологічної безпеки

належать Конституція України, закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, міжнародні договори України [3; 6; 12].

Конституція України як Основний Закон держави є політико-правовим актом, що має найвищу юридичну силу. Вона є також основним джерелом права України, у тому числі екологічного [7]. Стаття 1 Конституції України про суспільно-політичний устрій України як незалежної, демократичної, соціальної й правової держави визначає права та свободи людини й громадянина, основи правової системи України, повноваження державних органів у сфері формування правових відносин тощо. Конституція України визнає людину, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3). Цьому обов'язку держави відповідає право кожного громадянина на безпечне для життя та здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [3, с. 38]. На конституційному рівні закріплено обов'язки держави щодо охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки (ст. 16 Конституції України), прав власності на природні ресурси (ст. 13 Конституції України), права громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50 Конституції України). Водночас Основний Закон України покладає на кожного обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані їй збитки (ст. 66).

Відповідно до Конституції України винятково законами України визначаються засади регулювання екологобезпечного природокористування, правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації (ст. 92 Конституції України). Президент України за необхідності оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (ст. 106 Конституції України). Забезпечення проведення політики у сфері екологічної безпеки покладається на Кабінет Міністрів України (ст. 116 Конституції України) [7]. Згідно з Конституцією України винятково законами України визнача-

ються засади регулювання екологічної безпеки, правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації (ст. 92). Норми Конституції України є нормами прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України, повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України). Це положення повною мірою стосується також актів екологічного права (законів України і кодексів).

Існує низка законів та кодексів України, які можна віднести до компетенції екологічного права [8, с. 37–44] або права екологічної безпеки [12, с. 49]. Основні з них наведено в таблиці 1. Положення, які можна віднести до екологічного права, містяться також в інших законодавчих актах: Законі України «Про власність» (1991 р.), Законі України «Про підприємства в Україні» (1991 р.), Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.), Законі України «Про транспорт» (1994 р.) [6; 13].

У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. виділено окремий розділ «Екологічна безпека», у якому передбачено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молоде покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці [12, с. 239]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. фактично є базовим законодавчим актом у системі екологічного права [1, с. 546]. Відповідно до нього забезпечення екологічної безпеки є важливим напрямом державних, міждержавних, регіональних, місцевих та інших територіальних екологічних програм. Ці питання є предметом систематичних і комплексних наукових досліджень, а закон передбачає можливість стимулювання такої діяльності.

Важливість Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» полягає також у тому, що його норми й положення вперше в історії еколого-правового регулювання закріпили пакет екологічних прав громадян, зокрема право на екологічну безпеку та право на безпечне для життя й здоров'я навколишнє природне середовище (ст. 9). Важливою законодавчою гарантією реалізації цього права є норма, яка закріплює, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим законом та іншими законодавчими актами

України. Можливість припиняти господарську діяльність підприємств, установ, організацій місцевого підпорядкування в разі порушення цього права громадян надано місцевим радам (ст. 15), а припинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності й підпорядкування віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 17) [11, с. 546]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює повноваження органів держави у сфері екологічної безпеки. Зокрема, на Верховну Раду України покладається встановлення правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації, статусу потерпілих громадян та оголошення таких зон, визначення повноважень рад, порядку організації й діяльності органів управління в галузі забезпечення екологічної безпеки, а також прийняття до розгляду інших питань у цій сфері.

Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р. № 1908 закріплює основні завдання, підстави й порядок оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, особливості зміни її меж та забезпечення правового режиму, його зміну й припинення, заходи, що можуть вживатись у цій зоні, обмеження діяльності, здійснення екологічного моніторингу, підстави визнання юридичних і фізичних осіб потерпілими від надзвичайної екологічної ситуації, відшкодування їм заподіяної шкоди, питання відповідальності за порушення правового режиму в цій зоні та акти, які деталізують порядок класифікації надзвичайних ситуацій, наданої в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», у якому йдеться про надзвичайні екологічні ситуації. Закон передбачає можливість за рішенням Верховної Ради України оголошувати окремі території зонами надзвичайних екологічних ситуацій, а саме: а) зонами екологічної катастрофи; б) зонами підвищеної екологічної небезпеки; в) іншими категоріями зон [14].

Розгляд системи екологічного законодавства, зокрема й законодавства про екологічну безпеку, варто починати із Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., відповідно до якого громадяни України, іноземці та особи без громадянства мають право на безпечні для їхнього життя й здоров'я умови під час здійснення операцій щодо поводження з відходами, отримання повної та достовірної інформації про безпеку об'єктів поводження з ними, а також зобов'язані дотримуватись вимог цього закону.

Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. визначає мету екологічної експертизи як запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан довкілля й здоров'я людей, а також оцінювання ступеня екологічної небезпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях та об'єктах (ст. 4). Серед основних завдань екологічної експертизи названо визначення ступеня екологічного ризику й безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності, оцінювання впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан довкілля, здоров'я людей і якість природних ресурсів (ст. 5 Закону України «Про екологічну експертизу»). Серед основних принципів екологічної експертизи виділяють правове гарантування безпечного для життя та здоров'я людей довкілля, екологічної безпеки (ст. 6 Закону України «Про екологічну експертизу»). Умовою проведення державної екологічної експертизи є наявна чи можлива потенційна небезпека об'єктів екологічної експертизи для довкілля й здоров'я людей. Така експертиза щодо видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, проводиться після оголошення замовником через засоби масової ін-

формації заяви про екологічні наслідки діяльності та подання експертним органам екологічної галузі комплексу документів з обґрунтуванням оцінки впливу на довкілля.

Стаття 10 Закону України «Про підприємництво в Україні» проголошує: «Підприємець зобов'язаний не завдавати шкоди навколишньому середовищу, не порушувати прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій і держави, що охороняється законом». У ст. 11 Закону України «Про підприємства в Україні» вказано: «Підприємство зобов'язане своєчасно здійснювати природоохоронні заходи, спрямовані на зниження й компенсацію негативного впливу виробництва на природне середовище, здоров'я та власність людей. Фінансування таких заходів відбувається за рахунок власних коштів або інших джерел» [12, с. 200].

Наявність у законодавстві наведених норм, а також можливість настання реальної юридичної відповідальності за їх порушення спонукає суб'єктів господарювання стежити за дотриманням законодавства [6, с. 25]. До підзаконних актів можна віднести постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету

Таблиця 1

Закони та кодекси України, які належать до правовідносин екологічної безпеки

№	Закони, кодекси України, що належать до права екологічної безпеки
1	Конституція України
2	Конституція Автономної Республіки Крим
3	Кодекс України про надра
4	Земельний кодекс України
5	Лісовий кодекс України
6	Кодекс України про адміністративні правопорушення
7	Водний кодекс України
8	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
9	Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»
10	Закон України «Про місцеві державні адміністрації»
11	Закон України «Про охорону атмосферного повітря»
12	Закон України «Про природно-заповідний фонд України»
13	Закон України «Про тваринний світ»
14	Закон України «Про екологічну експертизу»
15	Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»
16	Закон України «Про екологічний аудит»
17	Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»
18	Закон України «Про туризм»
19	Закон України «Про відходи»
20	Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»
21	Закон України «Про підприємництво в Україні»

Міністрів України, листи, інструкції й методики, що видаються центральними органами державної виконавчої влади, а також локальні нормативно-правові акти (рішення місцевих референдумів, акти органів місцевого самоврядування, акти органів місцевих держадміністрацій, акти місцевих органів управління в галузі екології) [5, с. 132]. Зауважимо, що близькими до законів є нормативні постанови Верховної Ради України, окремі з яких мають принципове значення як джерела екологічного права. До таких, зокрема, належить Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Порядок і підстави для припинення екологічно небезпечної діяльності встановлено спеціальним нормативним актом – Порядком обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р.

Укази й розпорядження Президента України приймаються відповідно до ст. 106 Конституції України та є обов'язковими для виконання на території України. Вони не повинні суперечити Конституції й законам України, тобто мають підзаконний характер. Президент України за необхідності оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (ст. 106 Конституції України) [7]. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються відповідно до ст. 117 Конституції України. Крім наведених, існують також накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Найбільш широкими повноваженнями в екологічній сфері щодо видання таких актів наділяються Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна агенція рибного господарства України, Державна агенція земельних ресурсів України, Державна агенція лісових ресурсів України та деякі інші органи.

Держстандарт України затвердив і ввів у дію державні стандарти України. Важливість запроваджених стандартів – місце для ініціативної діяльності підприємств під час опису системи екологічного управління. Зокрема, у ДСТУ ISO

14001-97 «Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування» вказано: «Варто зауважити, що цей стандарт не встановлює конкретні вимоги до екологічних характеристик, окрім обов'язку дотримуватись чинного законодавства й нормативних актів, а також обов'язку щодо постійного вдосконалення. Тому обидві організації, які здійснюють подібну діяльність, проте мають різні екологічні характеристики, можуть відповідати його вимогам» [9].

Правова природа актів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зумовлюється їх правовим статусом, визначеним Конституцією України й спеціальними законами. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) державні адміністрації областей, районів, міст Києва та Севастополя, а також районів у цих містах ухвалюють у межах своєї компетенції відповідні рішення. Такі ж за назвою акти, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), приймають сільські, селищні, міські, районні й обласні ради, а також виконавчі комітети сільських, міських і районних у містах рад.

У контексті дослідження необхідно згадати також міжнародні договори як джерела екологічного права України. Належність міжнародних договорів до джерел права України, у тому числі екологічного, постає з Конституції України, відповідно до ст. 9 якої чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Правові засади як складова частина розвитку стратегічного потенціалу екологічної безпеки регіонального розвитку, згідно з класифікацією Л.В. Жарової, передбачають низку правових норм, що регулюють окремі компоненти навколишнього природного середовища, а саме:

- правові засади охорони й використання земель;
- правові засади охорони та використання вод;
- правові засади охорони й використання надр;
- правові засади охорони та використання атмосферного повітря;
- правові засади охорони й використання тваринного світу;
- правові засади охорони та використання рослинного світу;

- правові засади охорони й використання лісів;
- правове регулювання поводження з відходами;
- правові засади формування, збереження та раціонального використання національної екологічної мережі України;
- правові засади охорони й використання природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України [5, с. 29].

В організаційно-правовому забезпеченні екологобезпечного природокористування відповідальність є важливим складником. Законодавство щодо юридичної відповідальності за порушення права екологічної безпеки, екологічного права, використання природних об'єктів прямо не вказується. Таке право розвивалось у межах загальних правових норм про відповідальність за порушення вимог природоохоронного законодавства. Розвиток законодавства в цій галузі спрямовувався на визначення кола протиправних дій, які посягають на порядок користування природними ресурсами, забруднення навколишнього природного середовища та заподіяння шкоди природним об'єктам, визначення суб'єктів правопорушень, встановлення відповідальності за здійснення таких дій, уточнення обов'язків органів і посадових осіб щодо вжиття заходів юридичної відповідальності та порядку розгляду справ про окремі правопорушення.

Однією із загальних характеристик юридичної відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства є те, що наведені закони містять більш-менш повні переліки правопорушень, об'єднані в спеціальних статтях у самостійному розділі, який присвячено відповідальності за порушення водного, лісового, земельного та іншого законодавства. У сучасній світовій практиці права екологічної безпеки визначають два основні правила відповідальності: відповідальність за провину та відповідальність за небезпеку.

Останнім часом прийнято низку законів з оподаткування, які стимулюють вкладення коштів у природоохоронні заходи. Поряд із заохочувальними заходами Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору» передбачається введення додаткового оподаткування для екологічно небезпеч-

ної продукції [13, с. 134]. Однак різкий перехід до переважно природоресурсного оподаткування може призвести до подальшого загострення соціальної напруженості й дискредитації самої концепції екологічного оподаткування. Необхідне серйозне політичне та інституціональне забезпечення майбутньої податкової системи. Важливо, щоб податкова й природоохоронна галузі законодавства, а також сфери регулювання й контролю реформувалися комплексно та взаємозалежно, з випереджальним науковим забезпеченням здійснюваних реформ [8, с. 54].

Громадяни України в разі порушення права на екологічну безпеку мають право безпосередньо звернутись до суду з позовом до відповідальних осіб про припинення екологічно небезпечної діяльності або використати альтернативну можливість і звернутись до органів прокуратури із заявою про здійснення такого повноваження безпосередньо ними в інтересах громадян [6, с. 27].

Висновки і пропозиції. Організаційно-правові засади забезпечення екологобезпечного природокористування є невід'ємним складником формування стратегічного потенціалу забезпечення екологічної безпеки та розвитку регіонів України. Оскільки прогалин у цьому законодавстві досить багато, це питання є перспективним із точки зору актуальності й подальшого вивчення.

Список використаної літератури:

1. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : [навч. та наук.-практ. посібник] / В.І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
2. Герасимчук З.В. Наукові засади дослідження екологічної безпеки як фактора сталого розвитку / З.В. Герасимчук // Економіка України. – 2004. – № 2. – С. 124–133.
3. Данилишин Б.М. Регулювання розвитку інноваційного потенціалу в економіці / Б.М. Данилишин, М.Х. Корецький, О.І. Дацій. – К. : РВПС, 2006. – 346 с.
4. Доповідь Українського форуму «Безпека – 2010» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nceai.gov.ua/217.553.1.0.1.0.phtml>.
5. Жарова Л.В. Стратегічні засади та нормативно-правове забезпечення формування національної екологічної політики / Л.В. Жарова // Механізми регулювання економіки. – 2008. – № 4. – Ч. 2. – С. 127–135.
6. Жарова Л.В. Регулювання природоохоронної діяльності: проблеми та пошук можливостей / Л.В. Жарова // Механізми регулювання економіки. – 2009. – № 3. – Т. 1. – С. 23–29.

7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про затвердження Концепції Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – С. 170.
9. О прогнозах развития мира на 15 лет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=22&idArt=153.
10. Про основи національної безпеки : Закон України // Вісник Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
12. Стратегія екологічної безпеки (регіональний контекст) / [М.І. Долішній, В.С. Кравців, Ю.І. Стадницький, С.К. Харічков, В.М. Степанов] ; за ред. М.І. Долішнього, В.С. Кравціва. – Львів : Ін-т регіональних досліджень НАН України, 1999. – 243 с.
13. Хвесик М.А. Інституціональний механізм міського землекористування: сучасний стан та перспективи / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.А. Мосійчук. – К. : Книжне вид-во НАУ, 2005. – 208 с.
14. Читанка. Стратегічні тренди 2025: світ, у якому будуть жити наші діти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://man.gov.ua/UserFiles/File/Doshka/1_%20LSh_trendy/Chitanka.pdf.

Артёменко А. В. Организационно-правовые основы обеспечения экологической безопасности природопользования

В статье проведен анализ организационно-правового обеспечения экологической безопасности природопользования. В частности, исследовано действующее законодательство по обеспечению экологической безопасности и выявлены пробелы в актах экологического права. Кроме того, рассмотрены функции, полномочия и компетенции всех ветвей власти по вопросам обеспечения экологической безопасности в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, экологическая безопасность природопользования, экологическая безопасность, законодательство Украины, нормативно-правовая база, организационно-правовое обеспечение.

Artemenko O. Organizational and legal bases of maintenance of ecological safety of nature

The article analyzes current legislation in the field of sustainable management of natural resources. The major disadvantages of its development and application are the following: the situation of permanent parliamentary crisis that negatively affects the adoption of draft laws in the sphere of security; inadequate structuring of the executive branch; organizational and managerial coordination of activities by local authorities and representative offices of the central government; corruption and lack of budget funds for the implementation of measures for ecological safety; insufficient scientific and methodical grounds of legislative and regulatory provision of ecological safety of regional development in Ukraine.

Key words: governance, ecological and safe use of natural resources, environmental security, Ukrainian legislation, regulatory framework, organizational and legal support.

УДК 351.777:504.06

В. В. Глуха

кандидат наук з державного управління,
науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Визначено сутність і проаналізовано поняття «державна екологічна політика». Розглянуто завдання, суб'єктів та основні риси державної екологічної політики України. Визначено пріоритетні напрями подальшого розвитку екологічної політики України.

Ключові слова: державна екологічна політика, екологічні проблеми, природні ресурси, екологічні експертизи, стандарти.

Постановка проблеми. Важливою рисою XX та XXI століть є створення людством великої кількості загроз своєму існуванню й розвитку. Якщо зробити детальний аналіз «прогресу» людей, можна зробити висновок, що вони не лише «брали» необхідне від природи, а й руйнували довкілля. З огляду на це все більшої актуальності набувають реалізація державної екологічної політики України та необхідність диференціації управлінських рішень щодо реалізації державної екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Активне дослідження у сфері теоретико-методологічних засад державної екологічної політики зроблено багатьма вітчизняними й зарубіжними науковцями, такими як Я. Адаменко, Н. Андрусевич, О. Бондарь, А. Качинський, С. Лінник, Н. Малиш, К. Рихтер, К. Ситник, В. Кремень, В. Хопфенбек та інші.

Однак, незважаючи на ґрунтовний розгляд проблем, пов'язаних із розвитком і забезпеченням сталої екологічної політики з боку держави, недостатньо опрацьованими залишаються питання розробки ефективних організаційних і правових механізмів державного управління в екологічній сфері.

Мета статті. Завданням публікації є визначення сутності поняття «державна екологічна політика» та з'ясування шляхів удосконалення державної екологічної політики й етапів її формування.

Виклад основного матеріалу. Охорона навколишнього середовища передбачає збереження та відновлення природних ресурсів із метою попередження прямого й непрямого не-

гативного впливу результатів діяльності людини на природу та здоров'я людей.

Нині багато організацій і підприємств на території України зацікавлені в тому, щоб домогтись екологічної ефективності, намагаються контролювати вплив своєї діяльності на навколишнє середовище. Усе це робиться в умовах удосконалення й посилення законодавства, спрямованого на охорону навколишнього середовища. Завдання полягає в тому, щоб екологічна політика проводилась не окремими підприємствами й організаціями, а вирішувалась на державному рівні, залучались усі організації та підприємства, які впливають на навколишнє середовище. Державна екологічна політика має проводитись у межах структурованої системи державного управління на всіх рівнях (державному, регіональному, галузевому й суб'єктному) [1; 3; 5].

Під державною екологічною політикою розуміють сукупність міжнародних, державних та регіональних правових актів, інструкцій і стандартів, що доводять загальні юридичні вимоги до кожного конкретного об'єкта, забезпечують його зацікавленість у виконанні та втіленні в життя цих вимог. Лише якщо всі ці складники відповідають один одному за змістом і темпами розвитку, тобто складають єдину систему охорони навколишнього природного середовища, то можна розраховувати на успіх.

Метою державної екологічної політики є реалізація законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного сере-

довища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних та громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища (див. рис. 1) [2; 4].

Державна екологічна політика – це система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою з метою управління екологічною ситуацією та забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України, метою якої є забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи.

До основних напрямів сучасної екологічної політики України можна віднести такі:

- формування нового правового й економічного механізму регулювання впливу господарської, військової та іншої діяльності на навколишнє середовище;
- удосконалення природоохоронного законодавства та його адаптацію до нової соціально-економічної моделі;
- розвиток стандартизації;
- створення єдиної системи державного екологічного моніторингу;
- стимулювання впровадження екологічно чистих і ресурсозберігаючих технологій;
- розвиток інституту екологічної експертизи;
- розвиток підприємництва у сфері екології;
- розширення участі громадян у прийнятті рішень у сфері екології;
- зміцнення міжнародного співробітництва в галузі захисту довкілля;
- створення системи безперервної екологічної освіти [7, с. 516–550; 8].

Державна екологічна політика складається з правової охорони (що формулює наукові екологічні принципи у вигляді юридичних законів, обов'язкових для виконання), матеріального стимулювання природоохоронної діяльності (прагне зробити її економічною й вигідною для підприємств) та інженерної охорони (розробляє природоохоронну й ресурсозберігаючу технологію та техніку) [5; 6].

Державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони на-

вколишнього природного середовища, обласні, міські державні адміністрації та інші державні органи, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій [3; 7, с. 516–550].

До компетенції державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів належать такі функції:

а) реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;

б) здійснення державної екологічної експертизи щодо об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України;

в) отримання безоплатно від центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань;

г) видача дозволів на викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, на спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства України [5; 6].

Вагомий вплив на практичну реалізацію концептуальних засад екологічної політики, на думку багатьох науковців, здійснюють такі фактори:

– реальний ступінь загострення екологічних проблем на території конкретної держави;

– характер соціально-екологічних проблем, зумовлених погіршенням екологічної ситуації;

– наукова невизначеність у вирішенні низки принципово важливих питань функціонування екосистем;

– ресурсні обмеження, у тому числі фінансові;

– реальний рівень розвитку ресурсозберігаючих і природоохоронних технологій, у тому числі технологій утилізації та знищення відходів;

– економічна ефективність виробництва й конкурентоспроможність екологічно чистої продукції;

– соціальні реакції населення;

– міжнародні зобов'язання [8].

Державна екологічна політика України залишається недостатньо ефективною у зв'язку з відсутністю державних програм підвищення екологічної безпеки, які передбачають комплексні заходи щодо зниження негативного антропогенного впливу на навколишнє середовище та його компоненти. Для забезпечення ефек-

тивного державного управління у сфері екології не створено налагоджений механізм розмежування повноважень органів державної влади як на державному, так і на регіональному рівні, не виключено дублювання функцій і повноважень в екологічній сфері, чітко не визначено відповідальність державних органів виконавчої влади [6; 7, с. 516–550].

Прийняті в нашій країні екологічні програми не є ефективними. Серед інших причин варто виділити той факт, що проведена державна екологічна політика не спрямовувалась на формування в людини «екологічного» типу мислення. Головними критеріями суспільного прогресу були рентабельність, продуктивність праці та інші приватні показники економічної ефективності. Соціальним та екологічним фак-

торам приділяється другорядне значення, хоча завдання екологізації й соціальної орієнтації виробництва постійно декларуються в програмних урядових документах. Тривалий час розвиток здійснюється за рахунок екстенсивних факторів. У виробництво залучається велика кількість природних ресурсів, технологічні процеси практично не змінюються. Господарська й природоохоронна діяльність підприємств розділяються. У результаті цього антропогенний вплив на навколишнє середовище досяг рівня, що перевищує самовідновлювані сили природи [3; 6].

Необхідність здійснення державної екологічної політики повинна усвідомлюватись і прийматись усіма, від кого залежить її виконання. Цьому сприяє розвиток системи моніторингу,

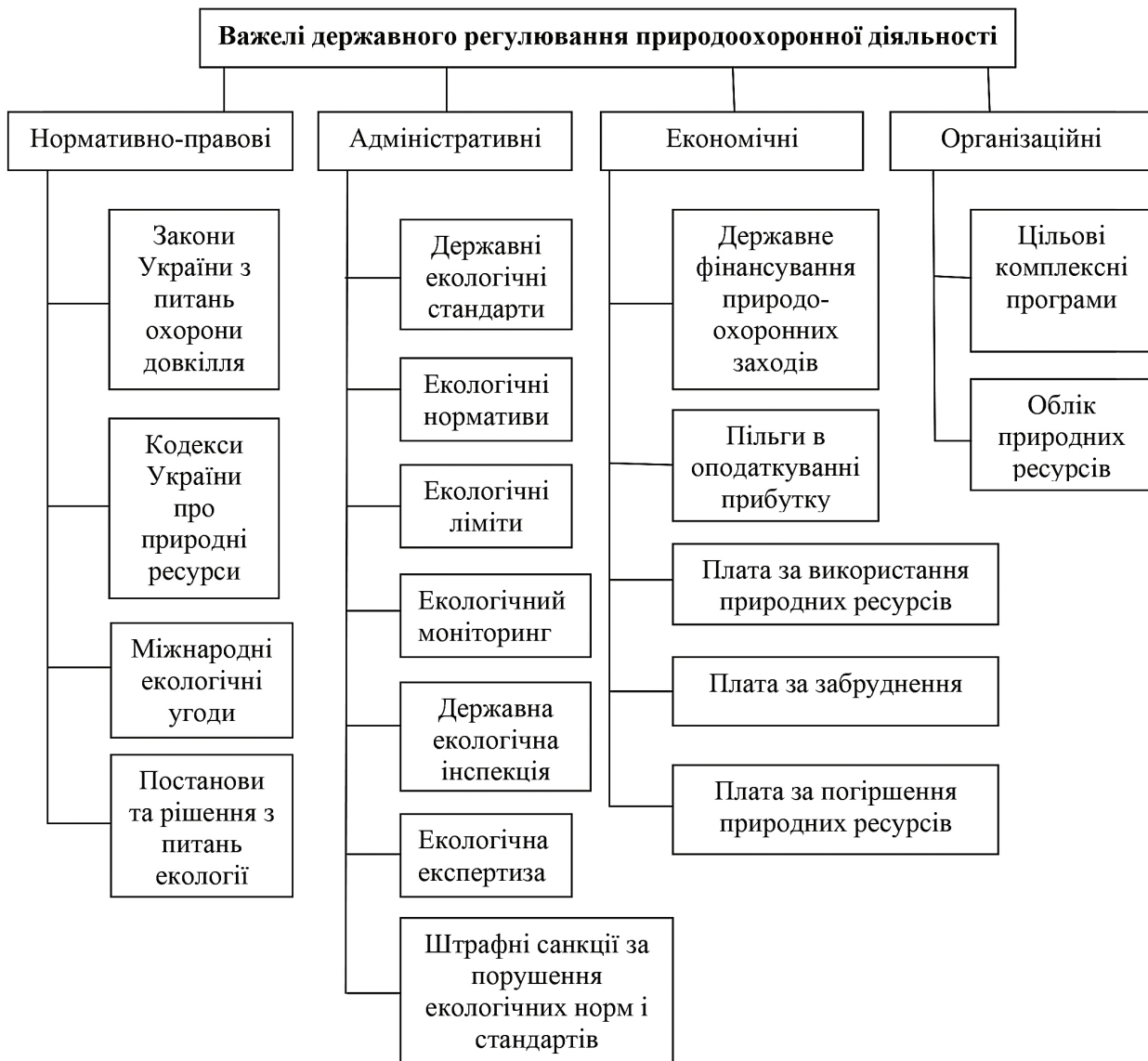


Рис. 1. Державне регулювання екологічної безпеки України

а також забезпечення не лише всеохоплюючої, а й доступної екологічної інформації. Дані щодо забруднення навколишнього середовища мають бути відомі кожному. Усвідомлення необхідності змін у сфері екології не обов'язково повинне диктуватись моральними принципами, проте не включатись у розрахунок на отримання певної користі: або матеріальних благ, або таких явищ, як придбання репутації в діловому світі тощо. У будь-якому разі кожна людина має бути захищеною в таких екологічних перетвореннях [8].

Держава має у своєму розпорядженні достатню кількість засобів: від введення більш жорстких екологічних вимог і використання економічних заходів регулювання (введення платежів за забруднення, субсидування тих, хто реалізує екологічні програми) до прийняття забруднювачами добровільних зобов'язань.

Зміна підходу до вирішення екологічних проблем стає можливою лише за однієї умови – готовності забруднювачів навколишнього середовища взяти на себе соціальну відповідальність за заподіяний суспільству екологічний збиток.

Висновки і пропозиції. Державна екологічна політика є одним із найважливіших факторів управління соціально-екологічною ситуацією у світі. Система державного управління в екологічній сфері спрямована на реалізацію й удосконалення державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, створення безпечного виробничого середовища в організаціях, захист законних інтересів працівників, які постраждали від забрудненого навколишнього середовища й професійних захворювань, забезпечення ефективної взаємодії та співпраці суб'єктів соціально-трудових відносин у вирішенні питань охорони навколишнього середовища (роботодавців, об'єднань роботодавців, державних органів, органів місцевого самоврядування, професійних спілок в особі їх відповідних органів, їх об'єднань та інших уповноважених працівниками представницьких органів).

Головним завданням кожної держави в умовах екологічних загроз є швидке впровадження такої системи регуляторів природокористування, що базується на комбінації економічних інструментів стимулювання й заохочення, які зму-

шують суб'єктів господарювання реалізовувати природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи. Перспективним є впровадження нових регуляторів природокористування, таких як різні види податкових пільг і пільгового кредиту, гнучкі екологічні податки на продукцію, матеріальне заохочення екологізації виробничої діяльності, диференціація ціноутворення згідно з екологічними критеріями, розрахунок та включення еко-системних послуг, вартість товарів і послуг.

Список використаної літератури:

1. Заверуха Н. Основи екології / Н. Заверуха, В. Серебряков, Ю. Скиба. – К. : Каравела, 2006. – 300 с.
2. Андрейцев В. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : [монографія] / В. Андрейцев. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – 373 с.
3. Бойчук Л. Екологія і охорона навколишнього середовища : [навч. посібник] / Л. Бойчук, Е. Соломенко, О. Бугай. – Суми : Університетська книга, 2003. – 284 с.
4. Бондар Л. Екологічне право України : [навч. посібник] / Л. Бондар, В. Курзова. – 2-е вид., доп. та перероб. – К. : Бурун Книга, 2008. – 368 с. ; Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р. : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 1 січня 2016 р. № 1264-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
7. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : [навч. посібник] / [Л. Мельник, М. Шапочка та ін.] ; за заг. ред. Л. Мельника, М. Шапочки. – Суми : Університетська книга, 2006. – 580 с.
8. Васюта О. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального розвитку / О. Васюта. – Тернопіль : Гал-Друк, 2001. – 600 с.

Глуха В. В. Теоретические основы развития государственной экологической политики Украины

Определена сущность и проанализировано понятие «государственная экологическая политика». Рассмотрены задачи, субъекты и основные черты государственной экологической политики Украины. Определены приоритетные направления дальнейшего развития экологической политики Украины.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, экологические проблемы, природные ресурсы, экологические экспертизы, стандарты.

Glukha V. Theoretical framework of the development of state ecological policy of Ukraine

Identified and analyzes the essence of the concept of “state ecological policy”. Considered objectives, subjects and main features of state ecological policy of Ukraine. Identified priority areas for the further development of ecological policy of Ukraine.

Key words: state ecological policy, ecological issues, natural resources, ecological assessment, standards.

І. О. Кульчій

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і права
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті здійснено аналіз реформ у системі органів державної влади України в умовах впровадження антикорупційної політики. Систематизовано й виокремлено проблеми впровадження антикорупційної політики, досліджено думки науковців та експертів у цій галузі. Підсумовано, що результатами реформування органів влади в контексті реалізації антикорупційної політики мають стати такі явища: системний характер формування, функціонування й розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість під час взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності та розвитку; врахування соціальних вимог і зобов'язань.

Ключові слова: реформування органів державної влади, антикорупційна політика, антикорупційна реформа, корупція, запобігання корупції.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України система публічного управління зазнає постійних трансформацій, особливо структурних і кадрових. Упродовж останнього часу затверджено велику кількість нормативно-правових актів щодо реформування системи органів влади, серед яких чільне місце посідають новели антикорупційного законодавства. Відповідно, антикорупційну спрямованість мають проголошені в Україні реформи органів державної влади: реформа судової системи, прокуратури, державної служби, митних органів, органів внутрішніх справ тощо. Відтак доцільно констатувати, що перетворення, які нині відбуваються у сфері управління, залежать від реалізації антикорупційної реформи.

Однак сьогодні науковці, експерти розділились у своїх думках щодо реформ в Україні. З одного боку, реформи в нашій державі реалізуються, що неодноразово публічно підкреслюють українські й зарубіжні політики. З іншого боку, зміни, які відбуваються в Україні, не можна назвати повною мірою реформами, адже вони не зумовлюють кардинальну зміну принципів функціонування об'єкта перетворень. Крім того, існує низка чинників, які ставлять під сумнів завершеність і відповідність цієї системи влади стратегічному курсу й цінностям нашого суспільства та вимагають визнання безперечною вимогою часу необхідності рішучих дій щодо підвищення ефективності роботи органів вла-

ди. Тому вказані питання потребують аналізу та з'ясування досягнутих результатів у сфері запобігання корупції як домінуючого чинника якісного реформування органів влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання антикорупційної політики аналізуються сучасними українськими науковцями в галузі державного управління та юриспруденції. Вивченню вказаної проблеми присвятили свої праці М. Камлик, Р. Калюжний, О. Копиленко, В. Лунєєв, В. Малков, М. Мельник, Є. Невмержицький, В. Тацій та інші вчені. Водночас вимагають подальшого наукового дослідження проблеми реалізації реформ органів влади в контексті впровадження сучасної антикорупційної політики.

Мета статті. Метою публікації є аналіз та виокремлення проблем реформування органів влади в контексті реалізації антикорупційної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У жовтні 2014 р. прийнято пакет антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності й корупції: Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів».

На реалізацію законодавчих приписів у сфері боротьби з корупцією спрямовано також низку інших нормативно-правових актів, ухвалених останнім часом: Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики» від 17 липня 2014 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 р., Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 р., Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14 травня 2015 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» від 14 липня 2015 р.

На думку О. Копиленка, незважаючи на вжиті заходи, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства є незавершеним. У контексті реалізації антикорупційної стратегії перед вітчизняним законодавцем виникає низка завдань, що постають із запиту суспільства на демократичну, прозору й ефективну модель державної влади. До них, зокрема, належать такі функції:

- посилення механізмів впливу громадян на владу, прозорості й підзвітності влади перед громадянами, забезпечення дієвих гарантій дотримання владними інституціями, їх посадовими особами обов'язків і меж компетенції;

- обмеження посадових імунітетів, запровадження санкцій за порушення державними органами конституційних приписів;

- забезпечення балансу повноважень між парламентом як єдиним законодавчим органом, Президентом України як всенародно обраним главою держави та урядом як вищим органом виконавчої влади;

- здійснення децентралізації влади шляхом передачі частини повноважень від державних

органів до органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням їх ресурсної й функціональної спроможності;

- запровадження дієвого механізму зміни суб'єктів влади в разі їх нездатності ефективно реалізувати свої повноваження;

- забезпечення реалізації права на рівний, справедливий, фінансово можливий доступ до правосуддя всіх громадян та зміцнення незалежності суддів і самостійності судів на державному, інституційному й індивідуальному рівнях шляхом забезпечення їх захисту від незаконного державного, приватного чи політичного впливу [4, с. 11, 13].

Реалізацію цих завдань доцільно здійснювати в межах комплексних реформаторських програм, спрямованих на досягнення зазначених цілей за такими напрямками: подолання корупції в роботі органів державної влади, реформування судової системи, подолання політичної корупції в системі представницької демократії, децентралізація влади.

Крім того, на думку В. Тація, ефективність боротьби з корупцією в Україні залежить від таких головних складників: 1) наявності правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного й повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності [9, с. 44].

Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких пріоритетними визначено оновлення влади та антикорупційну реформу. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету й бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, які оцінюють рівень корупції [6].

Перехід від стратегії до реального втілення – непроста справа. Крім того, не може існувати всеосяжних базових моделей запровадження змін у систему органів влади. Адже базові моделі, які використовуються під час моделювання, не завжди точні й надто спрощені, що може призвести до помилок у процесі прийняття управлінських рішень під час реалізації змін. Реформування органів влади в Україні залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що чинять спротив або видозмінюють

траєкторію перетворень. Упровадження реформи – складне завдання, що включає, зокрема, і її проектування, і подолання законодавчих перешкод, і отримання схвалення громадськістю. Проблеми реформування обговорюються досить давно, водночас деякі питання залишаються відкритими. Зокрема, не з'ясовано, як спрогнозувати ефективні зміни, як упровадити реформи, що відповідатимуть інтересам різних прошарків суспільства, скільки ресурсів можна залучити тощо.

Нині для України першочерговим завданням виступає вирішення економічних, політичних, соціальних проблем та забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод людини й громадянина. Сучасна практика становлення та розвитку системи органів влади в глобальному вимірі свідчить, що впроваджені зміни й перетворення є різноманітними за характером, їх способи та методи залежать від специфіки державного устрою, політичного режиму й історичних традицій. Також не варто забувати, що державно-управлінські механізми та інститути, які в країнах Заходу склалися і вдосконалювались упродовж століть, в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, створювались у значно коротші терміни. Крім того, сучасні світові стандарти вимагають принципово іншого розуміння й підходів до функціонування органів влади. Відповідно, у нашій державі стратегічно намічено курс на кардинальні зміни організації управлінської системи. Здійснити це можливо лише шляхом комплексного, системного, злагодженого процесу змін.

В огляді українських реформ за 2015 р., опублікованому впливовим аналітичним центром «Carnegie Europe», зазначається, що Україна впровадила лише обмежену кількість системних реформ, а більшість прийнятих законопроектів здійснюють косметичний ефект [2].

На думку співробітника видання «Atlantic Council» А. Аслунда, в Україні зміни однозначно відбуваються: Верховна Рада України прийняла бюджет на 2016 р., прийнято зміни до Податкового кодексу України, схвалено чимало важливих економічних реформ тощо. Водночас зменшилось виробництво, зросли ціни та знизився обмінний курс гривні. Крім того, не змінився рівень корупції та сфера громадських послуг. З огляду на це, на переконання експерта, українській владі варто продовжити судову реформу та реформу прокуратури, реформи в галузі енергетики, дерегуляції, у сфері держав-

ної служби й децентралізації, антикорупційну реформу тощо [7].

Для більшості громадян України зміст поняття «реформування системи органів влади» є інтуїтивно зрозумілим. По-перше, він тлумачиться не як локальні зміни в системі органів влади, а як масштабні зміни; по-друге, у результаті реформ має сформуватись принципово нова система органів влади.

З огляду на те, що реформа – це складний соціально-управлінський феномен, встановлювати чіткі й недвозначні причинно-наслідкові зв'язки між окремими явищами, діями, перетвореннями дуже складно. Н. Нижник у цьому контексті вказує, що реформи обговорюються, приймаються та впроваджуються в життя через легітимні структури держави; відповідно, вони руйнують ті чи інші соціальні й державні інститути, зумовлюють протиріччя та конфлікти в суспільстві. Теоретичне осмислення динаміки суспільства, унаслідок якого виникають протиріччя між новими суспільними умовами та діючими в суспільстві формами, інститутами, структурами й законами, дає уявлення про реформу як про спосіб пом'якшення та вирішення цих суперечностей [3, с. 60]. Тому саме аналіз реалізованих суспільних реформ має спрямовуватись на визначення безпосередньо позитивної динаміки, зміну об'єкта реформування з точки зору ефективності та якості для суспільства й держави.

На думку М. Бебляви, у країнах Східної Європи реформа публічного управління стикається із цілковито іншим середовищем, ніж у розвинених країнах. Зокрема, загальна швидкість і масштаб змін не мають прецеденту, оскільки реформування передбачає повну політичну й економічну трансформацію. У цих країнах реформа влади відбувається в умовах нечуваної кризи управління та суттєвого звуження спектра послуг, гарантованих державою. Вона впроваджується за невизначеності меж державного сектора, послабленого верховенства права й дуже високого ступеня невизначеності законодавства. Оскільки країни практично заново створюються, а також у них бракує готовності до змін, реформа спирається на дуже низькі управлінські спроможності [1, с. 38].

З початку 2016 р. в Україні продовжуються зміни антикорупційного законодавства та практики його застосування. Важливим питанням сучасної антикорупційної реформи є налагодження системної й злагодженої роботи

Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших спеціалізованих органів. Однією з функцій Національного агентства з питань запобігання корупції є забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення. Однак з огляду на те, що роботу вказаного органу не розпочато, говорити про практичні результати реалізації Закону України «Про запобігання корупції» в цьому питанні ще зарано.

Важливим аспектом реформ у нашій державі є зміни в системі державної служби. Безперечним є той факт, що проблема запобігання й протидії корупції існує в цій системі постійно. Державні службовці перебувають у відносинах із громадянами та забезпечують втілення в життя завдань і рішень органів публічної влади. Тому створення дієвого механізму протидії корупції в цій сфері має підняти довіру громадян до органів державної влади в Україні.

Реформа правоохоронної та судової систем також залежить від ефективного подолання корупції як явища в Україні; це особливо важливо в контексті реалізації законних прав і свобод громадян нашої держави. Наприклад, аналіз норм Закону України «Про Національну поліцію» дає змогу стверджувати, що законодавець обмежує роботу у вказаних органах осіб, до яких були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією [5].

Реформи системи охорони здоров'я, системи соціального захисту, пенсійної системи, освіти тощо також мають антикорупційний складник. І саме цей складник є домінуючим фактором реалізації будь-яких перетворень в Україні. Підтвердженням цього слугують обговорення, які тривають серед науковців, практиків, суспільних діячів. Дискутуючи, експерти дійшли таких висновків: громадяни на місцях не вірять в ефективність нових антикорупційних органів, оскільки всі справи блокуються на рівні судів і прокуратури, тому суспільство потребує декількох конкретних історій успіху в питанні боротьби з корупцією, які подолали б скепсис та відіграли б символічну роль у відновленні довіри до судових і правоохоронних органів; будь-які кроки влади щодо боротьби з корупцією мають забез-

печуватись відповідним інформаційним супроводом, щоб формувати об'єктивне уявлення суспільства про ситуацію в цій сфері [8, с. 38].

Висновки і перспективи. Оскільки ефективна державна влада необхідна для вирішення соціально-економічних проблем, підвищення рівня та якості життя населення, то реалізація антикорупційної політики в умовах реформування органів державної влади України – це не лише зміна структури та штатів, а й перегляд повноважень органів влади, удосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій. Тому реформування органів влади має не лише юридично, а й практично відображати комплекс державних заходів щодо вдосконалення апарату держави, його функцій, форм і методів діяльності в контексті антикорупційних змін.

Результатами реформування органів влади мають стати такі явища: системний характер формування, функціонування й розвитку вказаних органів; органічний характер структур управління; розвиток горизонтальних зв'язків і взаємодій; відкритість під час взаємодії із зовнішнім середовищем; інноваційність як принцип діяльності та розвитку; урахування соціальних вимог і зобов'язань. Поступові, контрольовані й сплановані дії сприятимуть уникненню дестабілізації системи органів влади, а успіх у реформуванні окремих елементів цієї системи, серед яких ключовою є антикорупційна політика, допоможе підвищити ефективність та спрогнозувати перетворення в інших суспільних системах. Тому завданням подальших наукових розвідок є дослідження й виявлення проблемних зон реалізації антикорупційної реформи в Україні.

Список використаної літератури:

1. Беблала М. Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України / М. Беблала // Досвід країн Центральної Європи у здійсненні економічних реформ: ідеї та рекомендації для України. – К. : МЦПД, 2005. – С. 35–43.
2. В Україні потрібно провести три системні реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsradio.com.ua/2015_10_16/Ekspert-v-Ukra-n-potr-bno-provesti-tri-sistemnih-reformi-6225.
3. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація : [Монографія] / за ред. Н. Нижника. – К. : Вид-во УАДУ при Президенті України, 1997. – 448 с.
4. Копиленко О. Протидія корупції: законотворчий досвід України / О. Копиленко // Корупційні ризики у законотворчості України: моніторинг та

- перспективи подолання. Серія: Бюлетень моніторингу законодавства України. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – Вип. 6. – С. 5–16.
5. Про національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page2>.
 6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
 7. Рекомендовані реформи для України на 2016 рік – думка експерта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://socportal.info/2016/01/19/rekomendovani-reformi-dlya-ukrayini-na-2016-rik-dumka-eksperta.html#>.
 8. Тарасенко Н. Боротьба з корупцією в Україні: успіхи, проблеми, перспективи / Н. Тарасенко // Україна: події, факти, коментарі. – 2015. – № 19. – С. 27–40. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2015/ukr19.pdf>.
 9. Таций В. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине / В. Таций, В. Борисов // Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. – К., 2004. – Вип. 4. – С. 44–48.

Кульчий І. А. Реформирование органов государственной власти Украины в условиях реализации антикоррупционной политики

В статье осуществлен анализ реформ в системе органов государственной власти Украины в условиях внедрения антикоррупционной политики. Систематизированы и выделены проблемы внедрения антикоррупционной политики, исследованы мнения научных работников и экспертов в этой отрасли. Сделан вывод, что результатами реформирования органов власти в контексте реализации антикоррупционной политики должны стать такие явления: системный характер формирования, функционирования и развития указанных органов; органический характер структур управления; развитие горизонтальных связей и взаимодействий; открытость при взаимодействии с внешней средой; инновационность как принцип деятельности и развития; учет социальных требований и обязательств.

Ключевые слова: реформирование органов государственной власти, антикоррупционная политика, антикоррупционная реформа, коррупция, предотвращение коррупции.

Kulchiy I. Reforming bodies of state power of Ukraine in conditions of implementation anti-corruption policy

We analyzed the reforms in the system of government of Ukraine in the implementation of anti-corruption policy. Systematized and singled out the problem of implementation of anti-corruption policy, investigated the views of scientists and experts in the field. The results of reforming government in the context of realization anti-corruption policy should be: the systemic nature of the formation, operation and development of these bodies; organic character of management structures; development of horizontal linkages and interactions; openness in interaction with the environment; Innovation as a principle of activity and development; taking into account social demands and obligations.

Key words: reform of bodies of state power, anti-corruption policy, anti-corruption reform, corruption, prevent corruption.

УДК 351:69

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

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемам здійснення громадянського контролю в галузі містобудування в Україні. Метою статті є з'ясування змісту громадянського контролю та, зокрема, нагляду за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування з урахуванням досвіду країн зі сталою демократією, включаючи провідні країни ЄС, аналіз їх відображення в нормативних актах України та наукових доробках, визначення напрямів удосконалення поняттєвого апарату громадянського нагляду в галузі містобудівної діяльності, громадянського аудиту та інспектування. У статті уточнено місце і роль громадянського аудиту та громадянського контролю у сфері містобудування як механізму забезпечення врахування суспільних інтересів.

Ключові слова: контроль, нагляд, державний контроль, суспільний контроль, громадянський контроль, громадянський нагляд, контроль у сфері містобудування, нагляд у сфері містобудування, громадянський контроль у сфері містобудування, громадянський нагляд у сфері містобудування, містобудівна діяльність.

Постановка проблеми. Сучасна демократична держава не може існувати без інститутів громадянського суспільства, адже саме завдяки їм забезпечується вплив народу як суверену на всі процеси життєдіяльності держави в цілому та на діяльності її органів публічної влади зокрема. Розвинена демократія базується на системі стримувань і противаг як головному механізмі протидії узурпації влади, а цей механізм може працювати виключно завдяки наявному потужному громадянському сектору, головне завдання якого, у свою чергу, – забезпечувати реальний і дієвий вплив на діяльність усіх гілок і рівнів публічної влади.

Вплив громадянського суспільства на поточну діяльність органів публічної влади здійснюється в основному за рахунок функції контролю, що зумовлено складністю організації самого громадянського суспільства. Проте проблема подолання зазначеної складності знаходить своє вирішення саме під час її реалізації в конкретній галузі, зокрема містобудуванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Концепція контролю як функції управління досить змістовно опрацьована науковою спільнотою – як вітчизняною, так і зарубіжною. Дослідженням питань контролю (нагляду) органів публічної влади приділяли увагу М. Грушевський, Д. Дорошенко, В. Ключевський, Б. Рибак,

І. Фроянов, Л. Черепнін, М. Котляр, О. Сушинський, П. Толочко, В. Шаповал, Н. Яковенко та інші науковці.

Метою статті є дослідження змісту громадянського нагляду за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, включаючи провідні країни ЄС.

Завданнями статті у зв'язку з вищезазначеним є:

- з'ясувати суть та значення поняття «нагляду» як загалом, так і в галузевому контексті;
- визначити місце функції нагляду в структурі системи громадянського контролю;
- виявити особливості громадянського нагляду в порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Виклад основного матеріалу. Автор уже неодноразово аналізував проблему синонімічності термінів «контроль» і «нагляд», а також відсутності уніфікації цих термінів у різних країнах світу [1, с. 156]. Можна було б допустити припущення про синонімічність понять «функції контролю» та «функції нагляду» та відсутність їх уніфікації у світі, проте розвиток інституту контролю та неухильний поступ науки диктує новітню парадигму системи контролю.

Досить вдалою можна вважати модель, за якої нагляд визначається як складова частина

контролю [2, с. 16]. Тобто контроль стає широким поняттям, складовою частиною якого є нагляд.

Відповідно до цієї концепції необхідно зрозуміти: чи означає така класифікація те, що контроль як функція управління має власні функції?

Незважаючи на широке розповсюдження у мові слова «функція», з'ясування його змісту надає змогу вірно окреслити предмет цього дослідження, оскільки його конкретне значення суттєво залежить від сфери застосування цього слова.

Зокрема, у широкому розумінні функція – це «явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін» [3, с. 1552]. У свою чергу, під явищем розуміємо «зовнішній вияв сутності предметів, процесів; безпосереднє відчуття речі у повсякденному житті» [4, с. 1645]. Зауважимо, що відповідно до формальної логіки в наведеному варіанті тлумачення контроль ніяк не може бути функцією управління, оскільки він не залежить від самого управління, а от управління залежить від нього. Отже, маємо ситуацію, за якої саме управління є функцією декількох змінних, одна з яких – контроль.

Значення функції також визначають як «робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось» [5, с. 1552]. У цьому розумінні і управління, і контроль є функціями за своєю природою – як види діяльності. Тобто ми можемо говорити, що управління є функцією складеною, частиною якої є контроль. У цьому випадку під контролем (функцією) необхідно розуміти діяльність, яку здійснює контролер (тобто відповідна професійна діяльність).

Управління – це «дія за значенням управляти, тобто спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось» [6, с. 1511]. Таке розуміння знаходимо з точки зору економічної науки, де «функції управління – особливі види діяльності, що відображають напрями або стадії цілеспрямованого впливу на зв'язки та відносини між людьми» [7, с. 856]. За характером виконуваних робіт до функцій управління належать планування, організація, регулювання, координування, стимулювання та контроль, під останнім розуміють «аналітичну функцію, яка охоплює спостереження за розвитком процесів в об'єкті управління, порівняння величини контрольованих критеріїв із величиною, заданою програмою, і виявлення відхилень від неї, а також причин, характеру часу та місця їх виникнення» [8, с. 856].

Відбувається цікаве перетворення, адже контроль – це теж управлінська діяльність, тобто функції управління та контролю є взаємозалежними, а це, у свою чергу, означає, що за своєю природою вони є нескінченними. Така концепція розуміння їх взаємовідношення і привела до розуміння контролю як «управління управлінням» [9, с. 30].

Одним із підходів до розуміння поняття громадянського суспільства є розбиття його на дві складові: асоціативність – соціальна структура суспільства та система представництва інтересів; публічна влада – органи державної влади та місцевого самоврядування [10, с. 70]. Тобто під громадянським суспільством розуміється і сама владна вертикаль, яка здатна ефективно взаємодіяти з громадянським суспільством.

У свою чергу, розуміємо, що громадянський контроль – це специфічна функція (діяльність) громадян, тобто суб'єкта контролю, а отже, це класифікація не за суттю самого контролю як відповідного виду діяльності, а за суб'єктом, який здійснює цю діяльність: контролером виступає спеціальний суб'єкт – громадяни держави.

Це означає, що громадяни повинні здійснювати управління в цілому, тобто не тільки контролювати, але й мати змогу здійснювати усі види управлінської діяльності.

Таким чином, постає питання про те, що в країнах розвиненої демократії здійснюється громадянське управління, під яким розуміємо діяльність громадян щодо управління державою. Проте, як ми уже зазначали, громадянське суспільство – це симбіоз, і безпосереднє здійснення владних функцій покладено на публічні органи. Отже, громадянське управління – це спрямування громадянами роботи органів публічної влади.

У цьому розумінні під громадянським управлінням у сфері містобудування слід розуміти діяльність громадян (як інституційно оформлену, так і особисту) щодо спрямування відповідних органів публічної влади, що здійснюють свою діяльність у сфері містобудування відповідно до встановленої законом компетенції.

Очевидно, що під «органами публічної влади» в Україні ми розуміємо як органи державної влади (Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері містобудування, державну політику з питань держав-

ного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, місцеві державні адміністрації), так і органи місцевого самоврядування (міські, сільські та селищні ради, їх виконавчі органи).

Чому саме «встановленої законом»? Свій відбиток на зазначене питання накладає конституційне право. Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи публічної влади «їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [11]. Зауважимо, що основний метод їх діяльності – імперативний.

Чи слід розуміти, що оскільки діяльність органів публічної влади визначається законом, то і діяльність громадян у сфері публічних (суспільних) відносин теж визначаються законом? Ні, адже відповідно до частини першої статті 5 Конституції України «народ здійснює владу безпосередньо». Тобто основний метод діяльності – диспозитивний.

Оскільки «сутність функції контролю полягає у відновлюванні, встановлюванні, консервуванні та спрямуванні суспільних відносин» [12, с. 30], то і функції громадянського контролю у сфері містобудування передбачають відновлення громадянського контролю над будь-яким органом публічної влади, який наділений компетенцією в галузі містобудування; встановлення громадянського контролю за будь-яким органом публічної влади у сфері містобудування; збереження наявного рівня контролю за будь-яким органом публічної влади у зазначеній сфері; спрямування діяльності органів публічної влади у сфері містобудування.

Чимозможомисьогодні вважати, щоконтроль – це монофункція, яка, як зазначалося вище, є складовою частиною управління? Очевидно, що ні. Відповідно до узагальненої класифікації контроль складається з чотирьох функцій: планової випадковості, нагляду, конкуренції, взаємності [13, с. 16].

Нагляд в основному представлений системами аудиту та інспектування. Отже, громадянський нагляд – це сукупність систем громадянського аудиту та громадянського інспектування.

Аудит – це «інститут незалежного зовнішнього контролю фінансово-господарської діяльності фізичних і юридичних осіб» [14, с. 46]. Отже, громадянський аудит – це діяльність незалежних громадянських інституцій контролю за фінансово-господарською діяльністю фізичних та юридичних осіб. Під громадянським аудитом у

сфері містобудування слід розуміти діяльність незалежних громадянських інституцій контролю за діяльністю фізичних і юридичних осіб у сфері містобудування.

Які ж це інституції? Щоб відповісти на зазначене питання, звернемося до структури містобудівної діяльності. Містобудівну діяльність можна розподілити на такі сектори:

- нормотворча діяльність у галузі містобудування (діяльність органів публічної влади зі встановлення нормативної бази у сфері містобудування);

- діяльність з використання земель для забудови (діяльність органів публічної влади щодо питання надання права на використання земель під будівництво);

- діяльність зі створення об'єктів архітектури (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо створення проектів об'єктів будівництва);

- будівельна діяльність (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо виконання підготовчих і будівельних робіт);

- експлуатаційна діяльність (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо забезпечення незмінних характеристик побудованих об'єктів будівництва);

- контрольна діяльність (діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб щодо здійснення функцій державного контролю у сфері містобудування).

Отже, функція громадянського аудиту передбачає доступ інституцій громадянського суспільства до діяльності органів публічної влади, а також інших фізичних і юридичних осіб з метою проведення незалежної оцінки їх діяльності.

Виділяють два види аудиту: зовнішній і внутрішній. Під зовнішнім слід розуміти здійснення аудиту незалежними від суб'єктів діяльності громадянськими інституціями. Під внутрішнім – проведення такого аудиту громадянськими інституціями, які тим чи іншим чином інтегровані в роботу таких суб'єктів.

Зовнішній громадянський аудит органів публічної влади – це здійснення будь-якими незалежними інституціями громадянського суспільства, які не інтегровані в діяльність таких органів, оцінки діяльності органів публічної влади.

Внутрішній громадянський аудит органів публічної влади – це здійснення незалежними інституціями громадянського суспільства, які

інтегровані в діяльність таких органів, оцінки діяльності органів публічної влади.

В основному громадянський аудит проводиться у двох основних формах: попередня експертиза рішень органів публічної влади та оцінка результату прийнятих ними рішень. Внутрішніми інституціями громадянського аудиту є експертні та громадські ради при органах публічної влади. Наприклад, у сфері містобудування це експертні, наукові та громадські ради Мінрегіону України та Держархбудінспекції України, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Інспектувати – значить «здійснювати контроль, перевіряти правильність чітких-небудь дій через нагляд» [15, с. 499]. Отже, громадянське інспектування у сфері містобудування – це діяльність громадянських інституцій, направлена на перевірку правильності дій органів публічної влади, фізичних і юридичних осіб, які здійснюють свою діяльність у сфері містобудування.

Якщо громадянський аудит – це оцінювання та запобігання помилкам, то громадянське інспектування – це виявлення помилок у діяльності органів публічної влади, а також інших юридичних і фізичних осіб.

Функція громадянського інспектування в сучасній Україні представлена єдиним видом – здійсненням функції технічного нагляду. Технічний нагляд – це «здійснення контролю за дотриманням проектних рішень і вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, а також контролю за якістю виконаних робіт та їх обсягами під час будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування» [16]. Слід зазначити, що така професійна діяльність здійснюється індивідуально кожним інспектором з технічного нагляду, а тому постає очевидне питання: чи є інспектор з технічного нагляду інституцією саме громадянського інспектування в будівництві, чи його належить віднести до професійних інституцій? Це питання в Україні не має однозначного тлумачення. Проте, покладаючись на зарубіжний досвід, не можемо не зазначити: професійна діяльність, спрямована на забезпечення безпеки суспільства, за своєю природою є публічною, а отже, громадянський обов'язок повинен передувати професійному. Таким чином, інститут інспекторів технічного нагляду є саме громадянським інститутом інспектування у сфері містобудування.

«Саморегулювальні організації у сфері архітектурної діяльності – це неприбуткові добро-

вільні об'єднання фізичних і юридичних осіб за відповідним напрямом підприємницької чи професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу» [17]. Гільдія інженерів технічного нагляду – це громадська організація, яка у своїх лавах об'єднує фахівців у галузі технічного нагляду, проте вона не має функцій громадянського інспектування, а має функції виключно громадянського аудиту. Єдиною громадською організацією, яка до 2014 року була наділена функцією громадянського інспектування в сфері містобудування, – це Спілка громадських інспекторів архітектурно-будівельного контролю, проте на сьогодні цієї функції вона позбавлена.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено зміст громадянського нагляду за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування України, з урахуванням досвіду країн зі сталою (розвинутою) демократією, включаючи провідні країни ЄС, з'ясовано суть і значення поняття «нагляд» як загалом, так і у галузевому контексті, визначено місце функції нагляду в структурі системи громадянського контролю, виявлено особливості громадянського нагляду у порівнянні з аналогічними системами країн зі сталою демократією.

Функція громадянського нагляду у сфері містобудування складається з двох її основних функцій: громадянського аудиту у сфері містобудування та громадянського інспектування у сфері містобудування. Проте, на жаль, жодна з них реально в Україні не реалізована.

З метою покращення становища є потреба в законодавчому закріпленні цих функцій, насамперед через створення в Україні єдиного кодифікованого закону в галузі містобудування – Містобудівного кодексу України, який має визначити основні функції, інститути, методи та органи громадянського контролю.

Тільки побудова комплексної та всебічної системи громадянського контролю у сфері містобудування зробить його ефективним та забезпечуватиме здійснення належної роботи усього розмаїття органів публічної влади у сфері містобудування з метою забезпечення реалізації суспільного інтересу у зазначеній сфері.

Список використаної літератури:

1. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності / О. Сергієнко // Наше право. – № 3. – 2015. – С. 156.
2. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю)

- у сфері містобудівної діяльності / О. Сергієнко // Наше право. – № 3. – 2015. – С. 16.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 7. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С. Мочерний та ін. – К. : Видавничий центр «Академія». – Т. 3. – 2002. – 952 с.
 8. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С. Мочерний та ін. – К. : Видавничий центр «Академія». – Т. 3. – 2002. – 952 с.
 9. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С. Мочерний та ін. – К. : Видавничий центр «Академія». – Т. 3. – 2002. – 952 с.
 10. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
 11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 12. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
 13. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 468 с.
 14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / під ред. В. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». – 2007. – 1736 с.
 16. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
 17. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

Сергієнко А. В. Особенности функции гражданского надзора за органами публичной власти в сфере градостроительства

Статья посвящена проблемам осуществления общественного контроля в области градостроительства в Украине. Целью статьи является выяснение содержания гражданского контроля и, в частности, надзора за деятельностью органов публичной власти в области градостроительства с учетом опыта стран с устоявшейся демократией, включая ведущие страны ЕС; их отражение в нормативных актах Украины и научных разработках, определение направлений совершенствования понятийного аппарата гражданского надзора в области градостроительной деятельности, гражданского аудита и инспектирования. В статье уточнены место и роль гражданского аудита и гражданского контроля в сфере градостроительства как механизма по обеспечению учета общественных интересов.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственный контроль, общественный контроль, гражданский контроль, гражданский надзор, контроль в сфере градостроительства, надзор в сфере градостроительства, гражданский контроль в сфере градостроительства, гражданский надзор в сфере градостроительства, градостроительная деятельность.

Sergiienko A. Features of civil supervision of public authorities in city planning

The article is devoted to the problems of public control in the field of urban development in Ukraine. The article aims to clarify the content and civilian control including supervision of public authorities in the field of urban development, taking into account the experience of countries with stable democracy, including leading EU countries, they appear in the regulations of Ukraine and scientific work, identifying areas of improvement conceptual apparatus of civil supervision in the field of urban development, civil audit and inspection. The article specifies the place and role of civil audit and public control in the field of urban planning as a mechanism to ensure consideration of public interest.

Key words: control, supervision, state control, social control, public control, public supervision, control in the field of urban planning, supervision in the field of urban planning, civil control in the field of urban development, civic oversight in city planning, urban planning activities.

О. С. Твердохліб

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У ВІТЧИЗНЯНОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

У статті узагальнено основні теоретичні та прикладні аспекти дослідження державної інформаційної політики України у вітчизняному науковому дискурсі. Систематизовано та проаналізовано засадничі підходи українських дослідників з питань подальшого розвитку цієї сфери державного управління. Дослідження ґрунтуються на компаративному аналізі основ інформаційної політики держави, висвітлених з позицій філологічної, філософської, історичної, технічної, економічної, політичної, юридичної та державно-управлінської галузей вітчизняної науки.

Ключові слова: державна інформаційна політика, державне управління інформаційною сферою, науковий дискурс, компаративний аналіз, вітчизняні наукові дослідження.

Постановка проблеми. На сьогодні стан розвитку інформаційного середовища в Україні є доволі неоднозначним та контраверсійним, що зумовлено сучасною геополітикою. Як наслідок, воно перебуває під постійним пильним поглядом науковців і практиків як всередині нашої держави, так і далеко за її межами. Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що за такого стану справ у нашому суспільстві методологічною базою має стати розроблення теоретичних і прикладних концептуальних засад державної політики, спрямованої на подальший сталий поступ нашої країни; стосується це і державної інформаційної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різноманітного масиву аспектів державної інформаційної політики присвячено низку наукових публікацій, у яких вчені досліджують цю проблематику з позицій філологічної (Г.Г. Почепцов [7]), філософської та історичної (Л.В. Губерський, Є.Є. Камінський [5]), технічної та економічної (М.З. Згуровський, І.Б. Жилияєв [4]), політичної (Д.В. Дубов [3], Є.А. Макаренко [5]), юридичної (І.В. Арістова [1], І.М. Сопілко [9]) та державно-управлінської (В.І. Гурковський [2], В.Ю. Степанов [10], Ю.В. Нестеряк [6], Є.О. Романенко [8]) галузей вітчизняної науки. Зважаючи на досить активну увагу до означеного питання, науковці досліджують його під різними кутами зору, пропонуючи при цьому властиві певним галузям науки шляхи подальшого розвитку інформаційної

сфери держави, які подекуди спрямовані на вирішення лише окремих конкретних проблемних моментів, характерних для однієї зі сфер сучасного наукового дискурсу в певному предметному полі.

Мета статті. Основною метою цієї роботи є аналітико-компаративне дослідження засадничих підходів українських дослідників до проблематики становлення та подальшого розвитку державної інформаційної політики в Україні у їхньому взаємозв'язку, взаємовпливі та взаємодоповненні.

Виклад основного матеріалу. Проблематика державної інформаційної політики увагу науковців привертала завжди, однак у вітчизняному науковому дискурсі вона артикулюється починаючи з 2000-х років і не втрачає своєї актуальності й сьогодні. Оскільки вагу інформаційного чинника у будь-якій сфері суспільної діяльності можна розглядати як одну з основоположних, на нашу думку, саме цим і було зумовлено такий резонанс і суспільний інтерес представників різних сфер вітчизняної науки до цієї проблематики. Вважаємо за необхідне розкрити основні підходи до цієї проблеми, ґрунтуючись на базових поглядах українських вчених на неї.

Одна з перших спроб в Україні комплексного дослідження та висвітлення сутності, основних складових сучасної інформаційної політики була здійснена в межах *філологічної науки* Г.Г. Почепцовим. Особливу увагу автора було відведено питанням побудови інформаційного суспільства, проблемам правового регулювання інформацій-

ної сфери, становленню та впровадженню системи електронного урядування з урахуванням зарубіжного та вітчизняного досвіду. Йому вдалося ґрунтовно розкрити технологію використання інформаційних стратегій і ведення сучасних інформаційних війн. На думку вченого, інформаційна політика аналізує організацію інформаційного простору, типи споживання інформаційного продукту на певній території, інформаційні уподобання населення; вона може допомагати у вирішенні економічних, соціальних, військових завдань, оскільки сучасні суспільства значною мірою побудовані на своїй інформаційній складовій [7, с. 10].

Колектив авторів (М.З. Згуровський, М.К. Родіонов, І.Б. Жилиєв), які досліджують порушене питання з погляду *технічної та економічної галузей науки*, розкриває комплекс проблем, пов'язаних із законодавчим забезпеченням розвитку інформаційного суспільства в Україні, а серед пріоритетів розглядає основні ініціативи міжнародної спільноти та професійної громадськості України щодо його розбудови. Вони зазначають, що місце і роль будь-якої держави у світовій спільноті пов'язані з її спроможністю виробляти, споживати і застосовувати нові знання та технології. Ці ж процеси безпосередньо залежать від чотирьох складових – науки, освіти, виробництва та бізнесу, спільним інструментом для яких є інформаційні та комунікаційні технології. Однак відсутність послідовної державної політики в Україні, спрямованої на розбудову інформаційного суспільства і суспільства, заснованого на знаннях, приводить до спонтанного розвитку лише окремих фрагментів його початкової стадії – комунікаційного суспільства [4, с. 9; 19].

Спираючись на інструментарій *філософської та історичної наук*, авторський колектив (Л.В. Губерський, Є.Є. Камінський, Є.А. Макаренко та ін.) у монографії розглядає нові тенденції та перспективи інформаційної політики України в контексті процесів європейської інтеграції. Автори висвітлюють її зовнішньополітичні, правові, безпекові, економічні та іміджеві чинники, аналізують інформаційно-комунікаційний ресурсний потенціал держави, характеризують увесь спектр мас-медійної сфери України: упровадження об'єднаного електронного урядування, інноваційного розвитку інфраструктури та інформаційної індустрії, створення законодавчої бази для нових комунікаційних послуг, забезпечення свободи самовираження, плюралізму і незалежності засобів масової інформації та комунікації, розширення електронної комерції та використання безпечного Інтер-

нету, збереження національної самобутності й культурної ідентичності тощо. Нині, за твердженням науковців, інформаційна політика України, заявлена в доктринах зовнішньої та внутрішньої політики, базується на ідеях та рішеннях всіх відомих самітів інформаційного суспільства, європейських конференцій з інформаційної політики, що формують принципи сталого інформаційного розвитку та міждержавних відносин як Європи загалом, так і окремих держав європейського регіону зокрема. У підсумку наукового дослідження домінантами стратегічних напрямів реалізації національної інформаційної політики України в ХХІ ст. ними визначено дві – інтелектуальну та технологічну. Вони стверджують, що наша держава сьогодні включається в поетапну реалізацію ідей прогресивної інформаційної політики і формування загальноєвропейських стратегій інформаційного розвитку, а метою сучасної інформаційної політики України є формування сильної, інформаційно розвинутої держави, активізація її регуляторної функції [5, с. 8–10; 282].

Науковець Д.В. Дубов – представник *політичної науки* – займається вивченням проблем функціонування й подальшого розвитку кіберпростору як складової частини класичної та неокласичної політики. Він розглядає геополітичне та геостратегічне значення кіберпростору, його роль у глобальному суперництві, проблему забезпечення національних інтересів України в умовах зростання геополітичної ролі кіберпростору та протистоянь у ньому. Автор погоджується з тим, що сьогодні з'являється все більше досліджень, пов'язаних з проблемою кібермогутності держав як здатності втілювати їхню волю й забезпечувати національні інтереси у кіберпросторі. Розбудова власного кіберсуверенітету, за Д.В. Дубовим, передбачає здатність держави самостійно і незалежно визначати внутрішні й зовнішні, політичні й геополітичні національні інтереси у кіберсфері, її спроможність самостійно визначатися з курсом внутрішньої і зовнішньої інформаційної політики, розпоряджатися власними інформаційними ресурсами та інфраструктурою національного інформаційного простору, гарантувати кібернетичну та інформаційну безпеку державі, суспільству та громадянам [3, с. 269–274].

Значний внесок у розроблення методології та практики дослідження державної інформаційної політики здійснили українські науковці, керуючись базовими підходами *юридичної науки*. Так, у монографії І.В. Арістової розглянуто комплекс питань щодо сучасного стану державного управління в

інформаційній сфері та новій державній інформаційній політиці на основі узагальнення теоретичних засад управління, інформації, чинного законодавства, сучасного стану розвитку українського суспільства та його входження до інформаційного суспільства. Автор обґрунтовує ідею про те, що державна інформаційна політика може слугувати методологічною базою формування відповідної політики державними органами України різного рівня, що адекватно відбиває сучасний стан розвитку нашого суспільства і його входження до європейської та світової інформаційної спільноти. Дослідниця вважає, що першочергову увагу органи державної влади, політичні об'єднання і наукова громадськість повинні звернути на вирішення проблем розвитку концептуальних основ державної інформаційної політики (техніко-технологічної та соціально-політичної складових) і формування інформаційного законодавства України з урахуванням основних особливостей сучасного розвитку української державності. Правова основа державної інформаційної політики покликана, зокрема, забезпечувати координацію дій органів влади в єдиному інформаційному просторі, без якої неможливо усунути недоліки законодавства, уникнути конфронтації і конфліктності під час використання інформаційного простору України. Державна інформаційна політика України, що адекватно та динамічно повинна відбивати весь комплекс інтересів і пріоритети суспільства в інформаційній сфері, які змінюються в процесі його життєдіяльності, – одна з основних складових частин управління сучасною державою в умовах сьогодення, вона багато в чому визначає темпи та рівень її розвитку, а також право посідати гідне місце у світовому співтоваристві [1, с. 6; 334–349].

Монографічне дослідження І.М. Сопілко присвячене теоретико-правовим засадам державної інформаційної політики України. Автор на основі теорії інформаційного права і з урахуванням плюралістичності наукових підходів (нігілістичного, міждисциплінарного, просторового, правового, історико-матеріалістичного, інформаційного, органічного, безпекового, психологічного, інтегративного, догматичного, етатичного, технократичного, праксеологічного і безсуб'єктного) дає визначення цьому поняттю як особливому інформаційному політико-правовому феномену, складнику державної політики, що формується як прошарок, комплекс ідей, цілей, завдань, функцій, принципів, методів, заходів, програм і настанов, заснованих на загальних і специфічних закономірностях розвитку інформаційного суспільства

та інформаційної держави в умовах глобальної інформатики, норм права, що віддзеркалюють національні інтереси України в інформаційній сфері внаслідок здійснення ефективної, систематичної, послідовної, алгоритмічної, системної та науково обґрунтованої стратегії в найбільш важливих сферах життєдіяльності державних і недержавних інституцій за визначальної участі держави, спрямованої на реалізацію стратегічних напрямків їх досягнення і виконання завдань з їх реалізації та контролю, тактичних шляхів та оперативних напрямів створення і реалізації положень інформаційної політики за окремими блоками цієї політики. Автор розглядає правову природу державної інформаційної політики, визначає методологічні засади формування її неопарадигми, робить аналіз стану та структури її правового регулювання й пропонує магістральні напрями її удосконалення [9, с. 9; 70–71].

У межах *державно-управлінської науки* заслуговують на увагу наукові напрацювання В.І. Гурковського, В.Ю. Степанова, Ю.В. Нестеряка та Є.О. Романенка. Так, В.І. Гурковський, досліджуючи поняття державного управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні, зазначає, що роль держави в цьому процесі може базуватися на трьох ключових методологічних засадах – активній (централізованій, провідній, організаційній), ліберальній (допоміжній, заохочувальній) і ситуативного поєднання цих двох основних концепцій, яке знайшло своє втілення в українських реаліях. Під державною інформаційною політикою він розуміє прояв управлінського впливу, регулювання органами держави розвитку інформаційної сфери суспільства, що охоплює не лише окремі види інформаційної діяльності, а й усю множину суспільних відносин, пов'язаних зі спільним виробництвом, створенням, отриманням, збереженням, обробкою, використанням, поширенням інформації, з інформаційною безпекою в усіх її проявах, у тому числі науковою, науково-технічною, науково-освітньою, розважальною сферами тощо [2, с. 48–49; 275].

У науковій праці В.Ю. Степанова розглянуто комплекс питань щодо сучасного стану державної інформаційної політики як важливого компонента життєдіяльності суспільства, що має безліч вимірів і характеристик, яка формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління. У зв'язку з цим автор наголошує на необхідності удосконалення процесу формування та реалізації завдань державної інформаційної політики, посилення її регуляторно-

го впливу на розвиток українського суспільства та інформаційну безпеку. Ці завдання знайшли своє відображення в наукових розробках концептуальних засад державної інформаційної політики як методологічної бази, поглибленого теоретико-методологічного аналізу процесу її становлення та реалізації. Формування якісної державної інформаційної політики та формування в Україні гуманізованого інформаційного суспільства, за В.Ю. Степановим, диктує необхідність розробки і реалізації інформаційної політики на основі єдності техніко-технологічної та гуманітарної її складників. Однак нині державна інформаційна політика України, згідно з припущенням автора, з метою повноцінної та ефективної реалізації сама потребує широкої інформаційної кампанії з підтримки її основних концептуальних положень у громадській думці, роз'яснень її соціальної спрямованості, доказу її обґрунтованості тощо [10, с. 9; 507–513].

Висвітленню теоретико-методологічного аналізу державної інформаційної політики, зокрема державної політики у сфері засобів масової комунікації в Україні як багатофункціональної складової державного управління, що зумовлює формування й розвиток системи національних інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури держави, присвячено монографію Ю.В. Нестеряка. Він пропонує авторську методику формування комплексних механізмів реалізації державної інформаційної політики в Україні з урахуванням національно-культурної самобутності українського інформаційного простору та глобальних тенденцій до фрагментації традиційної ідентичності, тенденцій формування і розвитку національного інформаційного законодавства. Він дає авторське визначення державній інформаційній політиці як діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, суспільних інституцій і громадських об'єднань та створених ними засобів масової комунікації, спрямованої на вироблення та реалізацію правових, політичних і економічних умов функціонування інформаційної системи, що впливають із сукупності цінностей українського суспільства [6, с. 4–10; 50].

Державну інформаційну політику з позицій комунікативістики розглядає Є.О. Романенко. Він досліджує історико-методологічні засади формування комунікативної політики держави, аналізує комунікацію як структурно-функціональну складову частину формування та реалізації державної політики, ідентифікує комунікативну політику

держави як інструмент взаємодії органів державної влади та громадськості, характеризує політику транспарентності як комунікативну складову реалізації державного управління, визначає перспективні шляхи оптимізації державної комунікативної політики України в умовах сучасних модернізаційних процесів. На його думку, комунікація зумовлює виникнення нових інформаційних зв'язків, структур та механізмів впливу на розвиток сучасного суспільства, що спричинює зміну функцій з формування та реалізації державної політики. Державну інформаційну політику він трактує як нормативно-правовий, концептуальний механізм забезпечення циркуляції інформації як самостійної цінності для органів державної влади, що ухвалюють рішення в межах своєї компетенції. Така політика повинна бути спрямована передусім на формування ефективних інформаційних систем, які б забезпечували надання суб'єктам державно-управлінської діяльності інформації, що дозволяла б їм ухвалювати найбільш оптимальні управлінські рішення. Інформаційна та комунікативна системи державного управління постійно видозмінюються та вдосконалюються, набуваючи нової якості, що призводить до оптимізаційно-модерного оновлення держави загалом, основою якого в сучасній Україні виступає формування єдиного інформаційно-комунікативного простору [8, с. 3; 303–306; 334].

Таким чином, у вітчизняному науковому дискурсі сформувалося кілька основоположних, базових напрямів щодо розуміння державної інформаційної політики, зокрема таких, як:

- складова державної політики – особливий інформаційний політико-правовий феномен;
- прояв управлінського впливу, регулювання органами держави розвитку інформаційної сфери суспільства;
- діяльність органів публічної влади та створених ними засобами масової комунікації, спрямована на вироблення і реалізацію визначених умов функціонування інформаційної системи;
- нормативно-правовий та концептуальний механізм забезпечення циркуляції інформації як самостійної цінності для органів державної влади.

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумки проведеного компаративно-аналітичного дослідження, можемо стверджувати, що на сьогодні проблематика державної інформаційної політики у вітчизняному науковому дискурсі має значний резонанс і багатогранну та багатоаспектну риторичну. Водночас наявність наукового доробку з різних галузей вітчизняної науки призводить до

певної розпорошеності та несистемності запропонованих заходів. Доводиться констатувати, що питання, які розглядаються науковцями та практиками, досліджуються своєрідним науковим інструментарієм тієї галузі науки, фахівцем з якої є той чи інший дослідник. Не применшуючи важливості та актуальності наукових розвідок попередників, ми намагалися систематизувати, узагальнити та з урахуванням компаративного аналізу дослідити основні наукові результати й здобутки фахівців з цієї проблематики. Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що подальші наукові дослідження за цією проблематикою мають характеризуватися комплексністю, їм мають бути притаманні багатоаспектність, багатогранність і внутрішня єдність, а спрямовані вони мають бути на вироблення конкретних пропозицій щодо подальшого оптимізаційного розвитку інформаційної сфери нашої держави.

Список використаної літератури:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [монографія] / І.В. Арістова. – Х. : Вид-во Ун-ту вн. справ, 2000. – 368 с.
2. Гурковський В.І. Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика) : [монографія] / В.І. Гурковський. – К. : Наук. світ, 2010. – 396 с.
3. Дубов Д.В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва : [монографія] / Д.В. Дубов ; Нац. ін-т стратег. досліджень. – К., 2014. – 328 с.
4. Згуровський М.З. Розвиток інформаційного суспільства в Україні: правове регулювання у сфері інформаційних відносин / М.З. Згуровський, М.К. Родіонов, І.Б. Жилияєв. – К. : НТУУ «КПІ», 2006. – 542 с.
5. Губерський Л.В. Інформаційна політика України: європейський контекст : [монографія] / Л.В. Губерський, Є.Є. Камінський, Є.А. Макаренко [та ін.]. – К. : Либідь, 2007. – 360 с.
6. Нестеряк Ю.В. Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Ю.В. Нестеряк. – К. : НАДУ, 2014. – 292 с.
7. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : [навч. пос.] / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
8. Романенко Є.О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Є.О. Романенко. – К. : НАДУ, 2014. – 400 с.
9. Сопілко І.М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації : [монографія] / І.М. Сопілко ; Ін-т законод. Верх. Ради України. – К. : МП Леся, 2014. – 424 с.
10. Степанов В.Ю. Державна інформаційна політика: проблеми та перспективи : [монографія] / В.Ю. Степанов. – Х. : Вид-во ТОВ «С.А.М.», 2011. – 548 с.

Твердохлиб А. С. Теоретико-прикладные основы исследования государственной информационной политики в отечественном научном дискурсе

В статье обобщены основные теоретические и прикладные аспекты исследования государственной информационной политики Украины в отечественном научном дискурсе. Систематизированы и проанализированы базисные подходы украинских исследователей по вопросам последующего развития этой сферы государственного управления. Исследование основывается на компаративном анализе основ информационной политики государства, освещенных с позиций филологической, философской, исторической, технической, экономической, политической, юридической и государственно-управленческой отраслей отечественной науки.

Ключевые слова: государственная информационная политика, государственное управление информационной сферой, научный дискурс, компаративный анализ, отечественные научные исследования.

Tverdokhlib O. Theoretically-practical research fundamentals of the state information policy in native scientific discourse

The article summarizes main theoretical and practical research aspects of the Ukrainian state information policy in native scientific discourse. The basic approaches of Ukrainian researchers concerning further development of this public administration's sphere were systematized and analyzed here. The research is based on comparative analysis of the state information policy's essential principles, which were covered by philological, philosophical, historical, technical, economical, political, juridical and public-administrative fields of native science.

Key words: state information policy, public administration in information sphere, scientific discourse, comparative analysis, native scientific researches.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82

О. Р. Антонова

кандидат наук з державного управління,
Академія муніципального управління

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СІМЕЙНОГО ВОЛОНТЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті доведено, що невід'ємним інститутом громадянського суспільства є волонтерство. За останніх суспільно-політичних подій у державі змінилися форми волонтерства – з учнівського і студентського вони переросли в дієву мережу сімейних волонтерів. Проте вона має низку загроз, основною з яких є низький рівень життя сімейних волонтерів, які через фінансову скруту не в змозі повною мірою виявляти свою соціальну активність.

Ключові слова: державне управління, громадянське суспільство, волонтерський рух, волонтерська діяльність, сімейне волонтерство.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми полягає в тому, що невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу є розвинуте громадянське суспільство, одним із головних інститутів якого є волонтерство. Воно втілює в себе найшляхетніші прагнення людства – прагнення миру, свободи, безпеки та справедливості для всіх людей.

Варто зауважити, що інтерес до волонтерської діяльності в Україні значно виріс останніми роками. Так, за дослідженнями Організації Об'єднаних Націй, у 2014 р. в Україні майже чверть українців (23%) займається волонтерською діяльністю, із них 9% почали займатись волонтерством протягом останнього року. При цьому змінилися й форми волонтерства – з учнівського і студентського воно переросло в масштабне сімейне волонтерство. На практиці сімейне волонтерство виявилось найпродуктивнішим, адже воно побудоване за родинними правилами – вірність справі, злагоженість і послідовність. Разом із тим розвиток нещодавно сформованого сімейного волонтерства має певні загрози, серед яких низький рівень життя українських родин. У зв'язку з цим вітчизняні сім'ї не в змозі повною мірою поєднувати навантаження, пов'язані з утриманням своїх членів і громадською активністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд дореволюційної історіографії дає під-

стави вважати, що тема благодійності на рубежі XIX–XX ст. була в полі зору відомих українських дослідників, краєзнавців: В. Антоновича, Д. Багалія, М. Грушевського, М. Костомарова та інших. Після революційних подій 1917 р. дослідження, присвячені різним аспектам доброчинної діяльності, були припинені, оскільки з ідеологічних міркувань благодійність визнавалася явищем буржуазного суспільства. У 90-х рр. XX століття, після здобуття радянськими республіками незалежності, розпочався новий етап дослідження вітчизняного волонтерства й благодійництва українськими ученими: Г. Галаганом, Ю. Гузенком, О. Доніком, Т. Курінною, А. Нарадьком, С. Поляруш, І. Суровцевою, Н. Товстоляк та іншими, які розглядали проблеми становлення й розвитку органів громадських доброчинних об'єднань, висвітлювали благодійну практику сімейних династій, розкривали роль меценатства в Україні тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Варто зазначити, що нині проблема сімейного волонтерства аналізується лише фрагментарно, відсутні комплексні монографічні дослідження з цієї проблеми.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є наукове обґрунтування особливостей функціонування сімейного волонтерства та запровадження організаційно-правових заходів щодо його реалізації.

Виклад основного матеріалу. В Україні існує давня традиція піклування про ближнього, займатися суспільно корисною працею, взаємодопомогою. Осіб, які працювали в цій сфері, називали громадськими діячами, альтруїстами, доброчинцями, добровольцями тощо.

Сучасне визначення терміна «волонтерство», відповідно до положень Всесвітньої декларації волонтерів [2], базується на основоположних міжнародних принципах діяльності волонтерів і волонтерських організацій, а саме: а) визнання права на об'єднання всіх людей: чоловіків, жінок, дітей, незалежно від їх расової та релігійної належності, фізичних особливостей, соціального та матеріального стану; б) надання взаємної допомоги, безкорисливих послуг особисто чи організовано; в) визнання рівності колективних та індивідуальних потреб; г) ставлення собі за мету перетворити волонтерство в засіб особистого процвітання, набуття нових знань і навичок, удосконалення здібностей, стимулюючи для цього ініціативу і творчість людей, надаючи можливість кожному бути творцем, а не користувачем; д) стимулювання почуття відповідальності, заохочення колективної та міжнародної солідарності.

Варто зауважити, що практично в усіх європейських країнах прийняті закони, що регулюють волонтерську діяльність, однак ці нормативно-правові акти через різноманіття волонтерських ініціатив і цілей помітно відрізняються один від одного. Так, у Чехії, відповідно до Закону про волонтерську діяльність, особлива увага приділяється підбору й навчанню волонтерів. У зв'язку з цим неурядові організації, які здійснюють відбір, навчання та направлення на роботу волонтерів, підлягають акредитуванню. Усі волонтери, котрі працюють поза цими межами, вважаються не легітимними. Особливістю Італійського законодавства є те, що воно чітко розмежовує волонтерську діяльність від соціально-трудо-вих відносин; визначає перелік прав і обов'язків волонтерів, зокрема стосовно обов'язкового страхування здоров'я й відповідальності перед третіми особами. Однією з найбільш потужних волонтерських організацій в Італії є Італійський фонд волонтерства, створений за ініціативи Римської ошадної каси. Його метою є надання консультаційних та освітніх послуг волонтерам і волонтерським організаціям, випуск періодичних видань і преміювання найбільш перспективних та ініціативних волонтерських груп. Крім того, в Італії активно діє Постійний комітет голів волон-

терських організацій і фондів, який представляє інтереси двох мільйонів волонтерів Італії. Закон Люксембургу про молодіжну волонтерську службу 1999 р. надає право займатися волонтерською діяльністю лише тим некомерційним організаціям, які акредитовані в Міністерстві у справах молоді. При цьому тривалість цієї діяльності обмежується строком від 6 до 12 місяців на розсуд міністерства. Інші типи волонтерської діяльності законом не регулюються. Закон Польщі про суспільно корисну і волонтерську діяльність 2003 р. регулює волонтерську діяльність некомерційних і неурядових організацій, асоціацій, органів місцевого самоврядування, державної адміністрації, інших юридичних осіб і тих польських волонтерів, які працюють у міжнародних організаціях. Відповідно до вимог Закону, волонтерство здійснюється на основі договору із користувачем [11].

Отже, загальною тенденцією в країнах Європейського Союзу стала підтримка волонтерства на законодавчому та локальному рівнях, створення сприятливих умов для залучення волонтерів до заходів, які проводять громадські організації. У таких заходах було залучено більше як 100 мільйонів громадян, які приділяють більше ніж чверть свого часу волонтерській діяльності. Їхній внесок у ВВП країн становить 5% [12].

Основними законодавчими актами, що регулюють діяльність сімейного волонтерського руху в Україні, є Закони України: «Про волонтерську діяльність» [4], «Про громадські об'єднання» [5], «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [3], «Про соціальні послуги», де поняття «волонтер» трактується як фізична особа, котра добровільно здійснює благодійну, неприбуткову й умотивовану діяльність, що має суспільно корисний характер [6].

У незалежній Україні розвиток волонтерства датується початком 90-х рр. ХХ ст., коли було створено службу під назвою «Телефон Довіри», де працювали волонтери, і мережу соціальних служб для молоді (нині – центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді). Із дестабілізацією ситуації на Півдні та Сході України у 2014 р. відбулися зміни в напрямках волонтерської роботи й корекція законодавчого поля, що регулює волонтерську діяльність. Однак і досі відсутній комплексний підхід до реформування правового підґрунтя волонтерської діяльності в Україні. У законодавстві України, що регулює сферу волонтерської діяльності, існують правові колізії та прогалини, які не тільки створюють

перепони в розвитку волонтерства в Україні, а й суперечать сутності волонтерства взагалі як діяльності добровільної й безкорисної. Тому на-самперед варто визначити позиції, на яких має ґрунтуватися національне правове поле, що регулює волонтерську діяльність: а) законодавча база має полегшувати волонтерську діяльність і регламентувати її; б) законодавство має забезпечувати належний захист і стимулювати волонтерські ініціативи; в) поява нових форм волонтерства не повинна виключати існування інших форм; г) максимальне обмеження контролю з боку держави за волонтерською діяльністю; д) оперативне реагування на законодавче пригнічення волонтерської діяльності.

За активної участі громадянського суспільства у волонтерській діяльності кожен його представник водночас виступає в кількох ролях – як громадянин країни, студент або співробітник установи чи організації, батько/мати, член громадської організації. Кожна з ролей пов'язана з певними цінностями, переконаннями людини, і, виходячи з цього, волонтер може вибрати для себе ту форму допомоги, яку хотів би надавати (таблиця 1).

Причина розвиненого волонтерського руху на заході криється в культурі сімейного виховання, яка вплинула на розвиток сімейного волонтерства. За результатами дослідження американського агентства Russ Reid, діти батьків, які займаються благодійною діяльністю, із вірогідністю 80% стануть також підтримувати добродійність, тоді як у сім'ях, де батьки не цікавляться філантропією, вірогідність залучення до неї дітей становить усього 25%.

З метою підтримки волонтерства в США перед Днем подяки щорічно відзначається День

сімейного волонтера (Family Volunteer Day). Ця подія не лише об'єднує членів сім'ї, а й надає їм можливість робити спільний внесок у розвиток місцевого самоврядування. Подібний досвід навчає дітей відчувати зв'язок між тим, що вони віддають, і тим, що отримують.

Досліджуючи в цьому контексті вітчизняні традиції, зазначимо, що їхнє коріння сягає XVI – XVII ст. Народження сімейного волонтерства пов'язане із заснуванням на території України вищих навчальних закладів. Зокрема, українськими панянками Галшкою Острозкою та Галшкою Гулевичівною були основані Острозька й Києво-Могилянська академії для дітей із різних верств населення. Як зазначають дослідники, щедра благодійність панянок була результатом гарного сімейного виховання, яке надалі стало прикладом для інших українських сімей [1].

Однією з перших вітчизняних добровільних організацій є товариство «Червоний Хрест». Це громадське об'єднання змогло залучити чимало сімейних волонтерів для шпиталів і лікарень. Прикладом для свого народу перед Першою світовою війною стала сім'я Великої княгині Єлизавети Федорівни, яка на власні кошти створила притулок для дітей, батьки яких загинули на війні.

Особливість волонтерського руху в сучасній Україні пов'язана з Революцією Гідності, яка зумовила суттєві зміни в політичному та соціокультурному середовищах. Унаслідок зовнішньої агресії Російської Федерації проти України виявилася неготовність державних структур ефективно реагувати на виклики й діяти в екстремальних умовах суспільного конфлікту, територіальної анексії та окупації частини української території. За такого перебігу подій

Таблиця 1

Форми волонтерської діяльності

Форми допомоги	Зміст волонтерської допомоги
Корпоративне волонтерство	Передбачає участь співробітників організації, партнерів і членів їхніх сімей у волонтерських програмах. Найбільш популярними програмами корпоративного волонтерства є допомога дитячим будинкам, проведення заходів для дітей-сиріт
Волонтерство за участю людей поважного віку	Ця вікова категорія людей займається переважно наданням благодійних навчальних послуг за професійною спрямованістю в галузі фінансів, бухгалтерії, виховання та навчання дітей тощо
Релігійне волонтерство	Цей вид волонтерства найбільш поширений у Європі. У межах діяльності релігійних спільнот проводяться волонтерські акції, надається індивідуальна благодійна допомога
Інклюзивне волонтерство	Метою інклюзивного волонтерства є вдосконалення системи соціальної адаптації осіб із обмеженими фізичними можливостями, забезпечення активної участі цих людей у волонтерській діяльності
Сімейне волонтерство	Надає можливість усій родині брати участь у волонтерських заходах, зокрема діти в групі з дорослими готують їжу в їдальнях для нужденних, прибирають територію, збирають пожертвування

вітчизняне громадянське суспільство продемонструвало вражаючу здатність до консолідації та мобілізації, зуміло створити дієву мережу сімейного волонтерства. Представники такої форми волонтерства взяли на себе зобов'язання щодо вирішення невідкладних проблем: надання різнопланової допомоги біженцям із окупованих територій, матеріально-технічне забезпечення військових, збір коштів і продовольства, закупівля медичного обладнання та медикаментів для поранених тощо.

Отже, інформаційно-просвітницький характер волонтерства поступився соціально спрямованому сімейному волонтерству. На практиці сімейне волонтерство виявилось найбільш продуктивним, адже в обхід бюрократичних процедур воно діє за родинними правилами – злагоджено й послідовно. Волонтерськими справами займається водночас уся сім'я – батьки, діти, дідусі та бабусі. Проте довгий час у суспільстві побутувала думка, що допомагати іншим можуть лише дорослі члени суспільства, а діти – це члени сім'ї, які самі потребують допомоги. Але вже сьогодні це є вкрай небезпечним висновком, оскільки побудувати громадянське суспільство неможливо без виховання соціально відповідального громадянина держави з раннього віку.

Нині практично в кожному населеному пункті нашої держави є хоча б одна група сімейних волонтерів, що свідчить про визнання українським суспільством значущості волонтерської діяльності й повернення громадян до християнських цінностей милосердя та благодійності. Зокрема, у закладах і установах системи соціального захисту населення працює близько 205 тисяч волонтерів, у тому числі близько 68 тисяч волонтерів-пенсіонерів і більше ніж 98 тисяч волонтерів серед молоді. Волонтери всіх категорій охопили увагою більше ніж півмільйона громадян, які потребують різних видів допомог. Це ще раз засвідчує те, що милосердя і благодійність залишаються незмінними атрибутами родинного життя в сучасних соціокультурних умовах. Допомагаючи іншим, волонтерські сім'ї стають згуртованішими й упевненими у своїх силах, привносять у своє життя ті цінності та звички, які дають їм змогу зміцнювати сімейні стосунки, вести активне й насичене добрими справами життя.

Проте в Україні потенціал сімейних волонтерів ще неповною мірою використовується. Причини цього такі: а) відсутня інфраструктура

волонтерської діяльності на регіональному та муніципальному рівнях; б) недосконалий механізм державного піклування про волонтерську діяльність; в) недостатня відповідальність керівників організацій, що залучають волонтерів, за якість волонтерської допомоги та її відповідність чинним стандартам, нормам і правилам; г) брак належного методичного, інформаційного та консультативного забезпечення волонтерської діяльності; д) відсутність системи професійної підготовки кадрів для кваліфікованої волонтерської й управлінської діяльності.

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що з 2014 р. волонтерський рух в Україні за масштабом поширення став показовим виявом громадської самоорганізації, що зумовило появу безпрецедентної кількості сімейних волонтерів.

Доведено, що кожна країна, виходячи зі своїх соціальних, культурних та економічних умов, має власну модель регулювання волонтерської діяльності. Для України в умовах соціально-економічної й політичної кризи найефективнішим має стати сімейне волонтерство, адже лише цей вид волонтерства організований у дусі родинної солідарності і єдності потреб. Проте для розвитку сімейного волонтерства варто запровадити певні організаційно-правові заходи:

1. Залучення сімейних волонтерів до участі в державотворенні: а) лобіювання спеціальних «сімейних програм», які були б зорієнтовані на розвиток сімейного волонтерства з урахуванням вікових особливостей та інтересів кожного члена сім'ї. Інакше можна отримати зворотній ефект – не залучити сім'ї до благодійної діяльності, а віддалити їх від нього; б) з метою родинного, національного та глобального об'єднання суспільства запровадження зустрічей ініціативних груп волонтерів із представниками органів державної влади; в) започаткувати відзначення кращих волонтерських сімей за внесок у розвиток благодійництва, волонтерства, активну громадську позицію та з нагоди Міжнародного дня волонтера.

2. Участь сімейних волонтерів у наданні освітніх послуг: а) навчання дорослих, що передбачає здобування старшим поколінням сімей нових знань, навичок, творчих здібностей і отримання впевненості у власних силах; б) безоплатна правова допомога членам малозабезпечених сімей; в) правопросвітницькі заходи із найбільш затребуваних правових потреб сімей; г) безоплатні консультації й тренінги за видами

волонтерських послуг; д) менторська підтримка підлітків із проблемних сімей.

3. Залучення сімейних династій до надання наставницьких послуг шляхом проведення освітніх модулів для студентської й учнівської молоді.

4. Підтримка соціальних ініціатив сімейних волонтерів: а) забезпечення хоспісної та паліативної допомоги сім'ям хворих; б) надання допомоги дітям, батьки яких загинули в районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту; в) здійснення волонтерського супроводу сімей, у яких проживають особи, які через фізичні або інші вади обмежені в реалізації своїх прав і законних інтересів.

5. Забезпечення здійснення інформаційно-пропагандистської діяльності: а) участь у публічних заходах задля розвитку і пропаганди сімейного волонтерства; б) культурно-просвітницькі програми та конкурси для розвитку лідерських навичок сімейних волонтерів; в) організація благодійних ярмарків, фандрейзингів і акцій для залучення ресурсів і коштів; г) висвітлення кращих практик сімейного волонтерства у форматі соціальних реклам, журналістських розслідувань, окремих тематичних програм.

6. Формування економіко-правового світогляду громадян на сімейне волонтерство: а) надання пільг дітям, що беруть участь у сімейному волонтерстві, під час вступу до вищих навчальних закладів і прийому на роботу; б) визначення механізму зарахування часу здійснення волонтерської діяльності до навчально-виробничої практики студентів у разі її здійснення за профілем спеціальності; в) отримання компенсації часу працюючим сімейним волонтерам у вигляді додаткових оплачуваних днів відпочинку; г) застосування норм Податкового кодексу України до волонтерських діячів.

Список використаної літератури:

1. Байдаченко Н. Галшка Острозька. Історія з ілюстраціями / Н. Байдаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mrspredko.livejournal.com/3035.html>.
2. Всесвітня декларація волонтерів : матеріали 11-го Конгресу Міжнародної асоціації волонтерів, Париж, 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.volunteer.kiev.ua/pages/70-zagalna_deklaracija_v.
3. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України // ВВР. – 2013. – № 25. – Ст. 252. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.
4. Про волонтерську діяльність : Закон України // ВВР. – 2011. – № 42. – Ст. 435. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.
5. Про громадські об'єднання : Закон України // ВВР. – 2013. – № 1. – Ст. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
6. Про соціальні послуги : Закон України // ВВР. – 2003. – № 45. – Ст. 358. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
7. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України // ВВР. – 2001. – № 42. – Ст. 213. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>.
8. Кудринская Л.А. Добровольческий труд: сущность, функции, специфика / Л.А. Кудринская // Социс. – 2006. – № 5. – С. 15–22.
9. Розширення можливостей недержавних організацій через залучення волонтерів та створення мереж / за ред. В. Дибайло, Ш. Малеріус Л. Гривняк та ін. – К., 2004. – 98 с.
10. Харрисон Ш. Корпоративная социальная ответственность: согласование поведения и репутации / Ш. Харрисон // Китчен Ф. Пабллик рилейшнз: принципы и практика / Ф. Китчен ; пер. с англ. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 180–209.
11. Хауляк Я. Створення умов для розвитку волонтерства: польський та інший європейський досвід / Я. Хауляк // Портал studua.org [Електронний ресурс] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ekopizza.in.ua/articles/2008/08/26/803.html>.
12. McCurley S. and Lynch R. Volunteer Management: Mobilizing All the Resources of the Community / S. McCurley, R. Lynch. – 2nd Edition. – Johnstone : Training and Consultation, Inc., 2006, 269 pgs.

Антонова Е. Р. Особенности функционирования семейного волонтерства в Украине

В статье доказано, что неотъемлемым институтом гражданского общества есть волонтерство. Последние общественно-политические события в государстве изменили формы волонтерства – из ученической и студенческой они переросли в действенную сеть семейных волонтеров. Однако она имеет ряд угроз, основной из которых является низкий уровень жизни семейных волонтеров, которые из-за финансовых трудностей не в состоянии в полной мере проявлять свою социальную активность.

Ключевые слова: государственное управление, гражданское общество, волонтерское движение, волонтерская деятельность, семейное волонтерство.

Antonova O. Features of functioning of family volunteering in Ukraine

It has been proven in the article that volunteering is an essential institution of the civil society. Due to the recent social and political events in the state, the forms of volunteering have changed drastically – from student ones they transformed into productive chain of family volunteers. But it has been determined that recently formed family volunteering is experiencing several problems, the most common of which are low level of life of family volunteers, who can't show their full social activity because of financial troubles and absence of complex approach to the reforming of legal bases of volunteer activity in Ukraine.

Key words: government, civil society, volunteerism, volunteer activities, family volunteering.

УДК 351.341.1(343.37)

К. В. Бисага

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

НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА ФІНАНСУВАННЮ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЗБРОЇ МАСОВОГО ЗНИЩЕННЯ УКРАЇНИ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ

У статті аналізуються особливості формування, становлення та розвитку національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в умовах інтеграції України у світовий економічний простір. Здійснюються огляд, систематизація, оцінка та виділення основних етапів побудови національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. За основу взято хронологію законодавства України від 1991 року по січень 2016 року.

Ключові слова: легалізація (відмивання) злочинних доходів, державний фінансовий моніторинг, національна система протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, Держфінмоніторинг, ФАТФ.

Постановка проблеми. В Україні сьогодні створено національну систему протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі – ПВД/ФТ), яка включає чинне законодавче поле, інституційну систему державних органів, суб'єктів первинного фінансового моніторингу та громадські організації, залучені до боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму. Її розвиток став важливим складником стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та посилення ролі в побудові єдиної світової мережі запобігання й протидії легалізації «брудних коштів». Пріоритетність співробітництва України з Європейським Союзом (далі – ЄС) і його окремими державами-членами пов'язується з тим, що ЄС визначатиме напрями економічного прогресу та політичну стабільність у регіоні в довгостроковій перспективі. У зв'язку із цим положення чинного законодавства європейських країн і відповідні аспекти міжнародної правотворчості набувають особливої актуальності для вітчизняного законодавства, викликають значний науковий та практичний інтерес у сфері

обговорення й розроблення в країні ефективної системи заходів ПВД/ФТ.

Варто зазначити, що національна система ПВД/ФТ України вже пройшла певні періоди свого формування й становлення. Концептуальними принципами її побудови стали такі міжнародні стандарти: а) відповідність конституційним нормам; б) відповідність вимогам міжнародних організацій; в) міжнародне співробітництво. Сучасний період розвитку перебуває на особливому контролі міжнародних організацій, держави та суспільства, і в цілому цьому питанню надається досить велике значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми й перспективи розвитку системи фінансового моніторингу в Україні окреслено в розвідках таких учених, як С.Г. Гуржій, В.С. Зеленецький, А.О. Клименко, І.В. Коломієць, В.Л. Кротюк, Є.В. Павліченко, М.М. Прошунін, С.В. Сімов'ян, В.А. Тимошенко, О.Д. Василик, І.Б. Дзедзик, С.О. Дмитров, О.А. Єрмоленко, М.В. Колдовський, О.О. Куришко, А.Н. Литвиненко, О.М. Петрук, О.І. Римарук, О.Б. Росоляк, О.Г. Сербина, К.С. Минакова, Т.А. Кобзева, А.С. Беніцький, О.В. Київець та інші.

Незважаючи на значний обсяг наукових праць із проблем протидії легалізації (відмиванню) злочинних доходів в Україні та їх безсумнівну дослідницьку цінність, питання визначення основних періодів формування, становлення й розвитку національної системи ПВД/ФТ до цього часу окремо не висвітлювалось. Тому зроблена нами характеристика найбільш значимих фактів цього процесу дає змогу як повніше зрозуміти сам процес, так і виділити основні періоди його становлення й розвитку, що у свою чергу дасть можливість на основі здобутих знань більш ефективно впроваджувати в Україні кращі регулятивні та інституційні механізми протидії відмиванню коштів [4; 5; 7].

Аналіз робіт згаданих українських дослідників дає підстави для висновку про відсутність на сьогодні єдиного наукового підходу в питанні формулювання критеріїв виділення періодів (етапів) становлення й розвитку національної системи ПВД/ФТ України. Проте за основу виокремлення таких періодів найчастіше, на нашу думку, беруться два чинники: прийняття законодавчих і нормативно-правових документів, які стали базовими для формування системи ПВД/ФТ, та формування системи інституційних органів, які впорядковували й розвивали загальну структуру системи ПВД/ФТ. Тому, взявши за основу обидва підходи, ми проаналізували всі найважливіші факти процесу формування української національної системи ПВД/ФТ від часу її початкового становлення донині [3].

Мета статті. Метою дослідження є систематизація та визначення основних періодів процесу формування, становлення й розвитку національної системи ПВД/ФТ України.

Виклад основного матеріалу. Україна не може стояти осторонь глобалізаційних та євроінтеграційних явищ і процесів. Проте вона, на жаль, у контексті глобалізації та європейської інтеграції належить до периферійних держав, що зумовлюється як рівнем її соціально-економічного розвитку, так і місцем та роллю держави в процесі сучасного світового розвитку, характерною рисою якого є так звана світова політична гра подій і впливів [2].

Такі глобальні фактори значно вплинули також на процес формування національної системи ПВД/ФТ України, яка з моменту проголошення незалежності й донині пройшла певні періоди в напрямі адаптації до кращих міжнародних стандартів у цій сфері.

За результатами аналізу українського законодавства підготовлено авторську хронологію

процесу формування української національної системи ПВД/ФТ від часу її початкового становлення до сьогодні, яку відображено в таблиці 1.

Вивчення й аналіз наведених етапів формування національної системи ПВД/ФТ дає змогу говорити про три основні періоди її розвитку. Така думка базується на застосованому нами *методі виділення системоутворюючих подій, які виокремлюють кожен такий період за його якісними характеристиками*. Інакше кажучи, кожен із виділених періодів відрізняється за якістю побудови правових, регулятивних та інституційних основ національної системи ПВД/ФТ. І ця нова якість кожного окремого періоду в українських реаліях не є здобутком внутрішнього саморозвитку національної системи ПВД/ФТ, а становить насамперед результат серйозного впливу й тиску на неї зовнішніх міжнародних стандартів і дій ФАТФ, Егмонтської групи та Комітету MONEYVAL.

Отже, питання протидії відмиванню злочинних доходів стали актуальними для України як нової держави відразу після розпаду Радянського Союзу, коли можна було спостерігати різке зростання злочинності, пов'язаної з приватизацією. Проте варто зазначити, що в 1990-х роках в Україні, як і в усіх пострадянських країнах, не існувало системи протидії легалізації (відмиванню) злочинних доходів. Її створення розпочалось із вивчення універсальних стандартів, розроблених ООН, і європейських стандартів у цій сфері. У цей підготовчий період державою зроблено декілька законодавчих кроків у напрямі боротьби з відмиванням грошей. Після набуття Україною в 1995 році членства в Раді Європи розпочався процес приєднання до основних європейських конвенцій із питань кримінального судочинства, серед яких найважливішими документами стали *Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом та Європейська конвенція про взаємну допомогу в кримінальних справах*.

Однак перший період реальних дій держави у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів розпочався лише в 2002 році, коли у зв'язку з недостатньою боротьбою з відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, Україну було включено до списку країн із високим рівнем криміналізації економіки, які несуть потенційну загрозу світовому співтовариству. Для включення України в списки «потенційно небезпечних» із точки зору відмивання

Таблиця 1

Етапи становлення та розвитку національної системи ПВД/ФТ України

1991 рік
Україна приєдналась до <i>Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин</i> .
1995 рік
Україна набула членство в Раді Європи та розпочала приєднання до європейських конвенцій із питань кримінального судочинства: <i>Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом</i> (дата підписання – 29 травня 1997 року), <i>Європейської конвенції про взаємну допомогу в кримінальних справах</i> (дата підписання Україною – 29 травня 1997 року, дата ратифікації – 16 січня 1998 року, дата набуття чинності – 9 червня 1998 року).
2000–2001 роки
Здійснюється імплементація норм європейського законодавства: встановлення кримінальної відповідальності за відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, включення до <i>Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»</i> і <i>Закону України «Про банки та банківську діяльність»</i> окремих розділів щодо запобігання використанню фінансової системи з метою легалізації доходів.
Вересень 2001 року
На Пленарному засіданні ФАТФ визнала заходи, що вживаються Україною у сфері протидії відмиванню коштів, недостатніми. Причини щодо включення України були такими: № 4 – відсутність обов'язкового моніторингу всіх фінансових систем; № 8 – відсутність законів із приводу регулювання фінансових інститутів; № 10 – ненадання фінансової звітності щодо підозрілих фінансових операцій; № 11 – небажання фінансового сектора допомагати відповідним органам із приводу перешкоджання відмиванню брудних грошей; № 14 – фіктивні компанії; № 15 – складність визначення власників компаній; № 16 – складність визначення керівного складу компаній; № 23 – участь злочинних угруповань у відмиванні грошей; № 24 – відсутність законів, які регулювали б обмін інформацією між міжнародними правовими організаціями; № 25 – небажання приймати адекватні заходи у відповідь на порушення законодавства. Головний недолік – відсутність спеціального закону, спрямованого на запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, а також нестворення Україною свого національного Підрозділу фінансової розвідки. У результаті цього Україну віднесено до переліку країн і територій, які не співпрацюють у сфері запобігання відмиванню коштів – «чорного списку».
Грудень 2001 року
<i>Указом Президента України «Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 10 грудня 2001 року № 1199</i> Кабінету Міністрів України доручено утворити в складі Міністерства фінансів України Державний департамент фінансового моніторингу зі статусом урядового органу державного управління, затвердити відповідне положення та вирішити інші питання його діяльності.
2002 рік
<i>Постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 року № 35</i> у складі Міністерства фінансів України утворено Державний департамент фінансового моніторингу.
<i>Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2002 року № 194</i> затверджено Положення про Державний департамент фінансового моніторингу.
У квітні 2002 року <i>Постановою Національного банку України № 164</i> затверджено рекомендації для банків із розробки програм протидії легалізації грошей, отриманих злочинним шляхом. Цим документом визначено 15 ознак, які можуть вказувати на «відмивання» грошей: немотивовану відмову клієнта в наданні відомостей про себе або від більш вигідних умов під час банківських операцій; явну невідповідність операцій, що проводяться клієнтом, профілю його діяльності; відсутність економічного змісту в операціях клієнта тощо.
Кабінет Міністрів України та Національний банк України <i>Постановою від 15 травня 2002 року № 678</i> затвердили на 2002 рік програму протидії легалізації («відмиванню») доходів, отриманих злочинним шляхом. 27 заходів цієї програми визначили основною метою створення ефективної системи протидії легалізації («відмиванню») злочинних доходів.
<i>Постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня 2002 року № 700</i> регламентовано порядок визначення критеріїв віднесення фінансових операцій до сумнівних.
У цьому році Україна ратифікувала Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом та прийняла <i>Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 28 листопада 2002 року</i> , який у цілому відповідав міжнародним стандартам у сфері боротьби з кримінальними доходами (<i>Віденській і Страсбурзькій конвенціям, Директиві ЄС про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей та Базельським принципам щодо діяльності банків</i>).
20 грудня 2002 року на Пленарному засіданні ФАТФ приймає рішення про застосування до України економічних санкцій, які стосувались насамперед банківської сфери та сфери фінансових послуг.
2003 рік
У 2003 році продовжилась робота щодо доопрацювання та внесення змін до базового Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом». Це дало змогу значно вдосконалити інше законодавство у сфері надання фінансових послуг. З метою створення цілісної, внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази було внесено необхідні зміни до законів, які регулюють діяльність на ринку фінансових послуг.
Проведена робота суттєво наблизила українське законодавство до вимог Сорока рекомендацій ФАТФ та дала можливість усунути недоліки, визначені Критеріями 1, 5–8, 10, 11, 13–16, 25, наявність яких була підставою для включення України до «чорного списку» неспівпрацюючих країн.

Січень – лютий 2003 року

Законом України від 6 лютого 2003 року внесено зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність» та Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» у частині встановлення вимог щодо правил і програм внутрішнього фінансового моніторингу банків та інших фінансових установ, заборони анонімних (номерних) рахунків. Банкам надано повноваження отримувати для ідентифікації клієнтів дані як від самих клієнтів, так і від державних органів, а також встановлено 5-річний термін зберігання документів про здійснення підозрілих фінансових операцій і результати ідентифікації їх учасників.

Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено новою статтею 166-9, яка встановила адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо запобігання й протидії легалізації

Квітень – червень 2003 року

Для забезпечення роботи базового Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» прийнято низку нормативних актів.

4 квітня 2003 року Верховна Рада України внесла зміни до статті 209 Кримінального кодексу України та надала нове визначення самого поняття легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, як «вчинення фінансової операції чи укладення угоди з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховування чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, а також одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів».

Кримінальний кодекс України також доповнено новою статтею 209-1 «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», яка визнала кримінальним злочином умисне неподання або подання завідомо недостовірної інформації про підозрілі фінансові операції, а також розголошення відомостей про них.

Згідно зі змінами до статті 112 *Кримінально-процесуального кодексу України* в справах про умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, досудове слідство може провадитись слідчими всіх правоохоронних органів.

З огляду на те, що згідно зі статтею 11 базового Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» однією з підстав віднесення фінансової операції до такої, що підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу, є участь особи, зареєстрованої чи розташованої в країні (на території), яка не бере участь у міжнародному співробітництві у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, *Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 645* затверджено порядок визначення відповідних країн (територій), а *Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 року № 419-р* затверджено перелік таких країн (територій).

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 644 затверджено Порядок реєстрації фінансових операцій суб'єктами первинного фінансового моніторингу та порядок надання інформації Державним комітетом фінансового моніторингу (далі – Держфінмоніторинг).

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 646 затверджено Порядок взяття на облік Держфінмоніторингом фінансових операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу.

Держфінмоніторингом видано *Наказ «Про затвердження Вимог до організації фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму» від 24 квітня 2003 року № 40*, яким встановлено вимоги до внутрішніх процедур суб'єктів фінансового моніторингу.

Наказом Держфінмоніторингу від 12 травня 2003 року № 46 затверджено Вимоги до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

У травні 2003 року затверджено *Наказ Держфінмоніторингу «Про затвердження деяких форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та Інструкції щодо їх заповнення» № 48*, яким встановлено форми обліку й подання інформації про підозрілі фінансові операції, а також інструкції щодо заповнення цих форм.

Усі ці дії були частиною необхідної підготовки до початку дії базового Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».

12 червня 2003 року

Набрав чинності *Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»*. Держфінмоніторинг почав отримувати й обробляти повідомлення від суб'єктів фінансового моніторингу.

Червень 2003 року

У червні 2003 року Кабінет Міністрів України звернувся до Європейської контрольної групи ФАТФ із пропозицією ініціювати направлення до України експертної місії ФАТФ. У вересні того ж року в межах другого раунду оцінки Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів (MONEYVAL) Україну відвідала група експертів MONEYVAL разом із представниками ФАТФ. За результатами візиту в жовтні 2003 року Україною було представлено відповідний план подальших дій щодо вдосконалення національної системи фінансового моніторингу. З метою створення цілісної, внутрішньо узгодженої нормативно-правової бази було внесено необхідні зміни до законів, які регулюють діяльність на ринку фінансових послуг. Внесені поправки забезпечили відповідність українського законодавства 40+9 Рекомендаціям ФАТФ та дали змогу усунути недоліки, наявність яких обумовила включення України до «чорного списку».

Липень 2003 року
Прийнятий Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» від 22 липня 2003 року № 740 визначив подальші напрями розвитку національної системи боротьби з відмиванням коштів. Керуючись статтею 1 цього указу, Держфінмоніторинг за участю всіх зацікавлених державних органів розробив проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму», який у вересні 2003 року Кабінетом Міністрів України подано до парламенту. Законопроект імплементував положення нової редакції Сорока рекомендацій ФАТФ, Восьми спеціальних рекомендацій щодо боротьби з фінансуванням тероризму, Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму. На виконання Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» до парламенту подано також законопроект щодо визнання Держфінмоніторингу центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1565 утворено Міжвідомчу робочу групу з дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, затверджено положення про неї, визначено керівника групи – першого заступника міністра фінансів – голову Держфінмоніторингу. Не менш важливим етапом, передбаченим Указом Президента України «Про заходи щодо розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму», стала ратифікація 4 лютого 2004 року Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Указом також заплановано створити Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму (ЄІС). Створення системи передбачається шляхом об'єднання відповідних інформаційних ресурсів баз даних державних органів. Одним з етапів на цьому шляху в подальшому стало затвердження Кабінетом Міністрів України розробленої Держфінмоніторингом і погодженої із зацікавленими органами Державної програми створення та функціонування ЄІС та Положення про цю систему.
2004 рік
Беручи до уваги виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо усунення виявлених недоліків, на Пленарному засіданні ФАТФ 26 лютого 2004 року її було виключено із «чорного списку» ФАТФ. Однак процедуру активного моніторингу, яка передбачає контроль за імплементацією загального законодавства, а також упровадження спеціальних законодавчих актів було продовжено щодо України ще на один рік. Із серпня 2004 року розпочато створення територіальних структурних підрозділів Державного департаменту фінансового моніторингу, що мало значно поліпшити його взаємодію з державними й правоохоронними органами на місцях. Держфінмоніторинг України у 2004 році став членом Егмонтської групи.
2005 рік
З 1 січня 2005 року Держфінмоніторинг України став центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 24 грудня 2004 року № 1527/2004. Специфіка цього державного органу характеризується такими ознаками: – спеціальний статус; – вузькоспеціалізований характер діяльності; – повноваження поширюються на діяльність фізичних осіб і юридичних осіб незалежно від їх відомчої підпорядкованості та форми власності; – можливість застосування заходів адміністративного примусу.
9 лютого 2005 року
У ході Пленарного засідання ФАТФ, що відбулось 9 лютого 2005 року, делегації України було повідомлено, що оскільки на момент виключення України із «чорного списку» основною рекомендацією ФАТФ була необхідність удосконалення імплементації нового законодавства для вдосконалення основ міжнародного співробітництва, а зазначений закон прийнято не було, то ФАТФ вирішила продовжити процедуру активного моніторингу України. У серпні 2005 року Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 315-р було схвалено Концепцію розвитку системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки. 1 грудня 2005 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання міжнародного співробітництва у сфері запобігання фінансуванню тероризму», який набрав чинності 1 січня 2006 року.
Лютий 2006 року
З огляду на вжиті Україною заходи в лютому 2006 року ФАТФ визнала, що Україна усунула всі недоліки, виявлені в лютому 2004 року після виключення її із «чорного списку». ФАТФ прийняла рішення припинити процедуру активного моніторингу щодо України.

2007 рік
19 червня 2007 року <i>проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» № 2847</i> прийнято Верховною Радою України в цілому як закон, який не набрав чинності, оскільки в цей період роботу Верховної Ради України було визнано нелегітимною. У 2007 році Україна стала першою державою на пострадянському просторі, яку було обрано місцем проведення засідання Робочих груп Егмонт. Держфінмоніторинг України організував та провів у м. Києві засідання робочих груп Егмонтської групи, участь у якому взяли 125 представників підрозділів фінансових розвідок і міжнародних експертів.
2010–2011 роки
Період 2006–2009 років характеризується певним «застоем» у національному законодавстві у сфері фінансового моніторингу, незважаючи на нові міжнародні стандарти, які з'явились у цій сфері. Унаслідок цього в лютому 2010 року ФАТФ включила Україну до переліку країн зі стратегічними недоліками в системі протидії відмиванню коштів – «сірого списку» ФАТФ. Разом з Україною до «сірого списку» потрапили ще 20 країн. ФАТФ закликала всі юрисдикції, які потрапили до «сірого списку», терміново та в межах запропонованих строків завершити імплементацію планів заходів. ФАТФ зазначила про ретельний контроль зі свого боку щодо імплементації цих планів заходів. З метою усунення недоліків Україна спільно з Контрольною групою ФАТФ із питань міжнародного співробітництва (ICRG) розробила план дій, виконання якого було необхідною умовою для виключення України із зазначеного списку. З метою виконання узгодженого з ФАТФ плану дій було прийнято такі законодавчі акти: – Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 18 травня 2010 року № 2258, який набрав чинності 21 серпня 2010 року; – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо арешту активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та визначення порядку доступу до таких активів» від 21 квітня 2011 року № 3266, який набрав чинності 19 травня 2011 року. Цим законом удосконалено процедуру арешту терористичних активів у цивільному порядку, а також визначено порядок доступу до таких активів відповідно до Третьої спеціальної рекомендації ФАТФ; – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 21 квітня 2011 року № 3267, який набрав чинності 19 травня 2011 року. Цим законом криміналізовано маніпулювання на фондовій біржі та віднесено вказаний злочин до предикатних, що повною мірою відповідало Першій рекомендації ФАТФ; – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інсайдерської інформації» від 22 квітня 2011 року № 3306, який набрав чинності 25 травня 2011 року. Цим законом інсайдерську торгівлю віднесено до предикатних злочинів, що повною мірою відповідало Першій рекомендації ФАТФ; – Указ Президента України «Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» від 13 квітня 2011 року № 466/2011, згідно з яким Державний комітет фінансового моніторингу України було перетворено на Державну службу фінансового моніторингу України. З того часу Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України. Держфінмоніторинг входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. У Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 року, затвердженій <i>Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 року № 190-р</i>, визначено заходи законодавчого, організаційного та інституційного характеру, спрямовані на забезпечення стабільного й ефективного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. 20–24 червня 2011 року члени ФАТФ визнали, що Україна продемонструвала прогрес у вдосконаленні режиму протидії відмиванню коштів, у тому числі шляхом прийняття законів, які вирішили питання криміналізації відмивання коштів і фінансування тероризму, а також замороження активів терористів відповідно до резолюції Ради Безпеки ООН № 1373. Рішенням Пленарного засідання ФАТФ в Україну направлено виїзну місію для підтвердження фактів початку імплементації необхідних реформ із метою усунення визначених ФАТФ недоліків. 5–6 вересня 2011 року відбувся візит експертів ФАТФ із метою оцінки стану виконання узгодженого з ФАТФ плану дій. За результатами проведеної місії експертами було затверджено звіт, у якому зазначено, що Україна імплементувала план дій, команда експертів може підтвердити, що процес упровадження необхідних реформ і дій розпочався та триває. Як наслідок, на пленарному засіданні ФАТФ, що проходило протягом 24–28 жовтня 2011 року, одногослосно було підтверджено, що Україна виконала взяті на себе зобов'язання, і прийнято рішення про припинення моніторингу України та виключення її з переліку країн, які мають стратегічні недоліки системи протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму.
16 лютого 2012 року
ФАТФ затверджено нові Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення. Уперше дію рекомендацій було поширено на протидію фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Ці стандарти визначили перспективи розвитку національної системи фінансового моніторингу на наступні роки.

2013 рік

Держфінмоніторингом України з урахуванням Методології оцінки відповідності національних законодавств новим Стандартам ФАТФ (прийнятої в лютому 2013 року) за участю зацікавлених державних органів підготовлено нову редакцію проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму».

Упродовж 2013 року прийнято також 23 акти, розробником яких був Держфінмоніторинг України. Серед них згадаємо такі:

– Указ Президента України «Про затвердження Угоди про створення Ради керівників підрозділів фінансової розвідки держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав» від 8 квітня 2013 року № 203/2013;

– Постанову Кабінету Міністрів України і Національного банку України «Про затвердження плану заходів на 2013 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 11 березня 2013 року № 155;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 747» від 9 жовтня 2013 року № 747;

– Постанову Кабінету Міністрів України та Національного банку України «Про затвердження плану заходів на 2014 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 25 грудня 2013 року № 971.

Завдяки проведеній роботі у 2013 році Україну виключено з процедур постійного моніторингу Комітету MONEYVAL.

14 жовтня 2014 року

14 жовтня 2014 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», який набрав чинності 6 лютого 2015 року.

Цей закон спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, суспільства й держави, гарантування національної безпеки шляхом визначення правового механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування бази даних для надання уповноваженим органам державної влади й компетентним органам іноземних держав можливості виявляти та розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням грошей та іншими незаконними фінансовими операціями.

Законом комплексно вдосконалено національне законодавство у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Зокрема, здійснено такі заходи:

1) запроваджено національну оцінку ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму та вдосконалено ризик-орієнтовний підхід;

2) визначено заходи щодо боротьби з фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;

3) включено податкові злочини до числа предикатних до відмивання коштів;

4) запроваджено обов'язковий фінансовий моніторинг щодо національних публічних діячів і посадових осіб інших країн та міжнародних організацій;

5) знято порогові суми для здійснення фінансового моніторингу ріелторами й нотаріусами;

6) виключено осіб, які здійснюють операції з готівковими коштами на суму понад 150 000 грн, із числа суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами;

7) удосконалено процедуру зупинення фінансових операцій;

8) внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо таких питань:

а) підслідності злочинів, передбачених статтями 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» та 209-1 «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму» Кримінального кодексу України;

б) проведення досудового розслідування в провадженнях із легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, без попереднього або одночасного притягнення особи до кримінальної відповідальності за вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у кримінальних провадженнях за статтею 209 Кримінального кодексу України у таких випадках:

– суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, вчинено за межами України, а легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, – на території України;

– факт вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, встановлено судом у відповідних процесуальних рішеннях.

Окрім цього, упродовж 2014 року у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму було прийнято нормативні акти. Так, Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигододержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14 жовтня 2014 року № 1701-VII, Міністерством фінансів України – 2 накази, Міністерством юстиції України – 1 наказ, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – 2 рішення, Правлінням Національного банку України – 5 постанов.

Травень 2015 року
Прийнято <i>Постанову Національного банку України «Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу» від 26 червня 2015 року № 417</i> , розроблену відповідно до Закону України «Про Національний банк України», Закону України «Про банки і банківську діяльність», Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» з метою запобігання використанню банківської системи для легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення.
14–18 вересня 2015 року
З 14 по 18 вересня 2015 року в м. Страсбурзі на 48 Пленарному засіданні Спеціального Комітету експертів Ради Європи з питань взаємної оцінки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (MONEYVAL) українською делегацією було презентовано третю доповідь щодо прогресу в Україні у сфері боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму. За результатами обговорення Звіту прогресу України Комітет MONEYVAL схвалив представлену Україною інформацію та позитивно оцінив заходи, які вживаються Кабінетом Міністрів України в цій сфері. Така оцінка європейського співтовариства, у тому числі й позитивний результат місії експертів Європейського Союзу щодо виконання Україною вимог із лібералізації візового режиму у сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, свідчать про цілеспрямовані й результативні кроки України на шляху реформування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму й фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.
Січень 2016 року
Кабінет Міністрів України схвалив <i>Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року</i> , яка набрала чинності 1 січня 2016 року. Метою цього документа є законодавче, організаційне й інституційне вдосконалення та забезпечення стабільного функціонування національної системи запобігання й протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

грошей країн дійсно існувало багато підстав: країна з перехідною економікою, з нерозпочатими реформами, слабкою та погано контрольованою фінансовою системою, розвиненою корупцією. За оцінками фахівців ФАТФ, на той час Україна частково чи повністю відповідала основним критеріям, за якими визначаються країни, що не співпрацюють у сфері боротьби з відмиванням коштів («чорний список», NCCT). До серйозних недоліків було віднесено такі: неефективність державної системи доведення інформації про операції, що підлягають фінансовому моніторингу, до уповноваженого органу – фінансової розвідки; недостатню ідентифікацію клієнта; неналежне фінансування боротьби з відмиванням коштів, здобутих злочинним шляхом. Особливо наголошувалось на відсутності спеціального (базового) закону, спрямованого на ПВД/ФТ. Варто визнати, що на момент проведення оцінки ФАТФ система протидії відмиванню злочинних доходів в Україні була фактично відсутня.

У такій ситуації уряд країни був змушений негайно впроваджувати невідкладні заходи відповідно до рекомендацій міжнародної групи ФАТФ, які сприяли б виправленню цієї ситуації. Цей період закінчився в лютому 2004 року, коли ФАТФ виключила Україну зі свого «чорного списку», хоча активний моніторинг щодо Укра-

їни залишено ще на один рік. І лише в лютому 2006 року ФАТФ визнала, що Україна усунула всі недоліки, та прийняла рішення припинити процедуру активного моніторингу щодо України.

У 2004 році Держфінмоніторинг України став членом Егмонтської групи, що підтвердило його відповідність загальноприйнятому визначенню Підрозділу фінансової розвідки, у тому числі наявність необхідних повноважень на отримання, обробку й подальшу передачу інформації, а також досягнення ним повною мірою функціонально оперативного стану, правоздатності й готовності до співробітництва з підрозділами фінансової розвідки інших країн.

Другий період розпочинається в лютому 2010 року. Слабкість і дисфункціональність державних інституцій, які беруть участь у регулюванні та контролі процесу боротьби з відмиванням злочинних доходів, спровокували на цьому етапі значний сплеск злочинного перерозподілу та присвоєння капіталів і ресурсів, поширення й зміцнення відносин підкупу-продажності в публічній і приватній сферах, формування владно-кланових та корпоративних злочинних співтовариств організованого типу. У зв'язку із цим Україна знову потрапила до списку ФАТФ, пов'язаного з моніторингом процесу боротьби з відмиванням грошей і протидії фінансуванню тероризму, а щодо українських

фінансових установ застосовуються певні дискримінаційні заходи. Тому українським урядом упродовж 2010–2011 років проведено відповідні зміни в законодавстві щодо протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Результатом спільних зусиль Державної служби фінансового моніторингу та Національного банку України, а також інших органів державної влади стало прийняте 28 жовтня 2011 року рішення ФАТФ про виключення України зі списку щодо моніторингу процесу боротьби з відмиванням грошей і протидії фінансуванню тероризму.

Третій період розвитку системи пов'язується із затвердженням у 2012 році ФАТФ оновлених міжнародних стандартів із протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму й розповсюдженню зброї масового знищення. У нових рекомендаціях ФАТФ повністю уніфіковано процедури протидії фінансуванню тероризму з процедурами протидії відмиванню коштів, запроваджено нові вимоги щодо протидії фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, розширено перелік предикатних злочинів, посилено вимоги щодо протидії відмиванню корупційних доходів, посилено вимоги до застосування у фінансовій системі підходу, що ґрунтується на оцінці ризиків відмивання коштів, запроваджено вимоги щодо координації протидії відмиванню коштів на національному рівні, посилено вимоги до міжнародної співпраці та підвищено роль підрозділів фінансової розвідки. Саме нові Рекомендації ФАТФ змусили Держфінмоніторинг України з урахуванням Методології оцінки відповідності національних законодавств новим Стандартам ФАТФ (прийнятої в лютому 2013 року) за участю зацікавлених державних органів підготувати нову редакцію проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та інші правові акти. Завдяки проведеній роботі в 2013 році Україну виключено з процедур постійного моніторингу Комітету MONEYVAL.

У листопаді 2014 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», підготовлений з огляду на оновлені Рекомендації ФАТФ 2012 року. У цьому законі знайшли правову

імплементацию положення оновлених 40 Рекомендацій ФАТФ (2012 року) та додаткових нормативних документів, підготовлених ФАТФ для більш практичного розуміння рекомендацій і впровадження їх країнами в національні правові системи. Законом комплексно, у межах його регулювання, удосконалено всі сфери суспільних відносин, які регламентують роботу суб'єктів фінансового моніторингу, правоохоронної й судової систем [6].

У 2015–2016 роках Кабінетом Міністрів України та Національним банком України прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на виконання нового базового закону у сфері ПВД/ФТ.

Завдяки цим діям державних інституцій національна система ПВД/ФТ отримала в третьому періоді новий якісний розвиток, що базується на комплексному підході до визначення її організаційно-правової інфраструктури, яка складається з певних підсистем і процедур: системи органів зі збору попередньої перевірки й передачі інформації до правоохоронних органів; процедури перевірки джерел доходів; механізму ідентифікації особи відмивача (як власника коштів, так і його співучасника у відмиванні); механізму фіксації факту перевірки джерела доходів; механізму фіксації факту передачі інформації до компетентних правоохоронних органів; механізму зворотного інформування про результати розслідування; переліку установ, підприємств та організацій, зобов'язаних повідомляти про підозрілі операції; системи ознак і механізмів визначення підозрілих операцій на рівні конкретних фінансово-господарських структур; системи поточного контролю за підозрілими операціями та процедур інформування осіб, відповідальних за збір такої інформації; організаційної й процесуальної процедур міжнародного співробітництва; законодавчого забезпечення конфіскації предметів відмивання; системи прав та обов'язків суб'єктів, на яких покладено функції контролю й правозастосовних відносин, пов'язаних із відмиванням доходів незаконного походження.

Проте цей на перший погляд позитивний аспект упровадження міжнародних стандартів у національну систему ПВД/ФТ, на жаль, є чисто демонстративно-показною, фасадною стороною української «антивідмивочної системи». Адже існуючі проблеми та негатив у системі (точніше – небезпека) уміло приховані в «тихому болоті» невиконання інституційними структу-

рами норм і законів, що регулюють цю важливу сферу. Створення гарної, європейської за змістом і формою правової бази не стало гарантією отримання таких же гарних, позитивних результатів у площині практичної боротьби з відмиванням злочинних доходів. Величезні суми коштів, уже «відмиті» та які «відмиваються» в Україні [9], найкраще свідчать про неефективність роботи національної системи протидії відмиванням злочинних доходів, яка залишається майже повністю залежною від фінансово-політичних інтересів правлячих у країні кланово-олігархічних угруповань. Створення публічної видимості боротьби із цим негативним явищем, уміла імітація державними інституціями, залученими до цього процесу, «бурхливої» діяльності, відсутність дієвого нагляду й контролю за дотриманням і виконанням усіма суб'єктами фінансового моніторингу встановлених норм антилегалізаційного законодавства – ось головні чинники, що живлять, підтримують та поглиблюють корупцію в усіх сферах життя українського суспільства. Однак варто пам'ятати, що євроінтеграційний курс України, економічні реформи й фінансова підтримка міжнародних організацій, спрямовані на виведення економіки нашої держави з кризового стану та поліпшення ситуації у сфері боротьби з відмиванням доходів, можуть бути легко знівельовані за відсутності в країні стабільного інституційного механізму протидії злочинним доходам і розширеного міжнародного співробітництва. Важливість такої міжнародної співпраці для України посилюється необхідністю знищення схем відмивання грошей у країні та незаконних фінансових потоків за її межі, які цілком використовують відкритість кордонів, сучасну інтеграцію фінансових систем і відмінності правових систем різних держав для уникнення відповідальності.

Проблема масштабного відмивання злочинних доходів і незаконних фінансових потоків зумовила в Україні широке суспільне невдоволення та стала однією з головних причин політичних пертурбацій у формі Майдану 2004 року та Євромайдану 2014 року. За період 2004–2013 років з України посередництвом незаконних фінансових потоків було виведено 116,76 млрд доларів [10]. Капітал у країні було знекровлено. Саме тому поворотне орієнтування України на ЄС викликане пошуком нового капіталу та потребою зупинити виснаження країни незаконними фінансовими потоками. Росія – світовий лідер у незаконних фінансових потоках, який не

виглядав вигідно у зв'язку із цим в очах українців. Тому цілком імовірно, що політичний вибух 2014 року в Україні став наслідком також накопиченої всередині країни проблеми з масштабним вивезенням незаконних капіталів правлячою кланово-політичною владою країни.

Задеклароване прагнення до членства в ЄС вимагає від України досягнення відповідних політичних, економічних критеріїв та інших вимог, пов'язаних зі вступом, які отримали назву «Копенгагенські критерії». Досягнення цих стандартів розвитку є першочерговим завданням країни в реалізації європейських прагнень. Серед інших завдань питання узгодження національної системи ПВД/ФТ зі стандартами ЄС є особливо важливим, що підтверджується текстом підписаної в 2014 році між Європейським Союзом та Україною Угоди про асоціацію, що являє собою новий етап у розвитку європейсько-українських договірних відносин, маючи на меті політичну асоціацію та економічну інтеграцію. Ключовими елементами підтримання й розширення відносин між ЄС та Україною, які утворюватимуть основу таких відносин, є принципи вільної ринкової економіки, належного державного управління, боротьби з корупцією й різними формами транснаціональної організованої злочинності та тероризмом, сприяння сталому розвитку й ефективним багатостороннім контактам.

Після підписання політичної частини Угоди про асоціацію між ЄС та Україною на саміті Україна – ЄС 21 березня 2014 року обидві сторони підписали економічну частину угоди 27 червня 2014 року. Повністю Угода про асоціацію набере чинності після її ратифікації всіма країнами – членами ЄС.

Угода про асоціацію України з ЄС виступає не лише одним із міжнародних юридично зобов'язуючих документів, а й потужним стимулом для реалізації необхідних реформ та інституціональних перетворень в економіці України. Однак експерти щодо результатів імплементації Угоди про асоціацію з ЄС у 2015 році та завдань для державних органів України зазначають, що з огляду на реальний стан виконання відповідними державними органами завдань із підготовки та введення в дію окремих правових документів, передбачених програмою імплементації Угоди про асоціацію на 2015 рік, їх вплив на економічний стан країни, а також проблеми, що виникають у зв'язку з розвитком зовнішньоекономічних стосунків із країнами ЄС у нових умовах, державні органи не забезпечи-

ли «швидкий старт» імплементації, що створює реальну загрозу виконанню завдання щодо готовності до вступу в ЄС до 2020 року. Однією із суттєвих причин виникнення такого стану справ з імплементацією Угоди про асоціацію можна вважати інституційну слабкість процесу її забезпечення [1].

21 січня 2015 року Комітетом Міністрів Ради Європи затверджено План дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки, основною метою якого є підтримка України у виконанні її статутних і специфічних зобов'язань як держави – члена Ради Європи та сприяння вирішенню фундаментальних питань у сфері прав людини й верховенства права в Україні. Серед пріоритетів План дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки визначає боротьбу з відмиванням грошей. Дії Ради Європи в цій сфері включатимуть роботу з представниками української влади над подальшою розробкою й удосконаленням системи із запобігання відмиванню грошей та боротьби з фінансуванням тероризму, щоб узгодити її з європейськими стандартами й рекомендаціями MONEYVAL. Буде посилено співпрацю на національному рівні, а також збільшено можливості в таких ключових сферах, як фінансові розслідування, нагляд за роботою банків на центральному й регіональному рівнях. Крім того, Рада Європи сприятиме уряду України в посиленні законодавчої, регуляторної та наглядової функцій Державного комітету з фінансового моніторингу України, Національного банку України, Державної комісії із цінних паперів та фондового ринку, а також Державної комісії з регулювання ринку фінансових послуг [8].

Висновки і пропозиції. Сьогодні в Україні створена й розвивається державна система ПВД/ФТ, у розвитку якої ключову роль відіграє фінансовий моніторинг. Держфінмоніторинг – головний інститут системи фінансового моніторингу, який у сукупності з фінансово-наглядовими органами утворює інституційну основу державної системи ПВД/ФТ. Держфінмоніторинг інтегрує діяльність фінансових установ, які здійснюють контроль за виконанням фізичними та юридичними особами вимог процедур фінансового моніторингу, і правоохоронних органів шляхом отримання інформації про підозрілі угоди від фінансових установ та передачі матеріалів після їх аналізу в правоохоронні органи.

Характерною особливістю української національної системи ПВД/ФТ упродовж усього періоду її розвитку є суттєвий вплив на неї міжна-

родних чинників. Насамперед маються на увазі взаємовідносини України з такими міжнародними організаціями, як ФАТФ, Егмонтська група та MONEYVAL. Очевидно, що найбільш продуктивними в розбудові національної системи ПВД/ФТ стали періоди, коли на Україну як державу накладалися спеціальні санкції цих організацій за недостатню роботу в боротьбі з відмиванням злочинних доходів. Така висока залежність від прямого впливу міжнародних організацій, визнаних законодавцями (стандартизаторами) у сфері боротьби з відмиванням злочинних доходів і фінансуванню тероризму, не є в сучасному світі унікальним явищем, а свідчить більше про значне поглиблення інтеграції України в міжнародну систему боротьби з відмиванням злочинних доходів. І це, безперечно, позитивний та важливий крок уперед на шляху розвитку української національної системи ПВД/ФТ.

Кількісно-якісні характеристики кожного з визначених нами трьох періодів пов'язуються з базовими чинниками такого виділення (розробкою та прийняттям законів, підзаконних актів і нормативів, створенням інституцій тощо), які у свою чергу значною мірою детермінуються продуктивністю та якістю законотворчої роботи Верховної Ради України, діяльністю Кабінету Міністрів України і його структурних підрозділів, а також загальною суспільно-політичною ситуацією, сформованою найбільшими кланово-політичними структурами в той чи інший період розвитку держави. Якщо на кожному із цих етапів вимоги міжнародних організацій щодо необхідності посилення боротьби з відмиванням злочинних доходів в Україні в частині необхідності імплементації міжнародних стандартів в українське правове поле не сильно зачіпали кланово-корпоративні інтереси таких правлячих еліт, то процес законодавчої й інституційної розбудови в країні інтенсифіковувався, відповідно, Україна долала чергові санкції ФАТФ, застосовані до неї. У протилежному випадку система «завмирала» до кращих часів, а точніше – до зміни й приходу нової правлячої еліти.

Третій, сучасний, період розвитку національної системи ПВД/ФТ характеризується насамперед певними якісними змінами нормативно-правової бази, що регулює цю сферу, відповідно до рекомендацій, отриманих за результатами оціночної місії MONEYVAL. Узгоджений з оновленими стандартами ФАТФ у 2014 році новий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одер-

жаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» дав змогу Україні на цьому етапі в повному обсязі виконати взяті на себе зобов'язання перед світовою спільнотою.

Однак інституційне забезпечення процесу боротьби зі злочинними доходами в Україні залишається слабкою ланкою національної системи ПВД/ФТ та має суттєві недоліки. До найбільш значимих варто віднести відсутність дієвого контролю з боку державних регуляторів за виконанням суб'єктами первинного фінансового моніторингу норм українського законодавства, часте ігнорування встановлених процедур у банківській системі та, як наслідок, масштабне використання банків у злочинних схемах відмивання коштів. До цього необхідно додати відсутність налагодженого міжвідомчого співробітництва між Державною службою фінансового моніторингу та правоохоронними органами, відсутність співробітництва між правоохоронними органами й судовою гілкою влади, відсутність процедури повернення доходів, отриманих злочинним шляхом, унаслідок легалізації (відмивання) коштів або фінансування тероризму, які були вивезені за кордон. І все це разом стало підґрунтям катастрофічного для фінансової безпеки України багаторічного виведення незаконних капіталів із країни, яке разом з іншими хронічно не вирішуваними владою проблемами розвитку українського суспільства призвело, зрештою, до Революції гідності 2014 року.

Використання Україною накопиченого світовим співтовариством наукового матеріалу та практичного досвіду в ході подальшого вдосконалення національної системи протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення має вирішальне значення, оскільки це значно прискорює інтеграційний процес держави в міжнародну систему співробітництва та взаємодопомоги в боротьбі з легалізацією злочинних доходів як одного з різновидів транснаціональної злочинної діяльності. У цьому контексті проведена в дослідженні періодизація дає можливість розставити основні хронологічні акценти в розвитку української системи протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, побачити й оцінити основні тенденції та напрями в її розвитку, а в подальших

наукових розвідках дасть змогу більш глибоко зрозуміти наявні недоліки й можливі механізми вдосконалення аналізованої системи.

Список використаної літератури:

1. Щодо результатів імплементації Угоди про асоціацію з ЄС у 2015 році та завдань для державних органів України : [аналітична записка] / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2142/>.
2. Грицяк І.А. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / І.А. Грицяк, Ю.П. Сурмін та ін. – К., 2011– . – Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції. – 2011. – 764 с.
3. Кобзева Т.А. Становлення в Україні інституту протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом / Т.А.Кобзева // Право і безпека. – 2011. – № 5(42). – С. 112–116.
4. Колдовський М.В. Правовий аспект фінансового моніторингу комерційного банку / М.В. Колдовський // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2007. – № 19. – С. 352–357.
5. Куришко О.О. Особливості розвитку системи фінансового моніторингу в Україні / О.О.Куришко//Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 1. – С. 267–275.
6. Чубенко А.Г. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» / А.Г. Чубенко, М.В. Лошицький, С.С. Бичкова, Я.В. Котляревський. – К., 2015. – 816 с.
7. Петрук О.М. Особливості розвитку системи фінансового моніторингу / О.М. Петрук, К.Д. Левківська // Вісник Житомирського державного технологічного університету. – 2013. – № 2. – С. 288–292.
8. План дій для України на 2015–2017 роки / Комітет Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d>.
9. Сидоренко В.С. Чому Україна не повертає активи сім'ї Януковича? / В.С. Сидоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bbcsnn.com.ua/polityka/chomu-ukrayina-ne-povertaye-aktyvy-sim-yi-yanukovycha/>.
10. Kar D. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013 / D. Kar, J. Spanjers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>.

Бисага Е. В. Национальная система предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения Украины: этапы становления и развития

В статье анализируются особенности формирования, становления и развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения в условиях интеграции Украины в мировое экономическое пространство. Осуществляются обзор, систематизация, оценка и выделение основных этапов строительства национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. За основу взята хронология законодательства Украины с 1991 года по январь 2016 года.

Ключевые слова: легализация (отмывание) преступных доходов, государственный финансовый мониторинг, национальная система противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, Госфинмониторинг, ФАТФ.

Bysaga K. The national system of prevention and counteraction of legalization (laundering) of proceeds obtained from crime, terrorist financing and financing WMD proliferation of Ukraine: stages of formation and development

This article analyzes the features of formation, establishment and development of national system of counteraction to legalization (laundering) of proceeds obtained from crime, terrorist financing and financing of proliferation of weapons of mass destruction in the terms of integration of Ukraine into the world economy. The overview, classification, evaluation and selection of the main stages of building of national system of counteraction to legalization (laundering) of proceeds obtained from crime, terrorist financing and financing of proliferation of weapons of mass destruction were made. For the basis was taken the chronology of Ukrainian legislation from 1991 to January 2016.

Key words: legalization (laundering) of proceeds obtained from crime, state financial monitoring, national system of counteraction to legalization (laundering) of proceeds obtained from crime, terrorist financing and financing of proliferation of weapons of mass destruction, SCFM, FATF.

Р. М. Богачев

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

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ САМООРГАНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМ

Нові основні суспільні відносини у форматі діалогу, співпраці як основа суб'єкт-суб'єктних взаємин, поліфонія суб'єкт-суб'єктних взаємин у сфері «живого спілкування» стають основою формування нових підходів і механізмів самоорганізації суспільних систем та суспільного розвитку в цілому. Запропонована методологічна основа моделі опису процесів самоорганізації суспільних систем стає підставою для напрацювання відповідних інструментів управління суспільними системами й суспільним розвитком у цілому. Теоретичне доопрацювання та практичне впровадження запропонованого підходу щодо розробки стратегії розвитку-самоорганізації суспільної системи обґрунтовує подальший напрям наукового пошуку – механізми й практику самоорганізації в напрямі гармонізації її сутності та форм процесів суспільного розвитку.

Ключові слова: розвиток, суспільна система, інтеграція, дезінтеграція, модель, мереживо взаємозв'язків та відносин.

Постановка проблеми. Після становлення феномена міжнародної економіки в 1950–1960-ті роки технократична еліта під гаслами глобалізації знижує культурну різноманітність суспільства, знищуючи рудименти дотехнічної культури: формуються наднаціональні мегаполіси, в основі яких лежать раціоналізація виробництва та споживання за принципами «одне й те саме для всіх» тощо.

З 1980-х років економічна еліта вже під гаслами неолібералізму починає «монетарну» революцію та демонтаж усіх «неринкових» соціально-економічних, суспільно-політичних і соціокультурних форм. На тлі процесів глобалізації за умов тотальної лібералізації всіх сфер суспільного життя розгортаються різні модуси соціальної дезінтеграції, що потребують урахування в плануванні й управлінні процесами децентралізації влади та організації ефективного публічного адміністрування.

Сучасна картина світу характеризується сполученням глобального та локального: з одного боку, поставанням єдиної економічної системи (І. Валлерштайн, Дж. Бенігер), наростанням суспільних проблем (В. Вернадський, Т. де Шарден, П. Дракер), формуванням єдиного інформаційного простору (А. Тоффлер, Д. Белл, А. Турен), загостренням проблем незбалансованості виробництва, споживання й розподілу

(Дж. Гелбрейт, В. Афанасьєв) тощо, а з іншого – втратою джерел розвитку в межах класичної парадигми детермінованої економіки, формуванням відносно самостійних взаємопов'язаних підсистем, розвитком плюралізму в інституційній сфері, появою самостійних соціальних і релігійних спільнот, плюралізмом культурних форм тощо.

У методології досліджень процесів самоорганізації суспільних систем очевидними є такі моменти: по-перше, відхід від діяльнісної сутності суб'єкта до менш динамічної детермінації станом інфраструктури, інституційних утворень; по-друге, заміна людини статистичними ансамблями, що знаходить відповідність між інституціоналізацією цінностей і соціалізацією суб'єктів у статистиці без динаміки; по-третє, абсолютизація процесів репродукування зв'язків на поверхні системи, коли причинно-наслідкові зв'язки й закономірності, критерії об'єктивності, етичності та естетичності остаточно нівелюються ідеями «спонтанного порядку», концепцією суб'єктивних очікувань і критеріями корисності, універсальності.

Саме тому результати глобалізації все частіше ставляться під дуже серйозний сумнів. Так, глобалізація як соціально-економічна інтеграція світового економічного простору супроводжується його фрагментацією. Аналогічні процеси

протікають на національному та регіональному рівнях.

У чому ж причина цього? Сучасні однобічні аналітичні методи суспільних наук спрямовуються винятково на теоретичний аналіз, який не передбачає наступний синтез, а лише аналітичне розділення на специфічні, характерні для об'єкта дослідження форми існування. Саме абсолютизація аналітичних методів, надання синтезу другорядної ролі є основною причиною того, що сучасні методи дослідження процесів формування й розвитку соціальних систем перестають відповідати змісту діяльності людини, що саме зумовлює негативні наслідки.

У результаті цього на рівні суспільних систем загалом і конкретних інтеграційних форм зокрема досить серйозною проблемою стає різниця між юридичними практиками та сутністю процесів інтеграції, що є наслідком невідповідності між змістом і реалізованою формою інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Недосконале розкриття зв'язку між змістом та організаційними формами розвитку соціальних систем простежується в поглядах на роль і сутність синергетичних ефектів, синергізму. Ще в 1960-ті роки І. Ансоффом [1] звернуто увагу на синергізм. У 1980-ті роки М. Портер та Р. Картер [18; 24] обґрунтовують необхідність управління взаємозв'язками напрямів бізнесу як сутності стратегії корпоративного рівня. У 1990-ті роки Г. Хемел та К. Прахалад [25] продовжують вивчення концепції синергізму на основі ресурсного підходу. Однак результати емпіричних досліджень синергетичних ефектів не завжди збігаються з теоретичними висновками та не є однозначними.

Результати праць фахівців із теорії управління М. Александера, М. Гулда, Є. Кемпбелла, А. Сет, [23; 27] є досить суперечливими: зосереджуючись на розгляді сучасної організації в аспекті економічності й ефективності, вони ставлять на другий план інші, не менш значущі аспекти діяльності (соціальний, гносеологічний, естетичний, етичний тощо).

Поступово в суспільній свідомості утверджується остаточна зневіра в модернізацію та раціоналізацію. Тому в межах футурологічного напрямку (О. Флехтгейм) і так званих соціально-інституціональних технократичних концепцій з'являється близько 20 визначень із префіксом «пост-»: «постбуржуазне суспільство» Р. Дарендорфа, «посткапіталістичне суспільство» Р. Ліхтгейма й К. Боулдінга, «постцивілі-

заційне суспільство» Г. Кана та «постсучасне суспільство» А. Етціоні тощо. У філософії така позиція називається *технократичною ідеологією*, а в економічній теорії – *технократичним детермінізмом*. Саме вони лежать в основі всіх теорій індустріального (Дж. Гелбрейта), постіндустріального (Д. Белла), суперіндустріального (Е. Тоффлера), технотронного (З. Бжезинського), інформаційного (Т. Умесао), постекономічного суспільства тощо [1; 12; 22].

Ці теорії знаходять подальший розвиток у теоріях суспільства знання М. Кроуфорда, економіки знання Ж. Сапіра й В. Іноземцева; у поняттях «революція оцінки знання», «вартість, створена знанням» Т. Сакаї, «економіка, заснована на знаннях» Д. Куа, «суспільство науки», «суспільство інформатики та зв'язку», «техносупільство» Р. Крайбіха, «електронно-цифрове суспільство» Д. Танскотта, «індустрія знання» Т. Махлупа. Ці вчені до основних критеріїв розвитку суспільства як соціальної формації відносять такі: *економічний* (як рух до інформаційного суспільства), *технологічний* (як проникнення технологій у всі сфери життя), *соціальний* (як зміну поведінки під впливом інформації), *політичний* (як створення глобального форуму рядових громадян), *культурний* (як взаємопроникнення культур) [8].

Саме в цьому напрямі автор теорії соціальних систем Т. Парсонс синтезує теоретичні підходи М. Вебера, Г. Зіммеля, Е. Дюркгейма, В. Парето, А. Маршалла, З. Фрейда [6; 20; 21] та пропонує загальну теорію дії (структурний функціоналізм). Розвиток цього підходу – неоеволюціоністська порівняльна соціологія різних суспільств – також не визначає та не обґрунтовує чіткий зв'язок і роль змісту суспільної діяльності щодо організаційної форми процесів розвитку.

Також варто зупинитись на виникненні на початку 1970-х років *діяльнісного підходу* (С. Батенін, Е. Ільєнков, В. Іванов, Г. Давидова, М. Каган, Л. Зеленов [10; 11]), який спрямовується на доведення принципу діяльності до принципу самодіяльності, розуміння останнього як субстанційної характеристики соціуму, визнання невідворотності трансформації діяльності у творчість і конструювання останньої у формі практичної всезагальності.

Саме в окресленому напрямі в останній чверті ХХ – на початку ХХІ століття завдяки розвідкам Г. Батищева, В. Босенко, Е. Ільєнкова, А. Канарського, М. Ліфшиця, М. Мамардашвілі, І. Муратова, А. Мельниченко, Л. Науменка,

Б. Новікова [2; 3; 4; 9; 13; 14; 16] формується творчий підхід, який обґрунтовує, що в основі сучасної суспільної системи, її розвитку лежить рефлексія власної сутності, поступовий перехід до усвідомлення себе як форми взаємодії суб'єктів, що має на меті стимулювання діяльності/самодіяльності/творчості.

Однак і на цьому шляху інформаційного шуму поки що більше, ніж практичних надбань. Це є наслідком очевидної обмеженості методологічних засад сучасних суспільних і політичних теорій, у тому числі теорії управління, які не можуть відповісти на виклики сьогодення: визначити, а тим більше передбачити причини того, чому процеси суспільного розвитку в політиці, економіці, соціумі невідворотно призводять до кризових або просто регресивних процесів у суспільному житті, до деградації соціальних систем загалом.

Мета статті. Мета дослідження полягає в обґрунтуванні принципів, визначенні методології та розробці методичного апарату дослідження процесів самоорганізації суспільних систем у напрямі забезпечення цілісного, всебічного й гармонійного поставання людини та розширеного суспільного відтворення взагалі з позицій діяльнісного й творчого підходів.

Виклад основного матеріалу. За результатами дослідження ґенези процесів самоорганізації суспільних систем нами визначено відповідні етапи розвитку суспільних систем (виробництво речей – виробництво ідей – продукування людей) щодо вирішення суперечності змісту та суспільної форми самоорганізації.

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

Відповідно до теоретико-методологічної бази творчого підходу нами зроблено такі припущення, що лягли в основу дослідження процесів самоорганізації:

1) суспільні системи можна розглядати як механізм контролю суспільного простору певного ланцюга суспільного відтворення на основі встановлення відповідних організаційно-економічних зв'язків між учасниками;

2) до основних типів інтеграційних процесів можна віднести інсорсінговий, аутсорсінговий та віртуальний;

3) організаційно-економічні зв'язки виступають формотворчим фактором розвитку соціальних систем;

4) спосіб інтеграції в суспільний простір визначає тип стратегії розвитку, а організаційно-економічні зв'язки зумовлюють форму й механізм реалізації.

З використанням праць С. Болотова, В. Герасимчука, В. Єфремова, Б. Мільнера [5; 7] запропоновано *модель опису процесів самоорганізації соціальних систем*, у якій процес саморозвитку залежить від змін зовнішніх умов та внутрішніх чинників. Безумовно, кожен з етапів має історичну обумовленість і цільову спрямованість, що знаходить втілення в певних показниках, які виступають критеріями кореляції, врівноваження й гармонізації взаємозв'язків на певному рівні цілісності, всебічності та істинності зв'язків у соціальних системах (див. таблицю 1).

Процеси формування суспільних систем через інтеграцію є органічним етапом еволюції процесів диференціації. В історичному контексті, наприкінці XIX – на початку XX століття, з метою поєднання інтересів учасників спочатку формуються жорсткі ієрархічні структури «конгломеративного» типу (сектори 1–3), відбувається перехід від ресурсних до технологічних конкурентних переваг; домінують жорсткі формальні зв'язки, значна централізація управління, суто матеріальні важелі мотивації діяльності, система планування та майже повна закритість щодо зовнішнього середовища.

Метою є отримання й утримання контролю за існуючим вартісним ланцюгом (нерозвиненою формою ланцюга суспільного відтворення) і ресурсами, а також запобігання впливам ззовні (тобто реактивна поведінка щодо зовнішнього впливу й інсорсінговий тип інтеграції). Такі структури здатні функціонувати лише в стабільному зовнішньому середовищі, регулювання в якому здійснюється винятково завдяки механізм-

мам цінової конкуренції, жорстким формальним стосункам, домінує екстенсивний тип розвитку.

У подальшому значне пожвавлення зовнішнього середовища (1940–1970-ті роки), що супроводжується бурхливими диференційними процесами з ускладненням взаємозв'язків (у тому числі спеціалізації), відповідний перехід від стабільного до змінного зовнішнього середовища (сектори 4–6) зумовлює розгортання процесів інтеграції, які сприяють створенню умов для вивчення зовнішнього середовища й активного реагування на дію зовнішніх факторів на основі всебічного дослідження існуючих взаємозв'язків і погодження інтересів учасників – елементів соціальної системи не лише окремого виробничо-комерційного утворення, а й певних ділянок соціально-економічного та суспільно-політичного простору ланцюга суспільного відтворення. Це вимагає певного рівня децентралізації та впровадження «м'яких» механізмів управлін-

ня, у тому числі стратегічного планування, стимулювання активності персоналу тощо.

Наука постає основною продуктивною силою суспільства, з'являються нові організаційні форми інтеграції, сформовані з використанням організаційно-економічних відносин (багатонаціональні корпорації та дивізіональні структури управління – сектори 4–6), нові методи управління й погодження інтересів учасників. Це дає змогу переходити до рівня інноваційних переваг, використовувати механізми нецінової конкуренції, постійно визначати нові потреби та розробляти під них відповідні послуги й продукцію, погоджувати дії учасників: контроль бізнес– і суспільного простору й ресурсів через інсорсінговий тип інтеграції з елементами аутсорсінгу, тобто за рахунок забезпечення певного рівня цілісності, всебічності й істинності взаємозв'язків.

Подальше пожвавлення конкурентної боротьби, формування міжнародної економіки та

Таблиця 1

Модель опису процесів самоорганізації соціальних систем

	Сектор 1	Сектор 2	Сектор 3	Сектор 4	Сектор 5	Сектор 6	Сектор 7	Сектор 8	Сектор 9
Тип зовнішнього середовища	Повторення	Стабільний	Звичайний	Розширений	Змінний	Швидкозмінний	Непостійний	Непередбачуваний	Неочікуваний
Тип інтеграції	Інсорсінговий			Аутсорсінговий			Віртуальний		
Організаційна форма	Жорсткі ієрархічні структури «конгломеративного» типу			Ієрархічні ринково-орієнтовні структури «корпоративного типу» з елементами проектного управління			Консорціум	Стратегічний альянс	Організація без меж
Домінуючі відносини	Виробничі, відносини власності		Техніко-економічні		Організаційно-економічні			Соціально-економічні	
Організаційна структура	Лінійна	Лінійно-функціональна	Дивізійна	Матрично-проектна	Матрично-функціональна	Ринково-стратегічна	Множинна	Адаптивна	Мереживо
Ступінь формалізації зв'язків	Жорстка регламентація, формальні зв'язки	Напівжорстка регламентація зв'язків	Помірна регламентація зв'язків	Помірна регламентація з використанням неформальних зв'язків	М'яка регламентація з неформальними зв'язками	Більшість неформальних зв'язків за незначної регламентації	Мінімальна регламентація та неформальні зв'язки	Творча діяльність з мінімальною регламентацією зв'язків	Творча діяльність без регламентації
Рівень автономії	Менше 10%		10–50%		51–70%		Більше 70%		
Ступінь відкритості	Внутрішня замкненість	Виробничі зв'язки за жорстким регламентом	Виробничі зв'язки за змінним регламентом	Обмежене співробітництво із зовнішнім середовищем	Співробітництво із зовнішнім середовищем	Масштабне співробітництво із зовнішнім середовищем	Різноманітні зовнішні зв'язки	Партнерська діяльність з іншими організаціями	Мережева організація. Неформальна структура
Ступінь використання неформальних зв'язків	Формальні зв'язки	Формальні зв'язки, що змінюються	Формальні зв'язки з використанням неформальних контактів	Функціонально-орієнтовні зв'язки	Змішані зв'язки з обмеженою формалізацією	Поєднання формальних та неформальних зв'язків	Вільні зв'язки	Неформалізована	Неформалізована
Кадровий потенціал	Орієнтація на минулий досвід	Збереження організаційних центрів	Спрямованість до реакції на зміни	Уміння вирішувати організаційні проблеми	Професійна майстерність	Схильність до ризику	Вирішення стратегічних проблем	Стратегічне мислення	Творчий пошук

глобалізація суспільно-політичного простору, прискорення змін та ускладнення навколишнього середовища зумовлюють усвідомлення обмеженості екстенсивного розвитку й необхідність координації дій багатьох учасників соціальної системи (значно ускладнюється процес погодження інтересів, поступово переходячи до етапу їх гармонізації). Виникає нагальна потреба в більш тісній співпраці, партнерстві, переході до використання партнерських конкурентних переваг. Саме з появою нового елемента продуктивних сил – інформації та знання – закінчується «епоха конгломератів» і починається бурхливий розвиток інтегрованих форм, у яких домінують організаційно-економічні відносини (транснаціональні корпорації з матричними організаційними структурами) та стратегічне управління, децентралізована система управління, неформальні стосунки, механізми мотивації самодіяльності. Такі структури спрямовуються на створення власного бізнесу – і суспільного простору, контроль взаємозв'язків через аутсорсинговий тип інтеграції за рахунок забезпечення вищого рівня цілісності, всебічності й істинності взаємозв'язків.

Глобалізація та лібералізація ринків, міжнародний характер конкурентної боротьби (сектори 7–9) зумовлюють перехід до «організацій без жорстких меж», тобто необхідно враховувати взаємозв'язки всього процесу суспільного відтворення. Тому великі суспільні системи з елементами ієрархії взагалі стають нездатними адекватно й своєчасно реагувати на зміни в навколишньому середовищі, а тому для самозбереження та свого розвитку вони стають невід'ємною частиною цього середовища, заперечують власні межі (злиття із соціально-економічним простором процесу суспільного відтворення – віртуальний тип інтеграції), мають тенденцію до перетворення на мережу. Саме в цьому полягає зміст процесу створення «організацій без меж»: на рівні організацій – створення договірних об'єднань (консорціуми, альянси (сектори 7–8) тощо), а на рівні суспільства, соціальних систем і всередині крупних організацій – виникнення мережових або «сітьових» структур (сектор 9), що базуються на творчій співпраці їх учасників, тобто використовують переваги партнерських взаємозв'язків для гармонізації взаємодії в процесі суспільного відтворення.

Таке розуміння дає нам можливість не лише розгляду й опису зовнішніх процесів, що мають

місце на поверхні соціальної системи та зумовлюються винятково впливом зовнішнього середовища. Поза увагою не залишаються питання про те, звідки беруться нові учасники з уже необхідними властивостями, де знаходиться джерело постійного генерування й прискорення руху зовнішнього середовища, що не зводиться до формально-логічних міркувань щодо значення конкуренції або «тяжіння будь-якої системи до хаосу» тощо.

У запропонованій моделі всебічно розглядається взаємозв'язок внутрішніх чинників і зовнішніх умов розвитку соціальної системи, тобто практично цілком використовується розуміння розширеного суспільного відтворення як гармонійно врівноважених та узгоджених, базованих на раціональних засадах процесів виробництва-споживання, соціалізації, суспільного й індивідуального життя тощо.

На наше переконання, лише в такому розумінні процеси самоорганізації, доведені до рівня суспільної форми руху, можуть розкрити свою сутність та отримати природне місце в системі розвитку всезагальних суспільних взаємозв'язків. Наприклад, соціальна група, держава, суспільство виникають унаслідок розділення первісної тотожності (*протоінтегрованого*) завдяки процесам виокремлення, абстрагування, відчуження із сукупності існуючих зв'язків (*диференційоване*) та подальшого відновлення (відтворення) цих зв'язків на новому рівні цілісності, всебічності й істинності (*інтегроване*).

Висновки і пропозиції. Таким чином, заперечення суб'єкт-об'єктних відносин, розуміння необхідності скасування меж суспільних форм організації діяльності, перехід від інсорсингового до аутсорсингового типу зв'язку та далі до віртуальної інтеграції соціальної системи є ілюстрацією сучасного розвитку й процесів самоорганізації в напрямі *мережування*, скасування існуючих меж, актуалізації властивості *мережовості* та виникнення *мережива як організаційної форми процесів самоорганізації*.

Саме ці процеси знаходять зовнішній прояв у значних темпах розвитку так званих мережових соціальних систем і «сітьових» структур, які за рахунок сучасних технологій перетворення, обробки й транслювання інформації, обміну здобутим знанням і досвідом пізнання поступово витісняють старі економічні, соціальні, політичні утворення суспільного життя.

Тому саме методологічне підґрунтя *моделі опису процесів самоорганізації соціальних*

систем, у якій процес саморозвитку соціальної системи ставиться в залежність від змін зовнішніх умов і внутрішніх чинників, відтворюються динаміка, ритміка й архітектоніка процесів самоорганізації, стає основою відповідних інструментів управління суспільними системами та суспільним розвитком загалом, базою відповідних методичних підходів щодо їх застосування.

За результатами дослідження динаміки, ритміки й архітектоніки процесів суспільного розвитку, типових організаційних форм процесів суспільного відтворення, їх властивостей і характерних особливостей визначено специфічні вимоги, які висуваються до механізму організації/самоорганізації соціальних систем, а також відповідні організаційні форми управління й моделі прийняття рішень. Зокрема, *модель опису процесів самоорганізації соціальних систем* легко адаптується до рівня *моделі управління суспільним розвитком*. Остання виступає засобом управління та практичного втілення відповідних рішень: суспільний простір розділено на декілька умовних областей-секторів, у яких узагальнюється застосування відповідних цільових установок і стратегічних альтернатив процесів, сукупності параметрів та показників організаційно-економічного механізму самоорганізації.

Одним з ефективних типів управління процесами організації/самоорганізації в сучасному нестабільному й невизначеному зовнішньому середовищі є *параметричне адаптивне управління за результатами з елементами раннього попередження*, яке може бути реалізоване на відповідних рівнях державного управління. Тому на базі запропонованої моделі рекомендовано власний підхід щодо розробки *стратегії розвитку соціальної системи*, який забезпечує діагностику системи управління на основі зацікавленості суб'єктів соціальної системи, розвиток на основі погодження цілей усіх учасників відповідно до умов зовнішнього середовища та належний рівень контролю за процесами самоорганізації через низку параметрів і показників організаційно-економічного механізму самоорганізації. Це потребує подальшого вдосконалення та практичного застосування.

Список використаної літератури:

1. Ансофф И. Новая стратегия / И. Ансофф ; пер. с англ. под ред. Ю. Каптуревского. – СПб. : Питер, 1999. – 416 с.
2. Батищев Г. Неисчерпаемые возможности и границы применения категории деятельности /

- Г. Батищев // Деятельность: теория, методология, проблемы. – М., 1990. – С. 23–35.
3. Босенко В. Воспитать воспитателя. Заметки по философским вопросам педагогики и педагогическим проблемам философии / В. Босенко. – К. : Всеукраинский союз рабочих, 2004. – 352 с.
4. Босенко В. Всеобщая теория развития / В. Босенко. – К., 2001. – 470 с.
5. Болотов С. Развитие управления – фактор обновления / С. Болотов. – Сыктывкар : Коми книжное издательство, 1991. – 197 с.
6. Вебер М. Избранное. Образование общества / М. Вебер. – пер. с нем. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
7. Герасимчук В. Развитие підприємства: діагностика, стратегія, ефективність : [монографія] / В. Герасимчук. – К. : Вища школа, 1995. – 265 с.
8. Друкер П. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества / П. Друкер. – пер. с англ. – М. : ООО «И.Д. Вильямс», 2007. – 336 с.
9. Злотина М. Диалектика / М. Злотина ; отв. ред. Ю. Мелков. – К. : ПАРАПАН, 2008. – 264 с.
10. Иванов В. Человеческая деятельность – познание – искусство / В. Иванов. – К. : Наукова думка, 1977. – 251 с.
11. Ильенков Э. Об идолах и идеалах / Э. Ильенков. – М. : Наука, 1968. – 319 с.
12. Иноземцев В. Пределы «догоняющего» развития / В. Иноземцев. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2000. – 295 с.
13. Канарский А. Диалектика эстетического процесса / А. Канарский. – К., 2008. – 380 с.
14. Лифшиц М. В мире эстетики: статьи 1969–1981 гг. / М. Лифшиц. – М. : Изобразительное искусство, 1985. – 317 с.
15. Новиков Б. Двадцать шесть тезисов об управлении и власти / Б. Новиков // Сучасні проблеми управління : матер. V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26–27 листопада 2009 р.). – К. : НТУУ «КПІ», 2009. – С. 82–84.
16. Новіков Б. Творчість як спосіб здійснення гуманізму / Б. Новіков. – К. : НТУУ «КПІ», 1998. – 310 с.
17. Науменко Л. Матеріалізм і постмодернізм / Л. Науменко // «Матеріалізм та емпіріокритицизм» – шедевр світової філософської думки : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27–28 листопада 2008 р.). – К. : НТУУ «КПІ», 2008. – С. 159–160.
18. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.
19. Тоффлер Э. Шок будущего / Э. Тоффлер. – пер. с англ. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2001. – 560 с.
20. Турен А. Возвращений человека действующего. Очерк социологии / А. Турен. – М. : Научный мир, 1998. – 204 с.

21. Тульчинська С. Управління у сфері освіти і науки як фактор забезпечення сталого розвитку держави та регіонів : [монографія] / С. Тульчинська, А. Мельниченко, О. Акімова. – К.: ВП «Едельвейс», 2012. – 352 с.
22. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах / Г. Хакен. – М.: Мир, 1985. – 236 с.
23. Goold M. Corporate-Level Strategy / M. Goold, A. Campbell, M. Alexander. – New York: John Wiley & Sons, Inc., 1984. – 200 p.
24. Porter M. Competition in Global Industries: A Conceptual Framework / M. Porter // Competition in Global Industries / M. Porter (ed.). – Harvard: Business School Press, 1986. – P. 56.
25. Prahalad C. The Multi-national Mission: Balancing Local Demands and Global Vision / C. Prahalad, Y. Doz. – New York: The free Press, 1996. – 175 p.
26. Rumelt R. Diversification Strategy and Profitability / R. Rumelt // Strategic Management Journal. – 1982. – Vol. 3. – P. 359–369.
27. Seth A. Value Creation in Acquisitions: A Re-examination of Performance Issues / A. Seth // Strategic Management Journal. – 1990. – Vol. 11. – P. 99–115.

Богачев Р. М. Механизмы управления процессами самоорганизации социальных систем

Новое основное общественное отношение в формате диалога, сотрудничества как основа субъект-субъектных взаимоотношений, полифония субъект-субъектных взаимоотношений в сфере «живого общения» становятся основой формирования новых подходов и механизмов самоорганизации общественных систем и общественного развития в целом. Предложенная методологическая основа модели описания процессов самоорганизации общественных систем становится основанием для наработки соответствующих инструментов управления общественными системами и общественным развитием в целом. Теоретическая доработка и практическое внедрение предложенного подхода к разработке стратегии развития-самоорганизации общественной системы обосновывает дальнейшее направление научного поиска – механизмы и практику самоорганизации в направлении гармонизации ее сущности и форм процессов общественного развития.

Ключевые слова: развитие, общественная система, интеграция, дезинтеграция, модель, кружево взаимосвязей и отношений.

Bogachev R. The management mechanisms of the self-organization of the social systems

New basic social relation in the format of the dialogue and cooperation as the basis of subject-subject relationship, the polyphony of subject-subject relations in the sphere of “live communication” become the basis for the formation of new approaches and mechanisms of self-organization of social systems and social development as a whole. The proposed methodological basis of the model describing the processes of self-organization of social systems becomes the basis for producing the corresponding social systems management tools, and social development as a whole. The theoretical refinement and practical application of this approach to the development of the strategy of development of self-organizing social system justifies the future direction of scientific research – the mechanisms and practices of self-organization in the harmonization of its essence and forms of social development processes.

Key words: development, social system, integration, disintegration, model, lace of interactions and relationships.

С. Г. Бойко

аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються тенденції й особливості розвитку системи охорони здоров'я регіонів України в умовах бюджетної децентралізації, державне управління, державна політика та фінансово-економічні засади охорони здоров'я.

Ключові слова: державна політика, управління охороною здоров'я, бюджетна децентралізація.

Постановка проблеми. Становлення галузі охорони здоров'я в Україні відбувається сьогодні в складних умовах системної соціально-економічної й політичної кризи, трансформацій у соціально-економічній сфері, скорочення бюджетного фінансування медичної допомоги, формує низку викликів щодо подальшого реформування та забезпечення необхідного рівня охорони здоров'я населення регіонів України.

Особливо складним є питання фінансово-економічного забезпечення в умовах декларованої політиками бюджетної й управлінської децентралізації з огляду на подальше збіднення населення України, переважання людей старшого віку, а також проведення бойових дій, переселення й міграцію населення. У зв'язку зі складністю це питання є недостатньо науково обґрунтованим, що підтверджується обмеженим розкриттям його в науковій літературі, що й обумовлює актуальність дослідження.

Мета статті. Метою публікації є виявлення тенденцій та особливостей розвитку економічної сфери охорони здоров'я в Україні в умовах докорінних суспільно-економічних трансформацій та активізації процесів інтеграції в міжнародну спільноту.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах соціально-економічної кризи особливу увагу необхідно звернути на проблеми вдосконалення та реорганізації державного управління охороною здоров'я. Варто зауважити, що вони існували й раніше, однак в умовах жорсткої централізації в державному управлінні не було можливості швидко та ефективно їх вирішити. Складність як зовнішніх умов галузі, так і внутрішніх колізій є процесом тривалим, що

формувався впродовж усіх років незалежності. Відсутність реформ у галузі охорони здоров'я та постійна політична нестабільність, економічна неспроможність держави забезпечувати наявну в Україні модель (уже застарілу) зумовлює доцільність і необхідність перегляду державної політики охорони здоров'я.

Узагальнення сучасних наукових праць, предметом яких є аналіз особливостей розвитку системи охорони здоров'я, виявлення тенденцій та особливостей розвитку системи охорони здоров'я регіонів України в умовах докорінних суспільно-економічних трансформацій та активізації глобалізаційних процесів переконує в тому, що першочергове завдання сучасної державної політики у сфері управління охороною здоров'я є системним і складним, потребує низки рішень: створення необхідних законодавчих умов, орієнтованих на розвиток сучасної інфраструктури; заохочення до самоорганізації в цій царині; забезпечення надійного фінансово-економічного регулювання й контролю.

Незважаючи на те, що проблемам розвитку охорони здоров'я присвячено багато робіт (наприклад, праці таких авторів, як І.М. Солоненко, М.М. Білинська, В.І. Журавель, О.М. Голяченко), питання державної політики у сфері управління охороною здоров'я постійно змінюються й ускладнюються соціально-економічними та політичними проблемами, що спостерігаються в Україні.

Визначальними причинами такої ситуації є суттєві недоліки, які накопичувались у національній системі охорони здоров'я в результаті тривалої відсутності модернізації, нівелювання потреб населення й сучасних міжнародних

тенденцій щодо зміцнення систем охорони здоров'я, економічної неефективності та високого рівня корупції.

Національна стратегія побудови нової системи охорони здоров'я в Україні базується на трьох основоположних принципах, які застосовують в межах усієї галузі та повинні бути відображені в подальших документах. Зокрема, цими принципами є такі: у центрі уваги й інтересу системи має перебувати людина; система охорони здоров'я має орієнтуватись на результат; необхідне зосередження на впровадженні поставлених цілей.

Удосконаленню фінансового забезпечення й використання ресурсів у сфері охорони здоров'я присвячено праці О.М. Голяченка, Д.В. Карамішева, В.М. Лехан, Т.М. Носуліч, Н.Д. Солоненко, В.М. Рудого.

Більшість дослідників вважають, що державну політику у сфері управління охороною здоров'я в умовах сучасних складних змін доцільно розглядати в двох напрямках: на загальнодержавному та на регіональному рівнях. Однак це питання є складним і принципово важливим, оскільки невиважена політика може призвести або до надмірного централізму, або до неефективної децентралізації.

На думку вітчизняних науковців, за роки соціальних та економічних реформ розходження між регіонами України в розвитку системи охорони здоров'я населення стали настільки значними, що вимагають розробки й проведення регіональної політики відповідно до територіальних умов, що склалися [1]. Регіоналізація здійснюється насамперед через залучення регіонально-конкретизованих стратегій соціально-економічного розвитку, які мають виходити із загальнодержавних цілей і враховувати можливості, ресурси й інтереси регіонів [2, с. 11].

Регіональний принцип реалізації державної політики варто вважати прогресивним явищем, яке повинне сприяти забезпеченню рівного доступу громадян, які проживають на територіях із різними економіко-географічними ознаками, до життєво необхідних послуг цивілізації. Першочерговим завданням регіональної політики можна вважати забезпечення рівного доступу населення різних регіонів до забезпечення здоров'я та послуг у галузі охорони здоров'я [3]. З метою мінімізації територіальних диспропорцій доцільно класифікувати регіони за певними показниками, визначати специфіку факторів ризи-

ку та формувати адекватну політику щодо охорони здоров'я в регіонах [1].

Підтверджуючи наявність відмінностей між системами охорони здоров'я в різних регіонах України, вітчизняні вчені вказують на доцільність розробки державної регіональної політики у сфері охорони здоров'я [4; 5].

Удосконаленню державного управління охороною здоров'я на регіональному рівні присвячено низку наукових праць. Так, В.І. Куценко й Г.І. Трілленберг довели, що ресурсний потенціал системи охорони здоров'я регіону є різним і визначається соціально-економічними, територіально-організаційними, природно-ресурсними особливостями регіонів [7; 8, с. 17]. Важливим є дослідження Т.І. Пахомової, яка розкрила функції стратегічного планування у сфері охорони здоров'я на рівні регіону [9].

У наукових працях Т.М. Носуліч оцінено сучасний стан, тенденції й проблеми розвитку системи охорони здоров'я України, основні передумови реформування сфери, можливості та ризики здійснюваних реформ [10; 11; 12]. Встановлено, що важливим на сьогодні для досягнення максимального ефекту діяльності системи охорони здоров'я та ринку медичних послуг є раціональне, територіальне й економічне використання ресурсної бази медичної сфери, а через неї – послуг, які отримує населення. Для цього було розроблено так звану модель територіально-економічної доступності медичних послуг, адаптовану на прикладі регіону, зокрема Вінницької області, яка є типовою для дослідження ринку медичних послуг, оскільки відтворює всі тенденції його розвитку.

Таким чином, наведені дані дають можливість виділити складники моделі, що включають основні блоки, які безпосередньо формують ринок медичних послуг регіону:

I блок – матеріально-ресурсна база системи охорони здоров'я області як основа ринку медичних послуг;

II блок – власне територіальна доступність медичних послуг (можливість населення області найшвидше отримати медичну допомогу у відповідній кількості та якості);

III блок – власне економічна доступність медичних послуг (визначається ціною політикою щодо цих послуг, доходами населення, бажанням бути здоровим і готовністю за це платити);

IV блок – результати діяльності ринку медичних послуг (рівень захворюваності населення області, рівень задоволеності населення медичним обслуговуванням).

Закордонні вчені Р.Б. Салтман і Дж. Фігерас вказують, що на успіх процесу реформування безпосередньо впливають система державного устрою та розподіл повноважень між центральним і місцевим рівнями [14].

Як показує міжнародний досвід, у більшості держав уряд передає певні повноваження в галузі планування, управління й прийняття рішень від вищих до нижчих рівнів управління. Однак на практиці схеми децентралізації істотно розрізняються. В одних випадках центральна влада здійснює жорсткий контроль над нижчими рівнями управлінської системи через законодавчі й фінансові механізми. В інших випадках органи територіального рівня управління мають значну самостійність у тлумаченні політики центральних органів влади та можуть самостійно здійснювати певний контроль над витратами, особливо якщо вони мають право на отримання доходів. Таким чином, процес реформування залежить від того, якою політичною владою наділяється система державного устрою на всіх рівнях управління, які механізми регулювання, у тому числі законодавство, фінансові стимули та санкції, може використовувати центральна влада щодо територіальних органів управління.

Проведений аналіз досліджень реформування сфери охорони здоров'я показав надзвичайну актуальність проблеми побудови бюджетної системи, заснованої на принципах фінансової децентралізації. Під нею в науковій літературі розуміється система збалансованих податково-бюджетних взаємин органів влади й керування різних рівнів на всіх стадіях бюджетного процесу, заснована на певних основоположних принципах [13, с. 24].

На сьогодні система охорони здоров'я України перебуває в критичному стані, причиною чого є низький рівень фінансування, ресурсного й правового забезпечення, диспропорції в її структурі та кадрового забезпечення, а також інші фактори.

Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) рекомендує країнам розробити конкретні підходи до формування державної політики щодо фінансування системи охорони здоров'я з урахуванням національних умов та особливостей. На переконання ВООЗ, базовий підхід має передбачати три основні елементи: завдання політики фінансування, концептуальну основу, фінансові умови.

Дослідження системи охорони здоров'я в Україні свідчать, що лише за умови врахування

інтересів населення, належної інформаційної бази, прозорості використання державних коштів, автономізації надавачів медичних послуг, контрактних основ їх надання створюються можливості для ефективного розвитку системи охорони здоров'я, ринку медичних послуг як на державному, так і на регіональному рівнях. З огляду на це виникла необхідність у розробці дієвих механізмів державного управління системою охорони здоров'я, заснованих, зокрема, на бюджетній децентралізації.

Висновки і пропозиції. Аналізуючи основні фактори розвитку системи охорони здоров'я, можна стверджувати, що саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування має належати головне місце в бюджетній системі держави. Адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення тощо.

Під час формування місцевих бюджетів повинні враховуватись можливості, ресурси й інтереси регіонів, реалізовуватись їх конкурентні переваги, що сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів, підвищенню їх фінансової стійкості.

В Україні фінансова децентралізація є особливо важливою з огляду на значну територіальну диференціацію. Отже, сутність реформування управління охороною здоров'я має базуватись на децентралізації фінансування, що дасть змогу наблизити рівні медичної допомоги до різних соціальних груп у різних регіонах країни. На нашу думку, необхідно запровадити моделі організації управління та фінансування галузі охорони здоров'я на принципах бюджетної децентралізації, а рух коштів варто зробити «прозорим».

Проблема фінансової децентралізації сьогодні набуває першочергового значення. Її вирішення значною мірою визначатиме перехід до реального втілення в життя децентралізованої системи територіальної організації влади, тому подальшого дослідження вимагає наукове обґрунтування проблеми бюджетної децентралізації в системі охорони здоров'я України.

Список використаної літератури:

1. Жаліло Л.І. Нові технології управління реформуванням галузі охорони здоров'я: регіональний аспект / Л.І. Жаліло, І.М. Солоненко, О.В. Кунгурцев, О.І. Мартинюк, Н.Д. Солоненко // Главный врач. – 2003. – № 11. – С. 77–79.
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с..

3. Жаліло Л.І. Ефективність регіональної стратегії в державній політиці збереження здоров'я населення України / Л.І. Жаліло, І.М. Солоненко, О.В. Кунгурцев, О.І. Мартинюк, Н.Д. Солоненко // Главный врач. – 2003. – № 11. – С. 79–82.
4. Латишев Є.Є. Стан впровадження сімейної медицини в регіонах / Є.Є. Латишев // Главный врач. – 2004. – № 6. – С. 40–47.
5. Ціборовський О.М. Напрямки реалізації державної регіональної політики в галузі охорони здоров'я / О.М. Ціборовський // Главный врач. – 2003. – № 9. – С. 60–61.
6. Сердюк А.І. Пути реформирования здравоохранения на региональном уровне / А.І. Сердюк // Международный медицинский журнал. – 2004. – № 4. – С. 119–121.
7. Трілленберг Г.І. Організаційно-економічний механізм формування і використання ресурсного потенціалу системи охорони здоров'я регіону : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Г.І. Трілленберг. – Львів, 2004. – 23 с.
8. Куценко В.І. Сфера охорони здоров'я: соціально-економічні та регіональні аспекти / В.І. Куценко, Г.І. Трілленберг. – К., 2005. – 366 с.
9. Пахомова Т.І. Проблеми стратегічного планування регіонального розвитку в контексті охорони здоров'я / Т.І. Пахомова // Главный врач. – 2003. – № 9. – С. 61–63.
10. Носуліч Т.М. Сучасний стан розвитку системи охорони здоров'я України: проблеми та шляхи їх вирішення / Т.М. Носуліч // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. праць : в 2 ч. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 2. – С. 158–163.
11. Носуліч Т.М. Роль системи охорони здоров'я у забезпеченні сталого розвитку України / Т.М. Носуліч // Національне господарство України: теорія та практика управління : зб. наук. праць. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. – С. 86–92.
12. Носуліч Т.М. Територіальні особливості формування і розвитку ринку медичних послуг Вінницької області / Т.М. Носуліч // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. праць : в 2 ч. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – Ч. 1. – С. 276–281.
13. Горленко І.О. Економічні райони України : [посібник] / І.О. Горленко, Л.Л. Тарангул. – К., 1999. – 205 с.
14. Салтман Р.Б. Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / Р.Б. Салтман, Дж. Фигейрас. – пер. с англ. – М. : ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. – 431 с.

Бойко С. Г. Особенности государственной политики здравоохранения в условиях децентрализации

В статье рассматриваются тенденции и особенности развития системы здравоохранения регионов Украины в условиях бюджетной децентрализации, государственное управление, государственная политика и финансово-экономические основы охраны здоровья.

Ключевые слова: государственная политика, управление здравоохранением, бюджетная децентрализация.

Boiko S. Features of the public health policy under decentralization

The article examines the trends and characteristics of the health system of Ukraine's regions in terms of fiscal decentralization, public administration, public policy, financial and economic bases of health protection.

Key words: public policy, health management, budget decentralization.

УДК 35.078.3

М. Г. Ватковськакандидат філософських наук, доцент,
проректор з науково-педагогічної роботи

Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Проводиться узагальнений аналіз особливостей впровадження та механізмів функціонування певних елементів системи інформаційного забезпечення державного управління. Дослідницьку увагу сконцентровано на представленні сучасного стану електронного урядування в галузі освіти України, проекті «КУРС: Освіта» та феномені дистанційної освіти в Україні.

Ключові слова: механізми державного управління, освіта, дистанційна освіта, електронне урядування.

Постановка проблеми. Дослідження є спробою проведення певної ревізії у сфері модернізації системи інформаційного забезпечення державного управління в галузі освіти України, яка обумовлюється потребою в переосмисленні того, що вже зроблено, з метою зрозуміти, що робити далі в умовах змінних векторів державної політики в цілому та сфері освіти зокрема. Модернізаційні процеси в посткомуністичних країнах відносять до окремого типу модернізації – «посткомуністичної моделі модернізації», яка здійснюється за плюралістичною схемою [7, с. 456]. Саме плюралізм схем і векторів розвитку обумовлює потребу в постійній ревізії: з одного боку, щоб самі модернізаційні зміни не були застарілими, а з іншого – щоб вносити зміни в самі «зміни». Подібною тавтологією варто підкреслити важливість втілення нововведень чи корективів у складні модернізаційні явища.

Сучасні глобалізаційні процеси принципово змінюють критерії й технології управління соціально-політичними процесами. Глобалізація робить безперспективною концепцію традиційного «наздоганяючого» розвитку України. Це вимагає від державної влади, управлінської еліти розробки новітньої національної стратегії розвитку, побудованої на досягненні технологічних проривів [7, с. 456].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічну базу дослідження складають декілька груп розвідок. До першої належать розробки з проблематики електронного уряду-

вання [1; 9; 15], до другої – з тематики електронно-освітніх проектів [2; 5; 8; 10; 11; 12], а до третьої – з тематики стану розвитку дистанційної освіти в Україні [3; 4; 6; 13].

Незважаючи на ґрунтовну джерельно-методологічну базу дослідження, розвідок узагальнюючого характеру здійснено недостатньо.

Мета статті. Завданням публікації є аналіз особливостей впровадження й механізму функціонування таких елементів системи інформаційного забезпечення державного управління в галузі освіти, як електронне урядування, проект «КУРС: Освіта» та дистанційна освіта.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні у світі практично не залишилось країн, які не використовували б у своїй діяльності ті чи інші компоненти електронного урядування. Однак використовувати інформаційні ресурси можна по-різному, про це свідчить розподіл елементів їх упровадження, ступінь їх інтеграції до управлінських структур і функцій. А.І. Семенченко стверджує: «Формування електронного урядування виступає ключовим елементом стратегії створення інноваційного суспільства та формування електронної держави» [15, с. 7]. У цілому можна зазначити, що електронне урядування як напрям модернізації державного управління в Україні обумовлює низку певних переваг, пов'язаних із підвищенням якості надання послуг державними структурами влади; сприяє люстрації їх діяльності; сприяє забезпеченню доступу громадян до інформації про діяльність

державних структур та послуг, що ними надаються; підвищує рівень інформованості населення про стан і шляхи вирішення нагальних державних проблем; сприяє зменшенню часу на отримання державних послуг; сприяє реалізації партнерських взаємин між державою й приватним сектором (підприємцями) [1]. Також деякі проекти електронного урядування, такі як упровадження електронного документообігу, можуть значно здешевлювати вартість державних послуг.

Електронне урядування як напрям модернізації управління є реакцією на процеси інформатизації суспільних процесів. І.В. Клименко вказує: «На основі інформаційних технологій прискорюється процес прийняття рішень і їх реалізації, вивільняється робочий час, з'являються механізми ефективного консультування громадськості щодо державної політики. Цей процес змінює підходи до механізмів управління, переорієнтовує його та поступово трансформує базисні принципи для забезпечення широкої участі громадян в обговоренні й прийнятті державних рішень» [9, с. 4].

Успіх проектів електронного урядування залежить від таких аспектів: підтримки реформ держави у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування; чіткого визначення пріоритетів інформатизації, планів щодо розвитку електронного урядування на міжвідомчому рівні та на рівні окремих державних структур; адекватного загальнодержавного контролю за проектами в цій сфері [1]. Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі необхідно назвати потребу в проведенні детальних досліджень щодо стану розвитку електронного урядування в різних галузях сектора державного управління.

Ґрунтовною ланкою системи інформаційного забезпечення державного управління в галузі освіти є електронно-освітній проект «КУРС: Освіта», який являє собою різноманітні освітні проекти, кожен із яких має свою мету та спрямовується на задоволення потреб різних категорій споживачів. Проте, крім автономності, програми «КУРС: Освіта» характеризуються поєднанням різноманітних баз даних і програм-сателітів. Зупинимось на деяких складниках цієї програми.

Так, програма «КУРС: Школа» [10] з позиції управління змінює уявлення про роль керівника у сфері освіти в цілому: від керівництва школи до управлінців найвищої ланки. Відповідно, до основних принципів управління програми

«КУРС: Школа» можна віднести такі: розширення функціональних можливостей системи з огляду на побажання навчальних закладів та рівень управлінської системи; гнучкість системи програми до індивідуальних потреб освітніх установ; принцип адаптивності й простоти в експлуатації (програма не вимагає спеціальної підготовки та вміння працювати зі складними програмно-апаратними засобами). У межах її функціонування змінюється роль управління освітнім процесом, зокрема, у позиціях формування звітів та можливості отримання інформації соціально-демографічного й соціально-економічного характеру з певної школи, певного району, міста й регіону в цілому, державним службовцем на районному, обласному, загальнодержавному рівнях державного управління в галузі освіти [2].

«КУРС: «Дошкілля» [11] враховує всі відомості про педагогічний склад, вихованців, їх батьків чи опікунів; веде контроль і відображення відвідуваності протягом тижня, місяця, року, як для окремих груп, так і для всього закладу в цілому; покращує ефективність роботи дитячої дошкільної установи; створює комфортніші умови для плідної роботи персоналу. За допомогою програми «КУРС: Дошкілля» здійснюється планування роботи адміністрації та всього закладу. У межах комп'ютерної програми «Дошкілля» державний службовець отримує доступ до звітів дитячих навчальних закладів, має змогу створювати власні звіти, спираючись на базу цього курсу [2].

Програма «Україна. Інформаційна система управління освітою» [8] – один з основних напрямів модернізації системи інформаційного забезпечення державного управління в галузі освіти України. Це стосується всіх ланок управління: від школи до міністерства. Сьогодні інформаційна система управління освітою (далі – ІСУО) як інноваційний захід передбачає не лише іншу модель у системі управління, а й інший принцип взаємодії всіх суб'єктів (від Міністерства освіти і науки України до громадськості та інших соціальних інститутів). Розробка інформаційних систем управління виходить із того, що в межах традиційної теорії управління державне управління постає як стабільна система із чіткими функціями й обов'язками державних службовців, підвищення ефективності роботи яких пов'язане з удосконаленням різноманітних (вертикальних і горизонтальних) взаємозв'язків органів державного управління,

громадян тощо [5]. У центрі уваги ІСУО перебувають адміністративно-управлінські процеси в системі освіти з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. ІСУО – це програмний комплекс, який приймає й консолідує дані із загальноосвітніх навчальних закладів, генерує обов'язкові форми звітності, затверджені чинним законодавством, та пересилає їх електронні версії згідно з підпорядкованістю, дає змогу здійснювати пошук інформації. Так, на головній електронній сторінці ІСУО можна відстежувати кількість шкіл, підключених до цієї системи. Крім того, цю інформацію можна отримати в деталізованому вигляді, а саме за кількістю підключених до системи користувачів у кожному місті та окремому регіоні певної області. Це полегшує вибірку необхідних даних і складення звітів користувачів. Портал ІСУО має надійні алгоритми захисту інформації від несанкціонованого використання. Кожен регіон України має власне доменне ім'я та, відповідно, власну систему управління освітою регіону, склад якої може доповнюватись і нарощуватись залежно від завдань і потреб. Водночас вирішується проблема забезпечення органів управління освітою повною оперативною й достовірною інформацією про діяльність навчальних закладів, що дає можливість здійснювати освітній менеджмент на більш високому рівні, ефективніше планувати витрати бюджетів усіх рівнів у межах реалізації освітянських програм, раціонально й обґрунтовано корегувати напрями подальшого розвитку освіти окремих регіонів та держави в цілому, а також забезпечувати відповідний рівень контролю за діяльністю навчальних закладів [8]. ІСУО відкриває нові можливості у сфері управління освітою, коли управлінські функції можуть бути доступними не лише керівним структурам, а й усім суб'єктам та учасникам за наявності відповідних прав користувача [12].

Таким чином, проведений аналіз особливостей формування ІСУО як складової частини програмного комплексу «КУРС: Освіта» дає змогу говорити про те, що сьогодні ця система є одним з етапів модернізації багаторівневої системи публічного управління в галузі освіти України, що характеризується певними показниками. Створення первинних баз даних установ і закладів освіти, що постійно оновлюються, опрацьовуються, узагальнюються й піднімаються на вищий рівень у межах цієї інформаційної системи управління, спрощує процедуру об-

робки статистичної звітності та є основою для створення інформаційного забезпечення на кожному з рівнів управління. ІСУО сприяє формуванню єдиного стандарту прийняття звітної інформації, за якого управлінець виконує роль модератора, позбавляючись при цьому певних владних повноважень. ІСУО виступає як узагальнена управлінська система, що змінює всю вертикаль процесу публічного управління, у межах якої утворюється єдиний інформаційно-освітній простір, основна мета існування якого – змінити модель управління.

Проведений аналіз управлінського аспекту функціонування складників програмного комплексу «КУРС: Освіта» дає підстави для висновку, що модернізація сфери освіти шляхом упровадження комплексних інформаційно-освітніх проектів дає змогу охопити широке коло управлінських проблем: від особливостей управління дошкільним навчальним закладом до управління навчальним процесом у школі. Складники програмного комплексу «КУРС: Освіта» покликані оптимізувати процес державного управління освітньою галуззю на всіх її рівнях. Унаслідок їх практичного впровадження можна констатувати зміни, що відбулись у галузі управління сферою освіти. Зокрема, змінилася роль державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування від «чиновника, який вимагає звітну інформацію», від контролера до активного учасника процесу, який шляхом використання інформаційних технологій може самостійно формувати потрібну статистичну інформацію, перевіряти її за допомогою мережі Інтернет, що свідчить про оптимізацію процесу взаємодії суб'єктів управління навчального процесу.

При цьому також частково знімається аспект необхідної фізичної присутності державного службовця в навчальному закладі для його перевірки, оскільки є можливість зробити це через віртуальний простір. У цілому варто зазначити, що проект «КУРС: Освіта» радикально змінює уявлення про те, що таке освітня послуга та що таке управління освітнім процесом [2].

Віртуальний простір ставить перед системою державного управління нові виклики щодо організації роботи з громадою, відкриваючи нові можливості перед усією системою державного управління. У сучасному світі люди по-різному ставляться до новітніх інформаційних технологій: від повного їх прийняття у своєму житті до повного ігнорування. Однак надання державних

послуг має «йти в ногу із часом» – поповнювати інструментарій роботи новими технологіями [3]. Одним із перспективних напрямів у цьому контексті є розвиток галузі управління дистанційною освітою.

Саме дистанційній освіті пророкують у реаліях нашого життя одне з провідних місць. Українське законодавство визначає дистанційне навчання як «індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, який відбувається переважно за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу в спеціалізованому середовищі, яке функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій» [14]. Отже, у дистанційному процесі навчання, змінюється сама звична форма отримання знань. Дистанційне навчання базується на принципах відкритого навчання, широко використовує комп'ютерні навчальні програми різного призначення й сучасні телекомунікації з метою доставки навчального матеріалу та спілкування, у тому числі в реальному часі [13].

Особливості дистанційного навчання в українських реаліях є такими: можливість навчання в асинхронному режимі; утворення освітнього онлайн-середовища, у межах якого учні мають змогу ознайомитись із навчальними програмами, опрацювати лекційні матеріали, виконати практичні завдання; можливості здійснювати віддалений режим контролю/перевірки знань учнів. У цілому дистанційна освіта в сучасному інформаційному просторі має багато переваг, серед яких варто назвати можливість отримувати освіту у звичному для людини середовищі, розширення сегменту потенційних студентів, які не мають змогу навчатися на денній чи заочній формах. Дистанційна освіта дає змогу поєднувати повсякденне життя, роботу та навчання. Окрім цього, у світі швидкого оновлення знань, швидкої зміни інформації дистанційна освіта стає своєрідним путівником у віртуальному просторі, що сприяє відділенню інформаційних «зерен» від «полови» в Інтернеті [6].

Однак існує також багато проблем, пов'язаних із популяризацією цього виду навчання: з позиції розвитку управлінського аспекту в дистанційному режимі варто констатувати, що в умовах цифрової нерівності не всі категорії українських громадян мають змогу скористатися сегментом дистанційної освіти; певна частина дистанційних курсів практично не відрізняється від заочного навчання; не всі учасники навчального процесу готові сприймати дистанційну форму отримання знань; дистанційне навчання буде якісним та успішним за умови, що той, хто навчається, має велику мотивацію до отримання знань і сформовану навичку самостійної навчальної роботи [4] тощо. Відповідно, багато виділених проблем перебувають у полі зору державного управління та очікують на вирішення.

Отже, ставлячи в центр уваги три різні вектори інформаційного забезпечення державного управління в галузі освіти, проводячи аналіз особливостей їх функціонування, можна говорити про те, що сьогодні в напрямі модернізаційних змін є певні зрушення.

Це, зокрема, спостерігається в зміні уявлення про те, чим є таке урядування; разом зі звичною формою воно поступово адаптується до вимог інформаційного суспільства, стаючи віртуальним. Освітні проекти та саме навчання все частіше набувають електронної й дистанційної, прозорої форми, зручної та близької для сприйняття й участі в них суб'єктів навчально-виховного процесу, концептуально змінюючи модель управління ними. Дистанційна освіта – це сфера, що потребує як методологічного обґрунтування в теорії державного управління, так і вироблення управлінських механізмів її подальшої інтеграції до реалій української освіти.

І проаналізовані елементи як складники системи інформаційного забезпечення державного управління в галузі освіти, і ті, що залишились поза межами цього дослідження, потребують подальшого вдосконалення, поширення й залучення більшої кількості користувачів.

Список використаної літератури:

1. Ватковська М.Г. Упровадження електронного урядування як напрям модернізації державного управління в Україні / М.Г. Ватковська // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/8.pdf).
2. Ватковська М.Г. Проект «Курс: Освіта» як складова модернізації системи державного управління в галузі освіти України / М.Г. Ватковська // Економічний вісник Національного гірничого університету. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2015. – № 3(51). – С. 155–159.
3. Ватковська М.Г. Віртуальний простір – новий виклик державному управлінню / М.Г. Ватковська // Проблеми управління соціальним і гу-

- манітарним розвитком. Державне управління освітою: виклики часу : матер. IX регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю та круглого столу. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 241–244.
4. Ватковська М.Г. Реалізація принципів державного управління в контексті дистанційної освіти / М.Г. Ватковська // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2015. – № 4(52). – С. 15–19.
 5. Ватковська М.Г. Формування інформаційної системи управління освітою як етап модернізації інформаційного забезпечення державного управління у галузі освіти України / М.Г. Ватковська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2015. – № 1(47). – С. 124–131.
 6. Ватковська М.Г. Дистанційна освіта в сучасному інформаційному просторі / М.Г. Ватковська // Проблеми розвитку документально-інформаційних систем у сучасному інформаційно-комунікаційному середовищі : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 10 лютого 2016 р.). – Рівне : РДГУ, 2016. – С. 83–85.
 7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / редкол. : В.М. Князев, І.В. Розпутенко та ін. – К. : НАДУ, 2011– . – Т. 7 : Державне управління в умовах глобалізації та європейської інтеграції. – 2011. – 764 с.
 8. Інформаційна система управління освітою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://isuo.org/>.
 9. Клименко І.В. Технології електронного урядування / І.В.Клименко, К.О. Линьов. – К. : ДУС, 2006. – 225 с.
 10. Комп'ютерна програма «КУРС: Школа» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ekyrs.org/about/>.
 11. Комп'ютерна програма «КУРС: Дошкілля» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dnz.ekyrs.org/news/id/1/>.
 12. Концепція впровадження єдиної освітньої мережі в регіоні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://isuo.org/docs>.
 13. Меморандум створення інформаційної освітньої мережі «Українська дистанційна освіта» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.org.ua/distance/ukraine/add/00/>.
 14. Положення про дистанційне навчання : Наказ Міністерства освіти і науки України від 25 квітня 2013 р. № 466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0703-13>.
 15. Семенченко А.І. Державна політика розвитку інформаційного суспільства: концептуальні засади електронного урядування в Україні / А.І. Семенченко // Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні. – К. : Національний центр підтримки електронного урядування, 2010. – С. 30–31.

Ватковская М. Г. Состояние и перспективы развития информационного обеспечения государственного управления в сфере образования Украины

Проводится обобщенный анализ особенностей внедрения и механизмов функционирования некоторых элементов системы информационного обеспечения государственного управления. Внимание сконцентрировано на характеристике современного состояния электронного правительства в сфере образования Украины, проекте «КУРС: Образование» и феномене дистанционного образования в Украине.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, образование, дистанционное образование, электронное правительство.

Vatkovs'ka M. The state and prospects in development of public administration information support of Ukrainian education sector

A general analysis of the characteristics and mechanisms of implementation of certain elements of public administration information support system is being held. The research attention is focused on the current state of e-government in Education of Ukraine, the project "COURSE: Education" and the phenomenon of distance education in Ukraine.

Key words: mechanisms of public administration, education, distance education, e-governance.

І. М. Грищенкокандидат наук з державного управління, докторант
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЛІДЕРСТВА

У статті здійснено аналіз системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. З'ясовано фактори, які впливають на можливість професійного розвитку посадових осіб і представників місцевого самоврядування. Запропоновано методологічні засади формування й розвитку лідерства в системі місцевого самоврядування, за допомогою яких можна сформувати такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство.

Ключові слова: місцеве самоврядування, лідерство, система підготовки.

Постановка проблеми. Безумовно, у сучасній Україні об'єдналися усі проблеми, стан функціонування системи місцевого самоврядування свідчить, що вичерпано ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи, поширюються руйнівні процеси, що створює нові можливості для застосування нових підходів управління. Уже намітилися ознаки переходу до нової якості управління на місцевому рівні, засновані на лідерстві. На це вказують як чинники активізації мешканців територіальних громад щодо процесу об'єднання територіальних громад відповідно до процесів децентралізації, так і чинники активізації громадськості в частині небайдужості до процесів, які відбуваються в суспільстві.

Для належного забезпечення й підтримання цих процесів необхідно підготувати осіб, здатних забезпечити формування та розвиток лідерства в системі місцевого самоврядування, які візьмуть на себе відповідальність за результативність органів місцевого самоврядування в забезпеченні потреб жителів територіальних громад.

На вирішення цього завдання з формування й розвитку лідерства в системі місцевого самоврядування України спрямовано наше дослідження, безпосередньо пов'язане з науковими пошуками кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, що здійснюються в межах комплексного наукового проекту «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу

органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення».

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що в науковій літературі розглядається досить широкий комплекс питань, які стосуються підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Особливий інтерес викликають наукові розробки вітчизняних учених О.І. Васильєвої, Т.А. Кравченко, Л.А. Пашко, у яких питання навчання пов'язуються з необхідністю формування й розвитку лідерських навичок.

Проте за всієї значущості теми формування та розвитку лідерства її вивчено не в повному обсязі. На сьогодні вітчизняними вченими недостатньо опубліковано наукових праць із цієї проблематики, зокрема, майже відсутні розвідки щодо лідерства в системі місцевого самоврядування.

Мета статті. Завданням публікації є аналіз системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та формулювання на його підставі пропозицій щодо механізмів формування й розвитку лідерства в осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування України.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

– здійснити аналіз системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– запропонувати механізми формування й розвитку лідерства в осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах важливим фактором підвищення ефективності діяльності системи місцевого самоврядування стає розвиток людського потенціалу, наповнення її професійно підготовленими кадрами, здатними своєчасно позбуватись успадкованих непродуктивних стереотипів професійної діяльності та кваліфіковано відповідати на соціально-орієнтовані вимоги, що висувуються щодо професіоналізму; чітко та якісно виконувати функціональні обов'язки в ситуації постійних змін, неузгодженості нормативно-правового забезпечення; глибоко осмислювати свої недоліки й професійні надбання, оцінюючи ефективність їх використання в процесі управлінської діяльності, приділяючи при цьому особливу увагу безперервному професійному розвитку [1, с. 64]. Сучасні умови потребують від осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування, не лише високого рівня професіоналізму, а й наявності постійної готовності збагачувати та оновлювати свої знання й уміння. Ефективне функціонування системи залежить не лише від її організаційної структури, зовнішніх факторів, а й від особистих характеристик фахівців (зокрема, від рівня розвитку лідерських якостей). Тому сьогодні система органів місцевого самоврядування визнає не лише потребу в розвитку лідерського потенціалу, а й свою відповідальність за створення необхідних умов для його розвитку.

Ефективність діяльності системи місцевого самоврядування та її перехід на якісно нові форми взаємодії з громадянами значною мірою залежить від кадрів, фахово й світоглядно підготовлених до активної професійної інноваційно-творчої роботи в умовах становлення демократії та громадянського суспільства. Тому постійний еволюційний процес зміни форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, втілення в практику нових підходів до управління, заснованих на лідерстві, потребує активізації зусиль суб'єктів системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

Мережа закладів системи професійного навчання службовців включає такі установи:

– Національну академію державного управління при Президентові України, чотири її ре-

гіональні інститути в містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові;

– вищі навчальні заклади, ліцензовані й акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління»;

– обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій;

– галузеві заклади післядипломної освіти.

Нормативно-правова база навчальної системи ґрунтується на Конституції України, Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Законі України «Про державну службу», Законі України «Про вищу освіту», складається з указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, за якими створена й функціонує, та інших нормативно-правових актів.

В основі чинної в Україні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування лежить адаптація отриманого раніше фаху до професійної діяльності у сфері державного управління, що здійснюється шляхом реалізації освітньо-професійних програм підготовки магістрів, професійних програм підвищенням кваліфікації, тематичних постійно діючих і короткострокових семінарів, зокрема тренінгів, стажування в органах, на які поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», шляхом самоосвіти тощо.

Магістерські програми мають прикладний і фундаментальний характер, надають загальну широку освітню підготовку з державного управління.

Програми підвищення кваліфікації носять здебільшого освітній характер.

Підготовка фахівців для роботи в органах місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», позиціонується як післядипломна освіта, тобто спеціалізоване вдосконалення освіти й професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста/магістра та практичного досвіду.

Національним агентством України з питань державної служби проводиться системна, комплексна робота з вищими навчальними закладами, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне

управління», з метою забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними забезпечити реалізацію державної політики. Згідно з даними Міністерства освіти і науки України підготовку магістрів у галузі знань «Державне управління» здійснюють 28 вищих навчальних закладів, 19 із яких готують фахівців за державним замовленням, а 9 – на умовах контракту [2, с. 23].

Зокрема, Національна академія державного управління при Президенті України (далі – Академія) як головний державний вищий навчальний заклад України з підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та Інститут вищих керівних кадрів покликані забезпечити Україну високопрофесійними кадрами для роботи в системі місцевого самоврядування.

За 2011–2015 рр. Академією підготовлено 1 990 осіб, які повернулись після навчання до роботи в органи місцевого самоврядування (див. табл. 1).

Як переконливо свідчать наведені дані, з майже 100 тис. осіб, які працюють у системі місцевого самоврядування, лише близько 2 тис. пройшли навчання за магістерськими програмами в Академії.

Цікавим є той факт, що майже 30% осіб навчалися на контрактній основі, тобто люди, які працюють переважно в сільських, селищних радах і їх виконавчих комітетах, відчувають нагальну потребу в нових знаннях для організації роботи на нових засадах (див. табл. 2).

У вищих навчальних закладах, які ліцензовані й акредитовані для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління», підготовка осіб для роботи в системі місцевого самоврядування здійснюється за переліком спеціалізацій, наведених у табл. 3.

З наведеного постає, що система підготовки не задовольняє систему місцевого самоврядування України в підготовці фахівців, оскільки, з одного боку, не може задовольнити потреби в навчанні, а з іншого – посадові особи місцевого самоврядування не можуть залишити на тривалий час роботу незалежно від того, про яку форму навчання йдеться (денну чи заочну), оскільки робота в органах місцевого самоврядування вимагає постійної присутності.

Як вказує визнаний фахівець у галузі місцевого самоврядування й розвитку лідерства Т.А. Кравченко, одним з альтернативних варіантів вирішення цієї проблеми може бути «роз-

виток системи підвищення кваліфікації <...> посадових осіб місцевого самоврядування, заснований на освітніх новаціях і спрямований на модернізацію цієї системи відповідно до вимог часу, новітніх надбань науки, культури й соціальної практики» [3, с. 97–98]. При цьому організація та проведення занять у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки значно складніші, ніж у традиційній системі підвищення кваліфікації. Унаслідок цього лідерська підготовка посадових осіб та представників місцевого самоврядування в системі підвищення кваліфікації вимагає сьогодні більш поширеного впровадження нових підходів.

Система підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки має функціонувати на основі нових організаційних засад, що базуються на принципах обов'язковості, плановості навчання, випереджального характеру навчання, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), наступності, цілісності, інноваційного характеру, індивідуалізації й диференціації підходів до навчання [4, с. 8].

Реалізація наведених принципів можлива за таких умов:

- удосконалення організаційних форм і видів підвищення кваліфікації для відповідних категорій осіб;
- застосування єдиних державних стандартів і критеріїв;
- використання інноваційних форм і методів професійного розвитку кадрів у системі місцевого самоврядування;
- створення належних умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг навчальними закладами.

Це дасть змогу впровадити інноваційні форми й види підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки службовців; сформувати та закріпити через цю програму підвищення кваліфікації такі демократичні цінності, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство. Вважаємо, що це сприятиме забезпеченню цільового використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації публічних службовців, а також посиленню інституційної й навчальної спроможності.

У питанні, що досліджується, можна виділити чотири аспекти: концептуальний, змістовний, методичний та організаційний.

Концептуальний аспект упровадження лідерського складника в програму підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування полягає у визначенні мети й завдань, у створенні оптимальних для цього нормативно-правових умов. Вважаємо, що під час реалізації цього аспекту необхідно визначити головного суб'єкта процесу модернізації системи підвищення кваліфікації службовців (щодо лідерської підготовки).

Змістовний аспект упровадження лідерського складника в програму підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування полягає в необхідності створення нового змістовного контексту у відповідних навчальних програмах, планах і навчально-методичних матеріалах щодо викладання лідерства. Зауважимо, що до уваги необхідно брати також знання, навички й уміння викладачів, які впливають на формування ефективного навчального середовища, формують чітке визначення високих очікувань від усіх учасників цього процесу.

Прямий вплив викладача-лідера на своїх послідовників науковці вивчають крізь призму тактики впливу лідера. Дж. Юкл і К. Чавез пропонують систематизацію такої тактики та класифікують її так:

- 1) раціональне переконання – використання логічних аргументів і фактичних свідчень;
- 2) інформування – пояснення, яким чином виконання завдання приведе до досягнення особистісної чи професійної мети;
- 3) натхнення апелювання – апелювання до цінностей та ідеалів особистості, активізація її емоцій;
- 4) консультування – пропонування відгуку чи поради щодо певного напрямку діяльності;
- 5) завоювання прихильності – використання похвали чи лестощів;
- 6) особистісне апелювання – апелювання до дружби чи прихильності;
- 7) обмін – пропонування чого-небудь та очікування взаємності в майбутньому;

Таблиця 1

**Відомості про випускників Академії (2011–2015 рр.),
які працюють у системі місцевого самоврядування України**

№	Назва органу місцевого самоврядування	2011	2012	2013	2014	2015	Всього
1	Обласні ради та їх виконавчі органи	180	12	21	20	24	257
2	Районні ради та їх виконавчі органи	67	51	37	55	50	260
3	Міські ради та їх виконавчі органи	61	150	185	232	187	815
4	Сільські, селищні ради та їх виконавчі органи	481	61	21	55	40	658
	Всього						1 990

Таблиця 2

**Відомості про джерела фінансування навчання осіб в Академії,
які працюють в органах місцевого самоврядування**

№	Назва органу місцевого самоврядування	Всього	Навчалися за	
			державним замовленням	контрактом
1	Обласні ради та їх виконавчі органи	257	219	38
2	Районні ради та їх виконавчі органи	260	238	22
3	Міські ради та їх виконавчі органи	815	730	85
4	Сільські, селищні ради та їх виконавчі органи	658	225	433
	Всього	1 990	1 412 (71%)	578 (29%)

Таблиця 3

**Перелік спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка магістрів
у галузі знань «Державне управління»**

№	Назва спеціалізацій	Загальна кількість підготовлених магістрів
1	Територіальне управління та місцеве самоврядування	990
2	Регіональне управління та місцеве самоврядування	296
3	Управління на регіональному й місцевому рівнях	61
4	Соціально-економічний розвиток сільських територій та самоврядування територіальних громад	58
	Всього	1 405

8) формування коаліції – заручення підтримкою або допомогою інших як засобом впливу;

9) узаконення тактики – зусилля для узаконення наряду діяльності чи підтвердження повноважень щодо виконання завдання;

10) тиск – використання вимог, залякування, наполегливих перевірок.

Дж. Юкл і К. Чавез стверджують, що найбільш дієвими є тактика раціонального переконання, консультування, натхненного апелювання, що відповідає концепціям трансформаційного лідерства. Хоча на практиці часто використовують їх комплексне поєднання [5].

Методичний аспект упровадження в програму підвищення кваліфікації публічних службовців лідерської підготовки полягає в застосуванні так званих нетрадиційних методів навчання, до яких віднесено такі: інтерактивну технологію навчання (групові й парні дискусії, вивчення кейсів, ситуативне моделювання, техніка модерації, мозковий штурм, коучинг), тренінги, стажування, дистанційне навчання та консультування тощо. Необхідно зазначити, що впровадження методичних інновацій у підвищення кваліфікації слухачів має базуватись не лише на наявності певних інновацій, а й на їх системності, достатності, швидкості цього процесу.

Організаційний аспект упровадження програм лідерства в підвищення кваліфікації полягає в новому підході до організації навчання. Він базується на перегляді об'єму навчальних годин професійних програм, проведенні організаційних заходів, спрямованих на опрацювання нових підходів та умов підвищення кваліфікації, а також на застосуванні новітніх технологій, у тому числі організаційних, які будуть спрямовані на збереження й підвищення якості навчання з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [6, с. 12].

Організація навчання в умовах модернізації системи підвищення кваліфікації посадових осіб та представників місцевого самоврядування потребує впровадження нових підходів, зокрема таких:

– розширення форм організації підвищення кваліфікації (очно-дистанційна, коучинг, локальна, стажування тощо);

– запровадження нових організаційних навчальних систем: кредитно-модульної, кредитно-трансферної та транспарентної (відкритих систем).

Це дасть змогу слухачам самим керувати навчальним процесом, обирати програми підви-

щення кваліфікації й змістові модулі відповідно до своїх навчальних потреб, накопичуючи при цьому кредити, а також удосконалювати інструментарій вивчення навчальних потреб.

Висновки і пропозиції. Отримані в результаті аналізу системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування узагальнення дають змогу констатувати, що система професійного навчання не в повному обсязі задовольняє потребу органів місцевого самоврядування в підготовці фахівців, спроможних працювати на нових засадах управління, заснованого на лідерстві. На нашу думку, система підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки має функціонувати на основі нових організаційних засад, що базуються на принципах випереджального характеру навчання, безперервності (упродовж проходження служби чи здійснення відповідних повноважень), обов'язковості, плановості навчання, наступності, цілісності, інноваційного характеру, індивідуалізації й диференціації підходів до навчання тощо.

Список використаної літератури:

1. Васильєва О.І. Методологічні засади підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / О.І. Васильєва // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 2. – С. 60–65.
2. Організація професійного навчання персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування: стан та перспективи розвитку : зб. матер. Наради щодо шляхів модернізації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / [І.М. Грищенко, Н.М. Донченко, В.М. Ковальчук та ін.] ; за заг. ред. В.В. Толкованова. – К. : Національне агентство України з питань державної служби, 2013. – 49 с.
3. Кравченко Т.А. Сучасні підходи до модернізації змісту навчальних програм у системі підвищення кваліфікації щодо лідерської підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Т.А. Кравченко // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2014. – № 4. – С. 92–98.
4. Гончарук Н.Т. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції / Н.Т. Гончарук, І.Г. Сурай // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 3. – С. 5–13.
5. Yukl G. Influence tactics and leader effectiveness / G. Yukl, C. Chavez // Leadership / L. Neider, C. Schriesheim (eds.). – Greenwich, CT : Information Age Publishing, 2002. – P. 115–138.

-
6. Гошовська В.А. Методичні рекомендації з розробки єдиних стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В.А. Гошовська, Л.І. Даниленко, Н.Б. Ларіна, М.С. Орлів. – К. : НАДУ, 2012. – 47 с.
-

Грищенко И. Н. Методологические основы формирования лидерства

В статье проведен анализ системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления. Выявлены факторы, которые влияют на возможность профессионального развития должностных лиц и представителей местного самоуправления. Предложены методологические основы формирования и развития лидерства в системе местного самоуправления, с помощью которых можно сформировать такие демократические ценности, как активное участие в жизни общества, патриотизм, лидерство, ответственность, толерантность, гуманизм, социальное партнерство.

Ключевые слова: местное самоуправление, лидерство, система подготовки.

Gryshchenko I. Methodological principles leadership

The article analyzes the system of training, retraining and advanced training of civil servants and local government officials. It was found factors that influence opportunities for professional development officials and representatives of local government. A methodological principles of formation and leadership development in the local government system in which may form such democratic values, as active participation in society, patriotism, leadership, responsibility, tolerance, humanity, social partnership.

Key words: local government, leadership, training system.

О. О. Дорошенко

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

Н. П. Кризина

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджується такий фінансовий механізм забезпечення видатків галузі охорони здоров'я, як загальнообов'язкове медичне страхування. Зокрема, розглядаються фінансово-економічні наслідки впровадження обов'язкового медичного страхування з позиції можливості залучення додаткових ресурсів до галузі та впливу на загальні економічні показники розвитку країни.

Ключові слова: державне управління, загальнообов'язкове медичне страхування, фінансування охорони здоров'я, Україна.

Постановка проблеми. Недофінансування галузі охорони здоров'я та дискусія щодо необхідності впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні є постійним складником політичного діалогу. Загальнообов'язкове медичне страхування є популярним інструментом державного регулювання щодо забезпечення надходжень для фінансування галузі охорони здоров'я у світі. Можливість використання такого інструменту в Україні потребує ретельного аналізу можливих наслідків. Завданням статті є дослідження фінансово-економічних наслідків впровадження обов'язкового медичного страхування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Медичному страхуванню в цілому та загальнообов'язковому медичному страхуванню зокрема присвячено численні наукові роботи й публікації. Це праці таких фахівців, як Н. Авраменко, Н. Андріїшина, Ю. Вороненко, З. Гладун, Ю. Гришан, Д. Карамішев, Є. Кісельов, М. Клімов, М. Мних, В. Москаленко, Я. Сенюта, О. Солдатенко, В. Стеценко, Е. Писанець, Є. Поліщук, В. Рудий, В. Рудня та інші. Багато праць присвячено вивченню загального механізму функціонування страхування та обґрунтуванню очікуваних вигод від його впровадження для покращення результативності медичного обслуговування населення. Наше дослідження

покликане вивчити й спрогнозувати наслідки від впровадження страхування в сучасних соціально-економічних умовах.

Мета статті. Головною метою публікації є дослідження фінансово-економічних наслідків впровадження обов'язкового медичного страхування в сучасних соціально-економічних умовах. Відповідно, основну увагу зосереджено на аналізі наявних соціально-економічних чинників та прогнозуванні наслідків впровадження в Україні обов'язкового медичного страхування для галузі охорони здоров'я й економіки країни в цілому.

Виклад основного матеріалу. Насамперед необхідно зауважити, що питання впровадження загальнообов'язкового медичного страхування є переважно питанням щодо впровадження додаткового механізму збору коштів і забезпечення захисту від надмірних фінансових витрат у випадку втрати здоров'я.

Упродовж останніх 15 років було підготовлено більше 20 законопроектів щодо обов'язкового медичного страхування. Це вказує на те, що проблеми охорони здоров'я намагаються вирішити насамперед за рахунок пошуку додаткових ресурсів, які перерозподілятимуться державою для забезпечення існуючої інфраструктури та моделей надання медичної допомоги. Інакше кажучи, ідеться про додатковий загально-

обов'язковий платіж, який збиратиметься з населення для дофінансування охорони здоров'я.

Варто зазначити, що на фінансування охорони здоров'я в Україні досить тривалий час виділялися значні кошти державного бюджету. Як видно з наведеного графіка (рис. 1), протягом останніх 10 років видатки на охорону здоров'я становили 12–13% загального бюджету. Серед групи сусідніх країн Україна втрачала найбільшу частку загального бюджету країни на охорону здоров'я. Зауважимо, що останні два роки частка витрат на охорону здоров'я в загальних державних витратах знизилась через економічну кризу, суттєве збільшення витрат на оборонний комплекс та внесення змін до Податкового

кодексу України, що привело до збільшення видатків на пенсійне забезпечення.

Загальновідомо, що хоча в Україні виділялися значні ресурси з державного бюджету, значна частина витрат «дофінансовувалась» населенням, найчастіше через купівлю медикаментів і медичних виробів та здійснення неформальних платежів за отриману медичну допомогу [1, с. 46]. Частка такого дофінансування, згідно з офіційними даними [2, с. 8], упродовж останніх 10 років складала приблизно 40%, а в 2014 році сягнула 45% (див. рис. 2).

Водночас варто зазначити, що таке дофінансування охорони здоров'я є характерним не лише для України. Якщо розглянути ситуацію

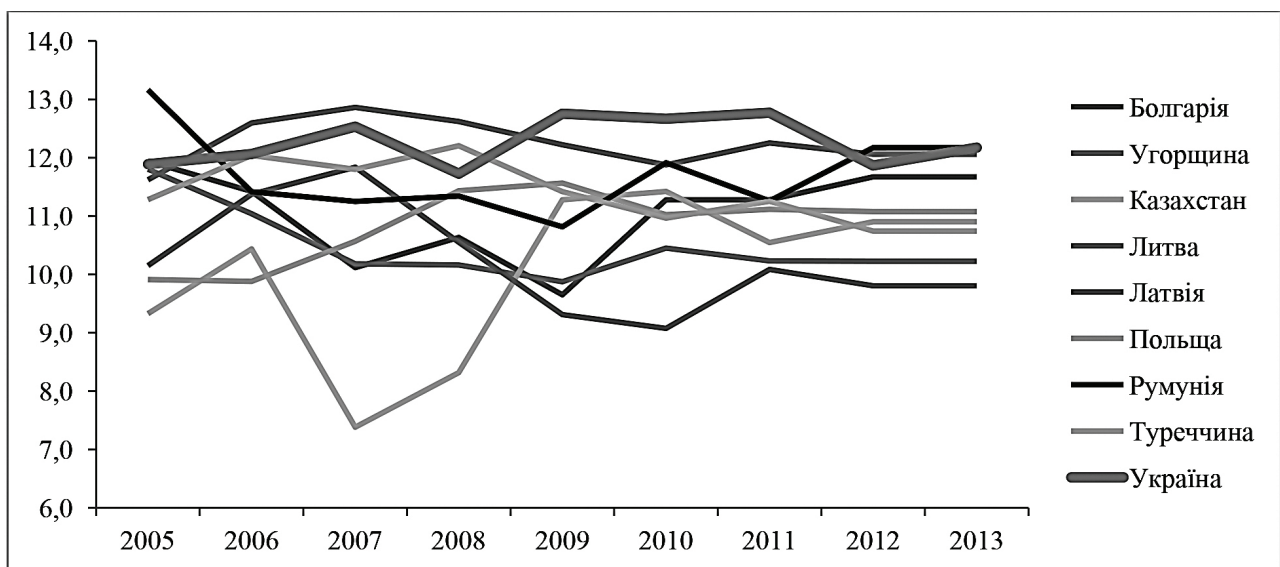


Рис. 1. Державні видатки на охорону здоров'я як частка загальних державних витрат у різних країнах
Джерело: World Health Organization Global Health Expenditure database (<http://apps.who.int/nha/database>).

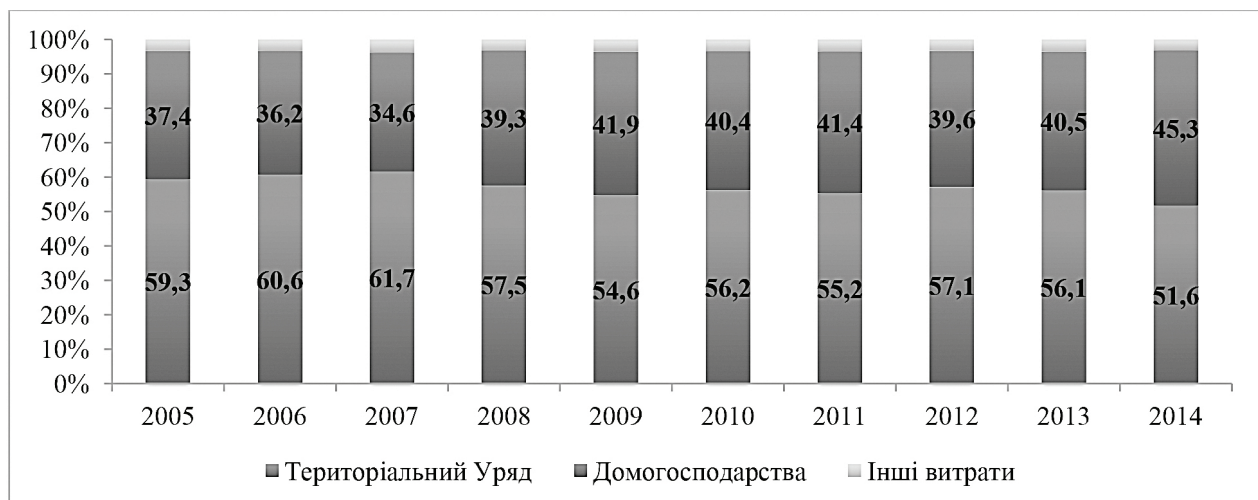


Рис. 2. Загальні витрати на охорону здоров'я України за фінансовими організаціями (фінансовими агентами)

Джерело: Аналітичні таблиці Національних рахунків охорони здоров'я в Україні за 2014 рік (<http://ukrstat.gov.ua/>).

на прикладі тих же країн, що наведені на рис. 1, можна назвати країни, у яких частка державних витрат є зіставною із часткою таких витрат в Україні (див. рис. 3).

Водночас необхідно вказати на такі країни, як Туреччина й Румунія, у яких за фінансування охорони здоров'я на рівні 11–12% загальних державних витрат витрати домогосподарств складають приблизно 20%. Це свідчить про більш ефективне використання наявних у державі ресурсів для захисту громадян від фінансових ризиків і фінансування галузі, ніж в інших країнах, що порівнюються.

Варто окремо зазначити, що впровадження загальнообов'язкового медичного страхування в умовах високих прямих платежів домогосподарств навряд чи означатиме, що грошей у галузі охорони здоров'я стане більше. Світовий досвід говорить про те, що найчастіше успішно впроваджені системи соціальних внесків на охорону здоров'я зазвичай змінюють вид (передплата замість оплати за фактом звернення за допомогою) і періодичність сплат, проте не обов'язково приводять до появи додаткових ресурсів у системі [3, с. 3].

Таким чином, необхідно розуміти, що коли йдеться про запровадження загальнообов'яз-

Таблиця 1

**Розрахунки фіскального навантаження для двох сценаріїв запровадження
обов'язкового медичного страхування**

Показник	Значення показника
<i>Вхідні дані</i>	
Витрати домогосподарств на охорону здоров'я в 2014 році, млн грн	53 383,1
Чисельність найманих працівників підприємств, установ, організацій, млн	10,57
Всього залучено у формальному секторі, млн осіб	12,10
Середня заробітна плата, грн	3 871
Середня заробітна плата в галузі охорони здоров'я та надання соціальної допомоги, грн	2 552
<i>Сценарій перший: 50% витрат домогосподарств передплачені за рахунок страхових внесків</i>	
На одного найманого працівника на рік, грн	2 526,36, або 7,8% заробітної плати
На одну людину, залучену у формальному секторі, грн	2 205,91
В перерахунку на 1 працівника сектора охорони здоров'я, грн	2 388,67
<i>Сценарій другий: 100% витрат домогосподарств передплачені за рахунок страхових внесків</i>	
На одного найманого працівника на рік, грн	5 052,73, або 15,7% заробітної плати
На одну людину, залучену у формальному секторі, грн	4 411,82
У перерахунку на 1 працівника сектора охорони здоров'я, грн	4 807,97

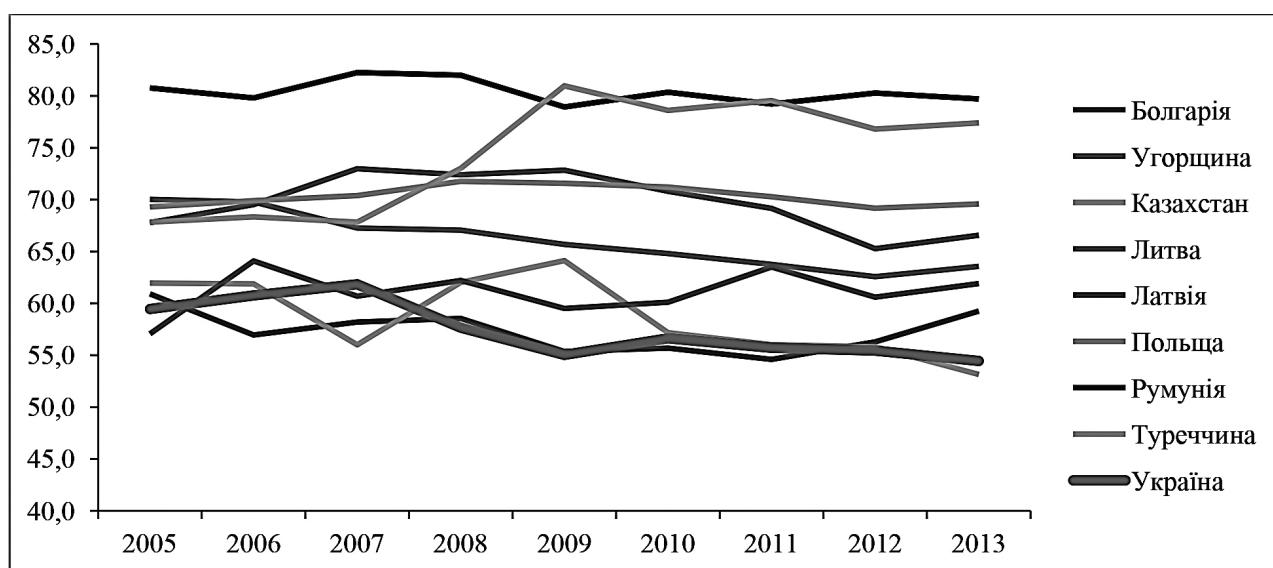


Рис. 3. Державні видатки на охорону здоров'я
як частка загальних витрат на охорону здоров'я в різних країнах

Джерело: World Health Organization Global Health Expenditure database (<http://apps.who.int/nha/database>).

кового медичного страхування, то для України це означає прагнення перевести неформальні платежі й платежі з кишені у періодичні страхові внески, які збиратиме держава та витрачатиме їх через існуючі механізми, такі як субвенція чи цільові програми, для збільшення державних видатків на охорону здоров'я.

Загальнообов'язкове медичне страхування впроваджується найчастіше за рахунок введення обов'язкових внесків для формально працюючих або самозайнятих громадян. Такий крок приведе до розширення фіскального навантаження. Проаналізуємо його доцільність і можливі наслідки в сучасних умовах.

З 2016 року набрали чинності зміни до Податкового кодексу України [3, с. 47], які суттєво знизили ставку нарахування єдиного соціального внеску, що продемонструвало бажання держави лібералізувати умови ведення економічної діяльності та скоротити податкове й фіскальне навантаження на формальний сектор, стимулювати підвищення зарплат.

Якщо все-таки припустити, що застосування такого механізму, як обов'язкове медичне страхування, стало б політично важливим, необхідно оцінити фіскальні наслідки й потенціал його запровадження.

Як показують статистичні дані щодо ринку праці України за I півріччя 2015 року [5, с. 1], в Україні близько 16,4 млн осіб зайняті економічною діяльністю. Ще 1,7 млн були безробітними (9,2% економічно активного населення). Близько 4,3 млн осіб (або 26,4% загальної кількості зайнятого населення) працювали на неформальних робочих місцях. Чисельність найманих працівників підприємств, установ та організацій становила 10,6 млн осіб. Працівники сектора охорони здоров'я разом з освітою та промисловістю складають майже половину всього формального сектора найманих працівників (див. рис. 4).

З огляду на те, що заробітна плата штатних працівників у I півріччі 2015 року складала 3 871 грн, а середня заробітна плата в галузі охорони здоров'я й надання соціальної допомоги – 2 552 грн, можна спрогнозувати фіскальне навантаження, яке спричинило б введення обов'язкового внеску на медичне страхування.

Розглянемо два ймовірні сценарії: а) введення внеску, що дало б змогу згенерувати додатковий фонд у розмірі 50% неформальних платежів і платежів із кишені; б) введення внеску, за рахунок якого можна було б згенерувати фонд у розмірі 100% неформальних платежів і платежів із кишені (за оцінками 2014 року). Дані розрахунків наведено в таблиці 1.

Обидва сценарії, запропоновані в таблиці 1, є відображенням повної довіри населення до запропонованого механізму перерозподілу фінансових ресурсів, ідеальної фіскальної дисципліни та недопущення тінізації заробітних плат, яке ймовірно матиме місце за збільшення фіскального тиску. При цьому вже навіть для того, щоб згенерувати необхідний ресурс для скорочення витрат із кишені вдвічі, необхідно вводити додаткові внески в розмірі майже 8% заробітної плати.

Зауважимо також, що значна частина витрат домогосподарств пов'язана з оплатою медичних товарів (ліків і медичних виробів). У 2014 році ця частка складала 74% (або 39,7 млрд грн). У такому разі необхідно розуміти, що згенеровані ресурси використовуюва-

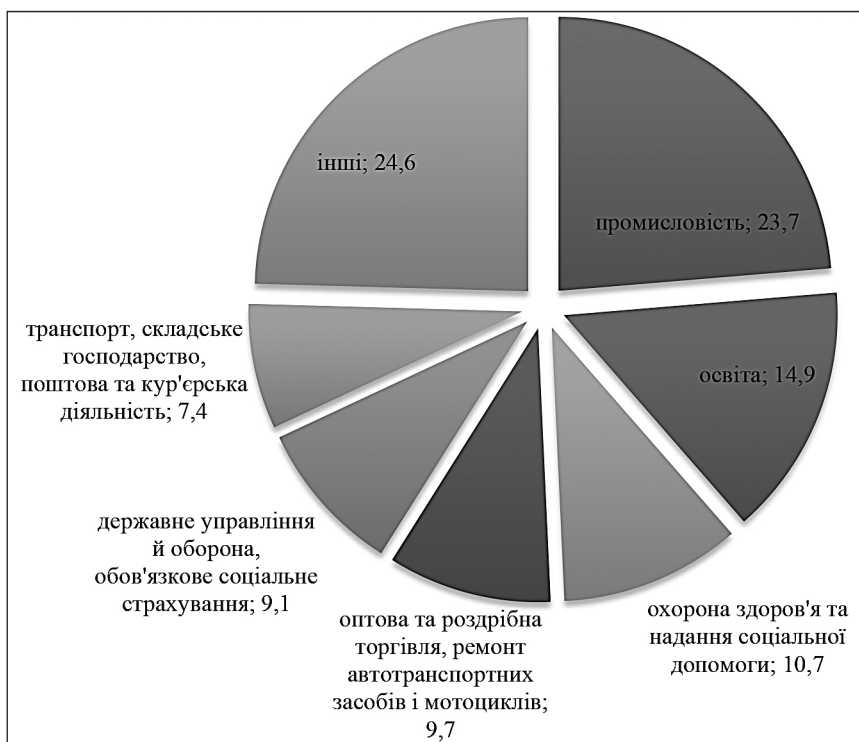


Рис. 4. Склад найманих працівників підприємств, установ та організацій за сферами діяльності, % загальної чисельності
Джерело: власні розрахунки за даними [5; 6].

тимуться насамперед для відшкодування витрат на ліки та не зможуть суттєво покращити фінансування надавачів медичної допомоги.

Додатково варто враховувати, що вартість адміністрування загальнообов'язкового медичного страхування є досить високою [7, с. 20]. За оцінкою даних 78 країн, які впроваджували цей механізм, такі витрати можуть складати від 2 до 20% і більше від загального фонду медичного страхування [8, с. 6–8]. Видатки на рівні 4–7% є оптимальними.

Щодо регіонального аспекту, то часто запровадження додаткових соціальних внесків, у тому числі обов'язкового медичного страхування, має негативний вплив на ринок праці [7, с. 13]. Очікуваним наслідком упровадження обов'язкового медичного страхування є додаткове підвищення рівня безробіття та неформального працевлаштування, а отже, подальша тінізація економіки. Для місцевих бюджетів, які значну частину своїх доходів формують за рахунок єдиного податку й податку на доходи фізичних осіб [9, с. 6], запровадження додаткових фіскальних механізмів в умовах економічної кризи не сприятиме приросту доходів.

Висновки і пропозиції. Ресурси, які виділяються з державного бюджету на фінансування охорони здоров'я, є суттєвими. Однак розподіл наявних ресурсів не є ефективним, адже населення України змушене майже в повному обсязі дофінансовувати галузь за рахунок прямих виплат домогосподарств у момент медичного обслуговування. Це спричиняє високі фінансові ризики для значної частини населення, які збільшуються в умовах економічної кризи.

Запровадження медичного страхування в сучасних умовах не є оптимальним механізмом збору й перерозподілу додаткових ресурсів, оскільки це передбачатиме розширення фіскального тиску, додаткові витрати на адміністрування, а також може створити негативні наслідки для ринку праці. При цьому основна частина зібраних ресурсів, яку можна очікувати від запровадження такого механізму, пішла

б на покриття витрат на медикаменти й медичні вироби.

Недовикористаний ресурс оптимізації фінансування сектора охорони здоров'я полягає в кращому та більш раціональному використанні тих ресурсів, які сьогодні виділяються на галузь. Не варто очікувати, що запровадження медичного страхування дасть змогу швидко знайти значні додаткові ресурси для збільшення фінансування галузі охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Lekhan V. Ukraine: Health system review / V. Lekhan, V. Rudyi, M. Shevchenko, D. Nitzan Kaluski, E. Richardson // *Health Systems in Transition*. – 2015. – № 17(2). – P. 1–153.
2. Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2014 році: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2015. – 132 с.
3. Doetinchem O. Thinking of introducing social health insurance? Ten questions / O. Doetinchem, G. Carrin, D. Evans // *World Health Report*. – 2010. – Background Paper. – P. 26.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2016. – № 5. – Ст. 47.
5. Доповідь «Ринок праці» у I півріччі 2015 року: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2015. – 25 с.
6. Статистичний збірник «Економічна активність населення України» за 2014 рік: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2015. – 20 с.
7. Wagstaff A. Social health insurance reexamined / A. Wagstaff // *Health Econ*. – 2010. – № 19(5). – P. 503–517.
8. Nicolle E. Administrative costs of health insurance schemes: Exploring the reasons for their variability / E. Nicolle, I. Mathauer // *Discussion paper / World Health Organization*. – 2010. – № 8.
9. Складний бюджет – 2016 // Проект «Популярна економіка: ціна держави» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cost.ua/files/budget_2016.pdf.

Дорошенко Е. А., Кризина Н. П. Финансово-экономические последствия внедрения обязательного медицинского страхования в Украине

В статье исследуется такой финансовый механизм обеспечения расходов здравоохранения, как общеобязательное медицинское страхование. В частности, рассматриваются финансово-экономические последствия введения обязательного медицинского страхования с точки зрения возможности привлечения дополнительных ресурсов в отрасли и влияния на общие экономические показатели развития страны.

Ключевые слова: государственное управление, общеобязательное медицинское страхование, финансирование здравоохранения, Украина.

Doroshenko O. , Kryzyna N. The financial and economic consequences of introduction of social health insurance in Ukraine

The article examined mandatory health insurance as a financing mechanism to cover health expenditure. In particular, it considered financial and economic consequences of the introduction of compulsory health insurance in terms of its potential to attract additional resources to the sector and the influence on overall economic indicators.

Key words: public administration, mandatory health insurance, health care financing, Ukraine.

М. О. Дурман

кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

СТАНОВЛЕННЯ ОКРЕМИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджується процес становлення окремих механізмів формування державної регуляторної політики в Україні. Зокрема, розглядаються політико-правові та адміністративно-організаційні механізми. Інші механізми, наприклад соціально-економічні, фінансові тощо, не розглядаються через обсяг питання.

Ключові слова: державне управління, державна регуляторна політика, механізми формування державної регуляторної політики.

Постановка проблеми. Державна регуляторна політика (далі – ДРП) є таким видом державної політики, який дає змогу за допомогою різноманітних засобів (механізмів, інструментів тощо) формувати сприятливе бізнес-середовище. Тому її варто розглядати як із позиції аналізу політики (розуміння про процес визначення ДРП), так і з позиції формування (проектування реальних управлінських рішень) та впровадження в державне управління. Також необхідно розглянути можливість застосування положень системного аналізу до процесу формування ДРП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню механізмів формування державної регуляторної політики приділяється не так багато уваги, скільки вимагається. Так, В. Ісмаїлов розглядав регуляторну діяльність Національного банку України; Л. Лисяк – регуляторні механізми бюджетної політики; С. Кулик – державну регуляторну політику розвитку малого підприємництва; М. Погрібняк – ДРП у сфері господарської діяльності; А. Баровська – регуляторні інструменти державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції тощо. Однак ґрунтовного аналізу механізмів формування ДРП на різних рівнях державного управління проведено не було.

Мета статті. Головною метою публікації є розгляд політико-правових та адміністративно-організаційних механізмів формування державної регуляторної політики, у тому числі з позиції системного підходу.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком щодо становлення механізмів формування державної регуляторної політики стало при-

йняття в 2003 р. базового профільного Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1] (далі – Закон), який визначає правові й організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

До його прийняття, упродовж 1998–2003 рр., в Україні діяло декілька законів України та інших нормативно-правових актів (далі – НПА), що визначали ключові моменти регулювання підприємницької діяльності, однак не мали комплексного характеру. Тобто деяке підґрунтя для запровадження нової політики регулювання господарських відносин уже існувало, проте не було комплексного підходу. Згаданим Законом встановлювались такі принципи державної регуляторної політики:

– *доцільність* – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин із метою вирішення існуючої проблеми;

– *адекватність* – відповідність форм і рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

– *ефективність* – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

– *збалансованість* – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

– *передбачуваність* – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям держав-

ної політики, а також певним планам, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

– *прозорість та врахування громадської думки* – відкритість для фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій.

У Законі також уперше було визначено поняття регуляторного акта й регуляторної діяльності, наведено перелік регуляторних органів, а також визначено процедуру підготовки, оприлюднення, реалізації та відстеження результативності регуляторного акта.

Таким чином, прийняття Закону дало можливість розпочати формування й реалізацію державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на єдиній нормативно-правовій основі.

Механізми регуляторної взаємодії різних гілок влади, а також органів місцевого самоврядування встановлюються винятково Конституцією України та законами України.

Якщо ж розглядати регуляторну діяльність суб'єктів регуляторних відносин, то у вітчизняній моделі державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності можна виокремити такі механізми: політико-правові, адміністративно-організаційні, соціально-економічні, фінансові тощо.

Політико-правові механізми формування ДРП в Україні, незалежно від того, на якому рівні управління вони застосовуються, формуються Верховною Радою України. Ця діяльність має розглядатись не лише (і навіть не стільки) з позицій регулювання економічних (чи господарських) відносин, а й із позицій державотворчого, адміністративного та нормативно-правового регулювання (див. рис. 1). Причому поділ на такі види є досить умовним, адже, наприклад, усі акти, які приймає Верховна Рада України, є правовими документами, тому правове регулювання може включати в себе всі інші види регулювання.

До державотворчої регуляторної діяльності можна віднести прийняття таких актів, які змінюють норми Конституції України, державний устрій країни, проводять розподіл територій між областями тощо. Прикладами державотворчого регулювання є прийняті в 2004 р. «пакетні» рішення про внесення змін до Конституції України [2], проект змін до Конституції України 2015 р.

[3] тощо. Такі повноваження Верховній Раді України надаються Конституцією України (п. п. 1, 29, 31 ст. 85, п. 13 ст. 92).

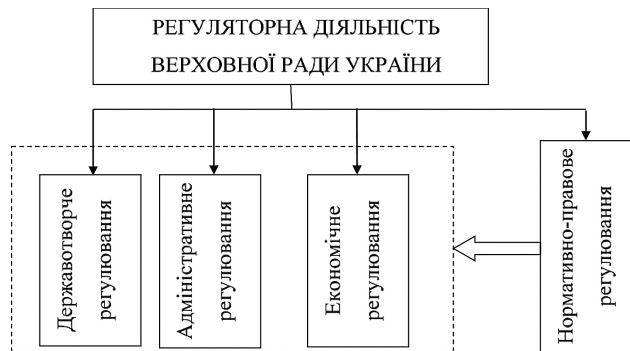


Рис. 1. Напрями регуляторної діяльності Верховної Ради України

До **адміністративного регулювання** можна віднести прийняття таких актів, якими регулюються відносини між найвищими органами чи посадовими особами державної влади в Україні (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України), а також відносини Верховної Ради України із центральними виконавчими органами державної влади. Найважливішим із цих актів є, звичайно, Конституція України, однак діє також низка законів, якими регулюються такі взаємовідносини (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», інші закони). Повноваження адміністративного регулювання визначено в ст. 85 Конституції України.

До цього ж типу регулювання належить встановлення відносин і розподіл повноважень між усіма гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою), а також між органами державної влади й органами місцевого самоврядування (наприклад, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади).

Приймаючи певні акти, Верховна Рада України може вимагати від уряду, центральних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування узгодження їхніх підзаконних актів із прийнятими законодавчими нормами, що також може вважатись непрямым адміністративним регулюванням.

Економічне регулювання носить найбільш видимий характер для суспільства та впливає на соціально-економічну ситуацію в країні. До актів, які мають економічний регуляторний характер, можна віднести насамперед Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України, а

також Закон України «Про Державний бюджет», який приймається щорічно. Бюджетне регулювання – один із найважливіших економічних методів державного регулювання, сутність якого полягає в тому, що держава встановлює оподаткування й державні витрати з таким розрахунком, щоб вони могли погасити коливання економічного циклу, сприяли високому рівню зайнятості, обмежували інфляцію тощо [4].

Право на економічне регулювання Верховної Ради України прописано в Конституції України (п. п. 4, 14 ст. 85, ст. 92).

До **нормативно-правового регулювання**, крім усіх наведених видів, можна віднести прийняття актів, які регламентують процедури, механізми, інструменти, методики, порядки, норми тощо, що застосовуються в діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також у діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 92 Конституції України).

Адміністративно-організаційні механізми формування ДРП постають з організаційно-розпорядчих механізмів державного управління, що стосуються всіх аспектів державного управління, у тому числі регулювання різних сфер його впливу.

За будь-яких форм державного устрою, організації взаємодії різних гілок влади, соціально-економічних відносин адміністративно-організаційні механізми є необхідним складником здійснення державного управління. Вони є складовою частиною системи управління й полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за допомогою управлінських впливів та організаційно-структурних змін через систему зв'язку для обміну інформацією (див. рис. 2). При цьому керований об'єкт може приймати різні стани в деяких властивих для нього межах. Ці впливи є прямими діями, оскільки мають директивний, обов'язковий характер.

Існуючи в просторі й часі, система управління взаємодіє з навколишнім світом, складовою частиною якого вона є. Зміна стану зовнішнього середовища впливає на всі елементи цієї системи. У свою чергу система управління може впливати на стан зовнішнього середовища. Метою управління в цьому разі є або підтримання заданих значень деяких параметрів системи за різних станів зовнішнього середовища, або виконання системою заданої програми дій. До другого типу належать адміністративно-організаційні механізми ДРП.

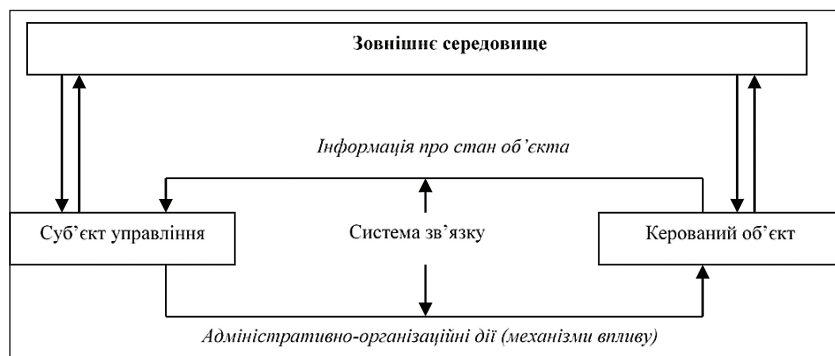


Рис. 2. Загальна структура системи управління

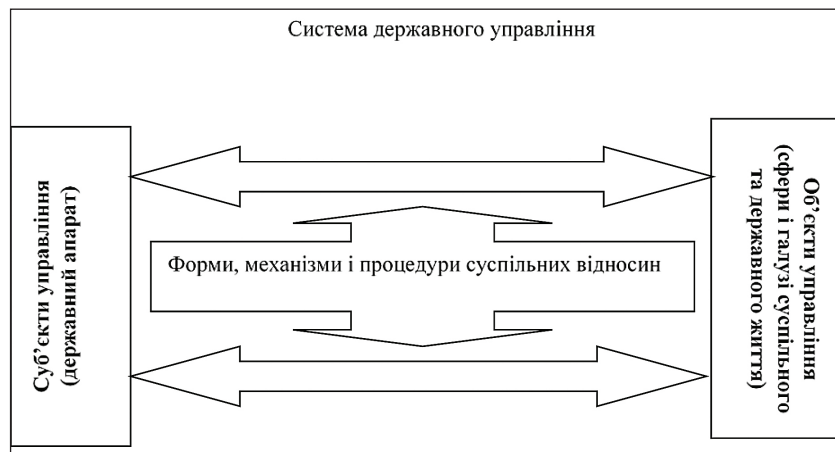


Рис. 3. Загальна структура системи державного управління з позиції адміністративно-організаційних відносин

За своєю структурою системи управління можуть бути як простими (одноконтурними), так і складними (багатоконтурними). З названих позицій систему органів публічного управління (органи державної влади й органи місцевого самоврядування) варто відносити до багатоконтурних систем управління, у яких кожен орган – це вже складна система.

Система державного управління містить такі складники:

- сукупність суб'єктів управління, тобто органів публічної влади;
- сукупність об'єктів управління, тобто сфер і галузей суспільного й державного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;
- сукупність процесів управлінської діяльності.

Вони являють собою форми, механізми та процедури суспільних відносин, завдяки яким реалізуються прямі й зворотні зв'язки

між суб'єктами та об'єктами управління (див. рис. 3).

Адміністративно-організаційні механізми формування ДРП включають комплекс організаційних впливів на різних рівнях управління та в різних формах їх вияву. Тому можна надати таке визначення: адміністративно-організаційні механізми – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління [5].

Характерними рисами цих механізмів державного управління є такі:

а) прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав та обов'язків);

б) односторонній вибір суб'єктом управління головної мети діяльності, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

в) юридична обов'язковість актів управління (постанов, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може зумовити не лише адміністративну чи дисциплінарну, а й кримінальну відповідальність [6].

Тому ефективне формування та запровадження адміністративно-організаційних механізмів діяльності органів публічної влади означає, що найбільш важливі державно-управлінські відносини повинні врегульовуватись законами, а нормативно-правові акти, які є відображенням адміністративних засобів впливу на управлінські об'єкти, мають ґрунтуватись на чинному законодавстві та відповідати йому [6].

В основі класифікації адміністративно-організаційних методів формування державної

регуляторної політики лежить їх групування за окремими ознаками. Систематизуючи ці засоби впливу за роллю в процесі управління, учені виділяють три основні їх групи: регламентаційні, розпорядчі, нормативні [7] (див. рис. 4).

На переконання Г. Калетніка [8], сутністю регламентаційних методів є встановлення складу елементів системи та стійких організаційних зв'язків між ними за допомогою закріплення визначених обов'язків (як за системою в цілому, так і за окремими її ланками), загальної регламентації, тобто розмежування й закріплення завдань, функцій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків. Вони здійснюються за допомогою статутів, положень, посадових інструкцій та інших регламентаційних документів.

Другою групою адміністративних методів управління є методи розпорядчого впливу. Розпорядчі методи відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи. В основі розпорядчого впливу лежать повноваження органів виконавчої влади – закріплені в установленому порядку їх права й обов'язки.

Нормативні методи фактично доповнюють регламентаційні та розпорядчі. Вони призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності.

Усі три групи адміністративних методів застосовуються як окремо, так і разом, доповнюючи одна одну. Вони є взаємозамінними, що саме зумовлює можливість їх використання в різноманітних органах виконавчої влади.

Адміністративно-організаційні методи управління також класифікують за джерелами впливу, виділяючи способи організаційного впливу першого, другого й наступних рівнів управління

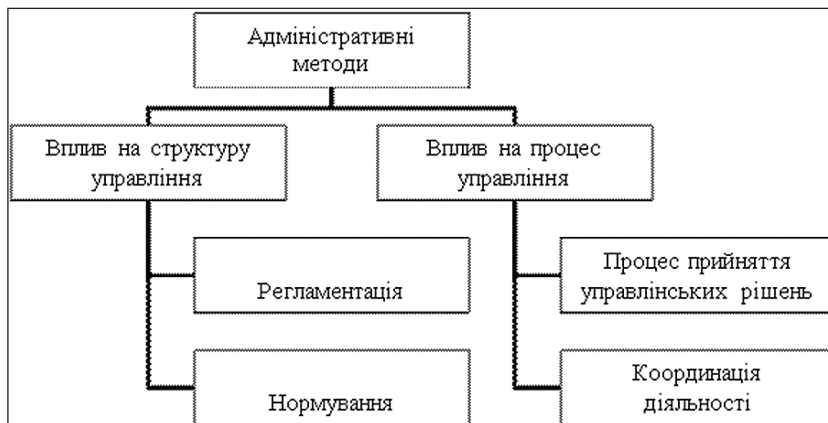


Рис. 4. Класифікація адміністративно-організаційних методів формування державної регуляторної політики

[9]. Практика показує, що кожен рівень системи виконавчої влади характеризується своїми особливостями організаційного впливу, виділяючи ті з них, які є найбільш ефективними для відповідного рівня. На вищих рівнях системи органів публічної влади переважають регламентаційні та нормативні засоби впливу. На нижчих рівнях на передній план виходять розпорядчі методи, покликані регулювати й підтримувати повсякденну управлінську діяльність. Така диференціація інструментів

організаційного впливу за рівнями системи публічної влади є закономірною, оскільки відображає обсяг повноважень, якими наділяються керівники того чи іншого рангу, правове становище відповідного рівня управління, специфіку управління, його функціональний зміст на певному щаблі державного управління.

Як уже зазначалося (згідно з рис. 3), суб'єкти та об'єкти управління постійно впливають один на одного через процеси управлінської діяльності. Однак публічне управління, на відміну від бізнес-управління, має керуватись винятково відповідним нормативно-правовим забезпеченням, яке діє на момент управління [10]. Саме тому під час створення нових нормативно-правових актів чи вдосконалення вже існуючих постає нагальна потреба в оцінці впливу цих НПА не лише на безпосередні об'єкти впливу (бізнес чи суспільство), а й на суб'єктів управління (різні гілки влади, органи місцевого самоврядування).

При цьому дію та вплив адміністративно-організаційних механізмів можна досить чітко визначити, причому не лише в якісному, а й у кількісному вираженні [11]. Оцінка впливу має використовуватись для покращення соціально-економічного розвитку держави чи регіону через підвищення якості рішень, які приймаються, та інструментів політики (у більшості випадків до них належать саме НПА). Насамперед оцінка впливу – це прогноз можливих шляхів розвитку тієї чи іншої ситуації через застосування відповідних механізмів та інструментів державного регулювання ринкових відносин.

Оцінку інструментів впливу, відповідно до чинного законодавства, необхідно проводити кожного разу, коли приймаються або змінюються норми, якими передбачається суттєво

змінити (підвищити чи знизити) витрати/вигоди як суб'єктів підприємницької діяльності, так і суспільства й держави в цілому, тобто під час застосування тих або інших адміністративно-організаційних чи соціально-економічних впливів. Прикладами таких інструментів можна вважати прийняття Податкового кодексу України, застосування нових форм ліцензування певних видів діяльності, запровадження для населення субсидій із наступним відшкодуванням затрат через державний і місцевий бюджети тощо.

Під час розробки оцінок впливу необхідно враховувати такі моменти:

- наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні й негативні наслідки запровадження відповідних альтернатив;
- необхідність проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих або інших механізмів регулювання;
- для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу рівня досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які спрямовується регулювання.

Крім того, як визначено законодавством, оцінку впливу необхідно проводити декілька разів під час життєвого циклу НПА, щоб мати можливість ітераційного покращення інструментів запровадження політики. Таким чином, під час перевірки оцінки регуляторного впливу постійно проводиться аналіз уже діючого регулятора чи бажаної мети та синтез необхідних змін або запровадження нових регуляторних норм (див. рис. 5) [10].

Згідно із зазначеними критеріями необхідно чітко розуміти, що існує пряма залежність між важливістю регуляторного механізму (інструмента політики) та ресурсною залежністю під час аналізу й синтезу відповідних змін. Чим сильніше регулятор впливає на суб'єкта регулювання, тим складнішою буде процедура оцінки регуляторного впливу та тим більше часу й ресурсів вона поглине. Крім того, якщо підготовка оцінки впливу малозначущого інструменту може здійснюватись особою, яка не має спеціальної підготовки та діє тільки в межах посадових інструкцій, то оцінка більш важливого інструменту повинна проводитись

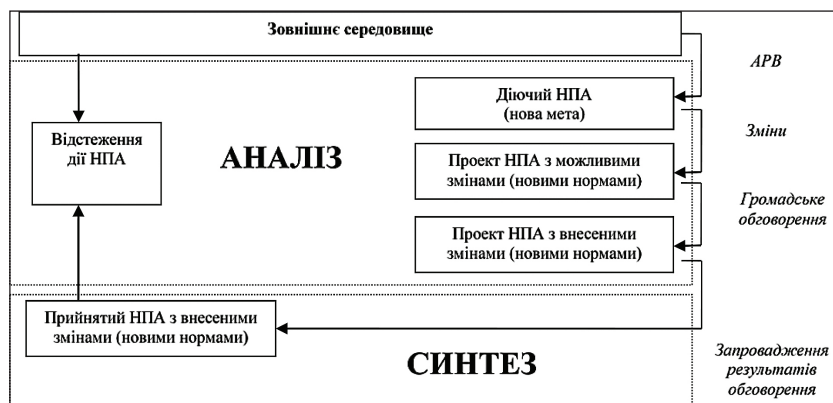


Рис. 5. Схема формування адміністративно-організаційних механізмів на прикладі аналізу й синтезу нормативно-правового акта

особами, які мають спеціальну підготовку, добре орієнтуються в предметній галузі, ознайомлені з особливостями застосування кількісних і якісних показників ефективності.

Як постає зі схеми, етапи життєвого циклу НПА розбиваються на дві великі частини (аналіз і синтез), однак під час проведення реального регулювання стає зрозуміло, що на будь-якому етапі розробки й запровадження ДРП відбувається ітераційне застосування як аналізу, так і синтезу.

Обґрунтована диференціація адміністративних методів державного регулювання процесів управління відіграє важливу роль у державному управлінні як науці та сприяє найбільш повному врахуванню організаційних відносин у соціальній системі. І навпаки, застосування цієї групи методів із порушенням положення рангу управління в ієрархії структури виконавчої влади може призвести до порушення управлінських процесів [12].

Отже, правильне використання адміністративно-організаційних методів для формування механізмів регуляторної політики на місцевому рівні має суттєве значення для вдосконалення управління, підвищує ефективність діяльності органів публічної влади, оперативність і своєчасність управлінських рішень, гнучкість управління.

Висновки і пропозиції. У розвинених державах накопичено достатньо досвіду щодо механізмів формування ДРП з урахуванням процесів і процедур розробки й прийняття регуляторних актів. Єдина регуляторна політика у сфері господарської діяльності, що впроваджується в Україні з 2003 р., відповідає принципам, які напрацьовані та перевірені світовою практикою. У нашій державі розроблено дерегуляційні й фільтраційні механізми, що є аналогами відповідних механізмів, які діють у розвинених країнах світу. Головним критерієм ефективності ДРП має стати своєчасна нейтралізація й випередження виникнення штучно створених регуляторних проблем, що перешкоджають розвитку вітчизняної економіки.

Незважаючи на те, що більшість механізмів та інструментів щодо формування державної регуляторної політики перебувають «у руках» органів законодавчої й виконавчої влади, в Україні необхідно розпочати новий етап реформування, на якому варто вирішити такі завдання:

– розробити та запровадити глибокі структурні реформи публічного управління (модер-

нізацію державної служби й служби в органах місцевого самоврядування, удосконалення міжвідомчої координації), підвищивши рівень культури системи управління;

– упровадити системний діалог між представниками органів державної влади центрального рівня та представниками регіональних і місцевих органів самоврядування на початкових стадіях розробки будь-якого адміністративного (регуляторного) рішення й упродовж усього життєвого циклу цього рішення;

– підвищити відкритість та прозорість процедур прийняття рішень за участю громадськості, у тому числі за рахунок покращення матеріальних, організаційних і технічних можливостей громадських організацій як провідників ідей різних верств громадянського суспільства.

Регуляторна політика повинна стати тим методологічним інструментом публічного управління, за допомогою якого в державі будуть досягнуті сприятливі соціально-економічні й організаційно-правові умови рівноправної та продуктивної взаємодії на теренах суспільних відносин усіх зацікавлених у цьому суб'єктів (індивіда, громадськості, бізнесу та влади).

Список використаної літератури:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
2. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
4. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / уклад. О. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Калетнік Г. Державне регулювання економіки / Г. Калетнік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/100-derjavne-regulyuvannya-ekonomki-kaletnk-gm.html>.
6. Малиновський В. Державне управління : [навч. посібник] / В. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
7. Методологія адміністративного менеджменту. Класифікація адміністративних методів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kafedra-ycnexa.narod.ru/Enp/kafedra/2adminmen/2adminmen6.html>.

8. Калетнік Г. Державне регулювання економіки : [навч. посібник] / Г. Калетнік, А. Мазур, О. Кубай. – К. : Хай-Тек Прес, 2011. – 428 с.
9. План дій для нового міністра : [практ. посібник] / [Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 352 с.
10. Дурман М. Запровадження систем підтримки прийняття рішень при підготовці аналізу регуляторного впливу нормативно-правового акту / М. Дурман // Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту : матер. міжнар. наук. конф. (м. Євпаторія, 18–22 травня 2009 р.). – Євпаторія, 2009. – Т. 2. – С. 123–125.
11. The Principles of Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>.
12. Коваль Л. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.

Дурман Н. А. Становление некоторых механизмов формирования государственной регуляторной политики

В статье исследуется процесс становления отдельных механизмов формирования государственной регуляторной политики в Украине. В частности, рассматриваются политико-правовые и административно-организационные механизмы. Другие механизмы, например социально-экономические, финансовые и прочие, не рассматриваются из-за объема вопроса.

Ключевые слова: государственное управление, государственная регуляторная политика, механизмы формирования государственной регуляторной политики.

Durman M. Becoming of some mechanisms of formation of state regulatory policy

The article examines the process of formation of some mechanisms of state regulatory policy in Ukraine. In particular, the political, legal, administrative and institutional mechanisms. Other mechanisms, such as socio-economic, financial, etc., are not considered due to the volume of the issue.

Key words: public administration, state regulatory policy, mechanisms of state regulatory policy.

УДК 338.48:[005.12]

А. О. Левицький

начальник відділу прийому, розподілу слухачів та профорієнтаційної роботи
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОРТФЕЛЬНА СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНОЇ ДЕСТИНАЦІЇ

У статті досліджуються переваги застосування проектного підходу до управління розвитком туристичної дестинації. Показано, що одним із найбільш дієвих механізмів стратегічного управління розвитком дестинації є об'єднання проектів у портфелі, які є стратегічно орієнтованими. Це дає змогу отримати нову якість управління проектами, посилити загальний ефект їх реалізації. Регулювання відносин у дестинації має здійснюватись за допомогою спеціальних інституційних структур – організацій з управління дестинацією. Реалізація функцій організацій з управління дестинацією відбувається через створення офісів управління проектами, що є радами зі стратегічного управління розвитком туризму. Максимальна цінність у реалізації досягається за умови чіткої відповідності портфелю проектів стратегії розвитку.

Ключові слова: туристична дестинація, портфель проектів, стратегія розвитку, організація з управління дестинацією, офіс управління проектами.

Постановка проблеми. З огляду на дуже високий потенціал України для формування повноцінної туристичної локації пріоритетним напрямом розвитку туризму в державі має стати створення умов для формування й розвитку регіональних туристичних дестинацій (з англ. – місце призначення, мета подорожі або походу). Відповідно до документів UNWTO [1] туристичні дестинації – це територіальні зони туризму або територія туристичного розвитку. Незалежно від територіального розміру дестинації її ключовою характеристикою є те, що вона є комплексним простором, який включає достатню кількість засобів розміщення й туристичних пам'яток, туристичну інфраструктуру, а також туристичну спільноту, здатну забезпечити необхідну зайнятість населення у сфері туризму та необхідні транспортні зв'язки всередині дестинації.

Управління дестинацією, згідно з визначенням Всесвітньої туристичної організації, – це скоординований менеджмент усіх елементів, які формують дестинацію: атракцій, інфраструктури, доступності, просування, вартості [2, с. 3]. Управління дестинацією передбачає пов'язування часто досить розрізнених елементів, щоб надати туристу цілісний конкурентоздатний продукт. Це дає змогу уникнути дублювання зусиль у сфері просування, інформування туристів, розвитку інфраструктури тощо. Суб'єктом

управління виступають спеціалізовані державні, громадські, приватно-державні інститути, які відповідають за розвиток дестинації й підвищення її конкурентоздатності. Також варто наголосити на необхідності ефективних не лише менеджменту, а й планування в туризмі, які є необхідними для підтримки інтегральності дестинації, щоб бути впевненим у тому, що унікальні атрибути дестинації оберігаються. Процес туристичного планування нині досить добре функціонує, однак існують також бар'єри для його застосування, які характеризуються специфікою індустрії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення особливостей розвитку регіональних туристичних ринків найбільш ґрунтовно відображено в працях вітчизняних науковців: А. Мазаракі, В. Бабарицької, О. Бейдика, В. Євдокименка, О. Любіцевої, С. Мельниченко, Т. Ткаченко, Ю. Швець, Л. Черчик та інших. Питанню впровадження кластерної політики в практику управління регіональним розвитком туризму присвячено роботи С. Гаврилюк, В. Захарченко, В. Семенова та інших авторів. Зв'язок між територіальними умовами та стратегіями розвитку туризму в регіонах досліджено в розвідках В. Семенова. Значну увагу в дослідженні територіальних умов розвитку туризму приділено питанням розвитку дестинацій, зокрема, у

роботах М. Бойко, А. Головчан, Л. Кірюнкової, Ю. Леонт'євої та інших учених.

Так, Ю. Леонт'єва розробила структурну модель регіональної туристичної дестинації як основи управлінського механізму реалізації стратегії розвитку регіону [3].

Сьогодні існує багато підходів до визначення типів дестинації за різними ознаками. К. Войтенко на основі схожих типологій інших авторів (таких як В. Боголюбов [4], В. Кіпченко [5], К. Карма [6], О. Любіцева [7]) виділила чотири типи дестинації [8, с. 26–31].

Проте серед значного наукового доробку проблеми регіонального розвитку туризму, системне дослідження переваг застосування проектного підходу до управління розвитком туристичної дестинації як основи формування конкурентних переваг розвитку економічної (туристичної) спеціалізації регіону та об'єкта системного управління (маркетингового планування) залишилися поза науковими інтересами дослідників.

Мета статті. Метою публікації є аналіз переваг застосування проектного підходу до управління розвитком туристичної дестинації, зокрема й шляхом посилення загального ефекту реалізації проектів завдяки їх об'єднанню в портфелі, що чітко відповідають стратегії розвитку.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємною рисою туристичної діяльності є балансування між ризиком та дохідністю туристичних продуктів і послуг, тому туристичні підприємства, прагнучи до мінімізації своїх втрат, вдаються до різних форм залучення й розміщення ресурсів, тим самим розширюючи сферу свого впливу на ринку. Ці спроби приймають форму різних туристичних продуктів, що надаються споживачам у межах туристичної дестинації на базі напрацьованих технологій, кваліфікації персоналу й достатності ресурсів.

Сьогодні одним із найбільш результативних підходів до управління дестинаціями є проектне управління. Розвиток туристичної дестинації – це інтегрована сукупність різноманітних туристичних проектів зі створення об'єктів дозвілля та розваги, розвитку місцевого транспорту й комунікацій, формування інфраструктури туризму та маркетингової організації дестинацій.

Проектне управління має багато переваг. Проте є й проблеми, пов'язані насамперед з обмеженим часом існування проекту, його замкнутістю, відособленістю. Проект – прекрасний

інструмент для досягнення конкретної мети. Однак цю мету хтось має сформулювати, причому так, щоб реалізація цілей окремих проектів у сукупності забезпечувала виконання стратегічних завдань розвитку дестинації в цілому. Необхідно ініціювати кожен проект, після завершення якого прийняти його результати. Варто грамотно розподіляти ресурси (фінансові, людські, матеріальні тощо) між окремими проектами. У разі нестачі ресурсів необхідно організувати їх перерозподіл з урахуванням пріоритетності проектів. Зрештою, необхідні цілеспрямований збір, накопичення, аналіз та узагальнення результатів діяльності окремих проектів.

Отже, для ефективного управління проектами розвитку дестинації, компенсації відособленості й обмеженості часу існування проектів потрібна постійна інтегруюча діяльність. Кожен із цих проектів не існує сам по собі, без взаємодії з іншими. На основі цих проектів формується комплексна *програма розвитку дестинації*, що являє собою вже не набір заходів, а набір взаємопов'язаних проектів різного типу (фінансових, організаційних, технологічних, технічних, маркетингових, інфраструктурних), відібраних для реалізації на основі єдиних критеріїв відбору. Далі відбуваються розподіл проектів між галузевими підприємствами туристичної сфери та формування туристичних кластерів, відповідальних за *реалізацію портфеля проектів*, прив'язаних до території.

Портфель – це набір проектів або програм та інших робіт, об'єднаних разом із метою ефективного управління цими роботами для досягнення стратегічних цілей [9, с. 12]. Поняття «портфель проектів» і «програма» є близькими. Як і портфель проектів, програма об'єднує низку проектів і програм, а також окремих робіт, що лежать за межами проектів, з метою координації й ефективного спільного управління ними. Однак усі проекти, що входять у програму, є взаємопов'язаними та взаємозалежними, спрямовуються на досягнення спільної мети, а проекти й програми, що входять до портфеля, не обов'язково є взаємозалежними чи безпосередньо пов'язаними.

Для розуміння важливості запровадження саме портфельного управління розвитком дестинації варто наголосити на принциповій його відмінності від проектного управління. Так, якщо метою управління окремим проектом є створення продукту своєчасно й у межах бюджету, то метою управління портфелем є отримання

найбільшої віддачі від реалізації всієї сукупності проектів. Завданням управління портфелем проектів є вибір «правильних проектів», таких, що мають максимальну цінність для виконання «правильної роботи», тоді як управління проектами фокусується на «правильному виконанні роботи», за якого буде досягнуто проектних цілей, не виходячи за межі проектних обмежень. Виконання портфеля проектів орієнтується на досягнення стратегічних цілей за сукупністю виконаних проектів портфеля.

З позиції стратегічного управління проекти являють собою інструменти вирішення завдань, отриманих як результат декомпозиції стратегії. Для підвищення ефективності управління проектами реалізації стратегії створюють портфелі проектів. Отже, основною відмінністю портфеля проектів є його стратегічна орієнтація. Об'єднання проектів у портфелі дає змогу отримати нову якість управління ними, посилити загальний ефект реалізації проектів, а самі портфелі проектів стають одним із найбільш дієвих механізмів стратегічного управління розвитком дестинації.

Таким чином, портфельний підхід до управління розвитком дестинації передбачає розстановку пріоритетів між проектами згідно зі стратегічними завданнями розвитку території та розподіл ресурсів між проектами згідно з пріоритетами.

Справедливим має бути питання про те, хто є відповідальним за формування, управління й реалізацію портфеля проектів розвитку дестинації. Природно, що це має бути місцевий орган публічної влади, який законодавчо відповідає за формування стратегічних пріоритетів і програм розвитку території. Проте ключовим моментом портфельного управління є компетентність персоналу та рівень зрілості організації, що реалізує проектний підхід.

Дестинація є надзвичайно складним об'єктом управління, адже її функціонування є результатом взаємодії приватних компаній із різних секторів туристичного й суміжних ринків, представлених переважно малим і середнім бізнесом. Уся система контролюється або може контролюватись органами місцевої влади прямо або через спеціально створені на громадських засадах маркетингові організації [10, с. 42]. Дійсно, комплексність туристичного попиту та комбінаторність туристичного продукту є причинами того, що окремі підприємства, навіть досить великі за обсягами виробництва й про-

дажу, не можуть контролювати туристичні потоки до дестинації. Управління потоками можливе лише за умови злагодженої взаємодії суб'єктів туристичного ринку дестинації, між якими можуть виникати конфлікти інтересів. Гравці місцевого ринку туристичних послуг, іноді навіть конкуруючи між собою, змушені діяти спільно в частині залучення туристів і задоволення споживчого попиту. Лише в співпраці народжується конкурентоспроможність території, адже якщо якість продукту певної групи ринкових суб'єктів падає, то падає й привабливість дестинації в цілому [11, с. 94].

Кожен зі стейкхолдерів, безумовно, має власні активні, проте різновекторні цільові установки – так звані інтереси, частина яких через звичайні закони ринку явно конфліктує з інтересами інших стейкхолдерів, а частина співпадає. Наявність спільної зацікавленості в зростанні туристичного потоку, формуванні високого рівня задоволеності в туристів від перебування на території дестинації та, зрештою, лояльності до її туристичного продукту, у збереженні й розвитку ресурсного потенціалу дестинації як основи спільного добробуту вимагає координації зусиль, особливо в частині впровадження деяких видів інновацій, маркетингу дестинації, забезпечення її сталого розвитку.

Встановлення норм і правил усередині дестинації та вирішення можливих конфліктних ситуацій може відбуватись як за участю органів державної влади, так і без їх втручання, за допомогою спеціальних інституційних структур – переважно громадських організацій, яким делегуються певні повноваження й права суб'єктів. У туризмі такі організації отримали назву організацій з управління дестинацією (*destination management organizations*, далі – DMO).

Форм DMO безліч, не існує єдиної, визнаної всіма моделі. Історично DMO з'явилися або як державний департамент, або як асоціація представників галузі. Віднедавна відбулося зміщення в бік об'єднання зусиль державного й приватного секторів та створення публічно-приватних партнерств для забезпечення реалізації маркетингових програм і розвитку туристичної індустрії.

Аналіз світового досвіду діяльності DMO в різних країнах показує, що на них покладаються переважно функції координації стейкхолдерів і побудови оптимальних партнерських відносин, проведення досліджень (моніторинг внутрішнього й зовнішнього середовища дестинації,

дослідження споживачів і виявлення ринкових трендів, аналіз конкурентоспроможності), планування розвитку дестинації, маркетинг її туристичного продукту та забезпечення впровадження інновацій, тобто туристичне проектування [12; 13; 14].

Дослідження варіантів організаційних структур DMO різних рівнів – національного туристичного офісу (Нова Зеландія [15], Австрія [16]), регіональної туристичної організації (США, Великобританія, Шотландія [2; 10]), місцевої туристичної асоціації (м. Веллінгтон, Нова Зеландія [17], м. Відень, Австрія [18]) – показало, що ефективна реалізація функцій DMO відбувається через створення офісів управління проектами (див. рис. 1).

Практики проектного менеджменту використовують термін «проектний офіс» для позначення органу, що створюється для управління одним окремо взятим проектом, а поняття «офіс управління проектами» характеризує структурний підрозділ, який виступає центральним ланцюгом системи управління портфелем проектів.

Загальна схема управління портфелем проектів включає збір даних, оцінку ходу виконання проектів і програм, що входять у портфель, зіставлення досягнутих результатів із вимогами стратегічного плану та зіставлення звітів. Вирішенням усіх наведених завдань керує офіс управління портфелем проектів, який щодня чи щотижня отримує звіти про стан проектів і ско-

реговані графіки їх виконання для складення на їх основі узагальнених звітів про стан портфеля проектів у цілому.

Які б цілі й завдання не стояли перед офісом управління портфелем проектів, основною метою портфельного управління є забезпечення збалансованості стратегічного плану розвитку з реаліями обмежених ресурсів. Управління портфелем проектів – це прийняття важливих рішень: визначення пріоритетів, розміщення ресурсів і направлення інвестицій. Основне завдання полягає в тому, щоб здійснювати управління портфелем поряд із постійним розвитком стратегії туристичного бізнесу для отримання максимальної цінності з інвестицій.

Сучасне управління портфелями орієнтується на формування портфеля проектів на основі цінностей [19, с. 43]. Головною концепцією ціннісного підходу є формування портфеля проектів із максимальною доданою цінністю. Такий підхід передбачає забезпечення перегляду проектів і програм, що входять до портфеля, з метою встановлення пріоритетів відповідно до суспільних цінностей. Основне завдання планування портфеля полягає в тому, щоб здійснювати управління разом із постійним розвитком стратегічно важливих цінностей.

Стратегічні цілі розвитку дестинації та портфель проектних ініціатив нерозривно пов'язані між собою і впливають один на одного. Під час формування портфеля необхідно визначити си-

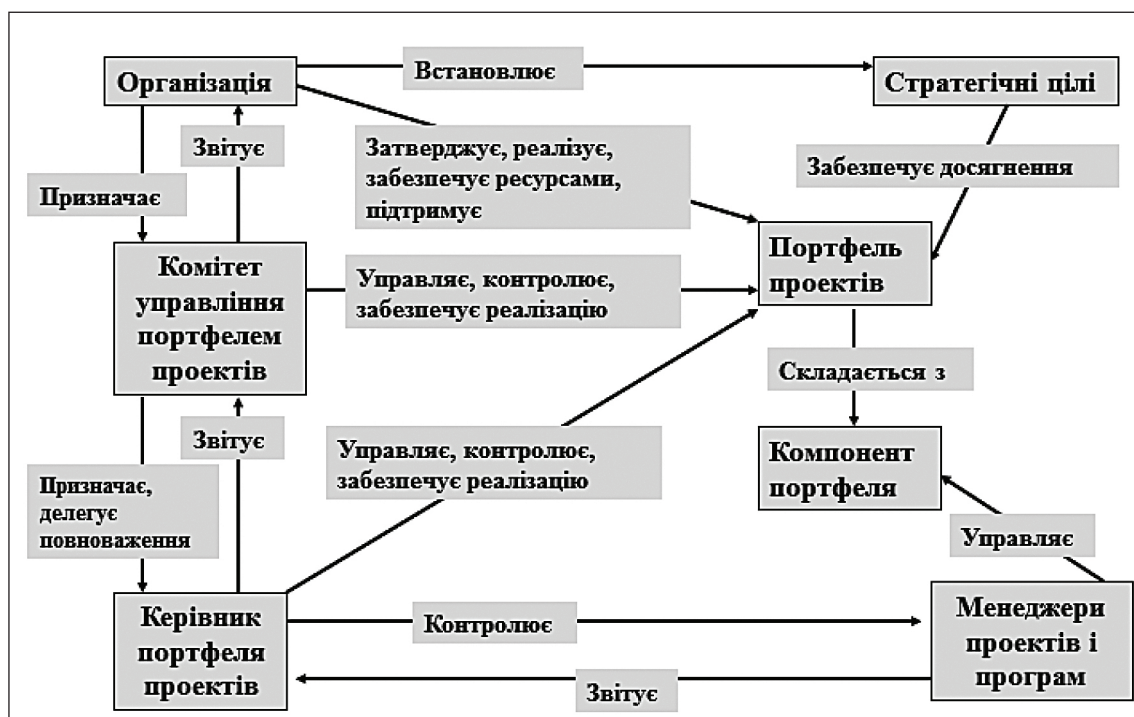


Рис. 1. Організаційна структура управління портфелем проектів

стему критеріїв оцінки цілей розвитку дестинації й процедуру відбору елементів портфеля в просторі заданих критеріїв. До портфеля проектів повинні потрапити лише ті проекти, які приносять найбільшу користь, задовольняють ресурсні обмеження та відповідають стратегічним цілям.

При цьому дуже важко, формуючи портфель, поєднати фінансову ефективність і стратегічну перспективу розвитку [20, с. 7–9]. Наприклад, не дуже вигідний із точки зору фінансів проект з упровадження нового туристичного продукту (створення туристичної бази для активної молоді) може в масштабі дестинації виконати стійке зростання її цінності надалі (регіональний центр молодіжного туризму). Завдання ускладнюється також тим, що експерти часто оперують нечіткими оцінками. Тому DMO часто мають водночас два портфелі проектів. Спочатку DMO ініціює портфель фінансового зростання оборотних коштів, а потім – портфель розвитку дестинації. Перш ніж почати формування портфеля проектів, проводять попередній розгляд і відкидають заздалегідь неефективні проекти, чим скорочується кількість альтернатив за кожним напрямом діяльності.

Стратегічне управління портфелем проектів – це безперервний процес створення й оцінювання набору (портфеля) стратегічних ініціатив, призначених для досягнення стійких результатів і переваг у збільшенні цінностей. Результати й переваги, отримані завдяки реалізації цих ініціатив, сприяють здійсненню стратегії та дають змогу оцінити ефективність стратегії в створенні цінності [21, с. 44–47].

Для того щоб портфель проектів створював нові цінності, організація повинна розпізнати, чого очікують стейкхолдери проекту та в чому полягають передбачувані істотні цінності, провести їх кількісну оцінку, а потім об'єднати досвід, інформацію, дані й інші ресурси, якими організація володіє, щоб створити та отримати заплановану цінність. Для цілісного уявлення сутності методики формування ціннісно-орієнтованого портфеля проектів В. Молокановою запропоновано алгоритм у вигляді блок-схеми [22, с. 57–64], що складається із шести етапів (див. рис. 2).

Етап 1: ідентифікація компонентів портфеля. Формується список потенційних компонентів портфеля. Компонентами портфеля можуть бути ініціативи, проекти, програми, субпортфелі. Проводиться аналіз компонентів портфеля на відповідність стратегії.

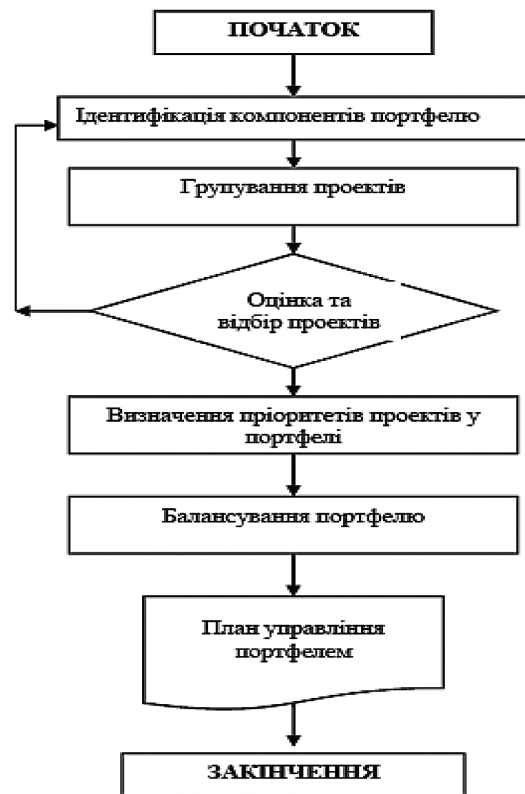


Рис. 2. Блок-схема алгоритму формування портфеля проектів (за В. Молокановою, 2013 р.)

Етап 2: групування проектів. Проекти об'єднуються в групи відповідно до чотирьох шаблонів (А, В, С та D), що характеризують робочі процеси, управлінські структури, командний інтелект та інформаційні технології. Проекти однієї категорії портфеля мають відповідний набір критеріїв. Розбиття проектів на групи дає можливість зробити управління портфелем прозорішим, певним чином пов'язавши проекти з конкретними цілями.

Етап 3: оцінка та відбір проектів. На цьому етапі розробляються критерії та зважені показники для кожної групи проектів. Завдання оцінки й відбору проектів у портфель засноване на кількісному аналізі проектів портфеля. Проекти кожної групи мають відповідний набір критеріїв, при цьому оцінки можуть ґрунтуватись на системі умовних метрик або ваг. Методи якісного й кількісного аналізу дають змогу досягти включення в портфель лише значимих і вигідних для компанії проектів, що відповідають її стратегічним цілям. Кількісний аналіз призначається для ранжування пріоритетів проектів із точки зору їх цінності для компанії. Результатом етапу відбору й оцінки є перелік проектів, які рекомендуються для включення в портфель.

Етап 4: визначення пріоритетів проектів у портфелі. Проекти, відібрані на етапі якісного й кількісного аналізу, ранжуються за встановленими критеріями, що характеризують, наприклад, важливість і терміновість реалізації. Визначення пріоритетів проектів портфеля на основі відповідних критеріїв дає змогу виділити ті проекти, які принесуть найбільшу вигоду для компанії, будуть значимими для результатів реалізації всього портфеля або найбільш адаптованими до впливу зовнішніх умов.

Етап 5: балансування портфеля. Метою балансування портфеля є оптимальний розподіл інвестицій за проекціями портфеля. У результаті виконання балансування в портфелі мають збільшитись частка інвестицій у проекти з високою цінністю для бізнесу та знизитись частка інвестицій у проекти з високими ризиками й витратами. Під час балансування портфеля також важливо розглядати всі проекти з огляду на їх відповідність стратегічним цілям компанії.

Етап 6: авторизація портфеля. Відбувається затвердження й початок реалізації портфеля відповідно до плану управління.

Таким чином, відбір проектів у стратегічний портфель включає в себе визначення оптимального й прийнятного числа проектів у портфелі та забезпечення відповідності проектів стратегічним планам.

Організація адекватної системи управління стратегічним портфелем проектів розвитку туристичної дестинації створює низку суттєвих переваг:

- виконання потенційних проектів щодо їх цінності й переваг для зацікавлених сторін відповідно до актуальних стратегічних цілей;
- визначення оптимальної або прийнятної кількості проектів у портфелі;
- забезпечення відповідності проектів стратегічним планам;
- забезпечення збалансованості різних типів проектів за цілями й перевагами, забезпечення збалансованості можливостей, переваг і ризиків.

Розробляючи стратегію розвитку туризму в регіоні, відповідному структурному підрозділу органу публічної влади під час планування нових стратегічних цілей варто розглядати їх крізь призму проектного підходу.

Наприклад, упродовж наступних трьох років планується запустити новий санаторно-курортний комплекс, відкрити 10 нових культурно-розважальних центрів, удосконалити транспортну мережу та перепозиціонувати бренд курортної зони. Якщо всі ці проекти розглядаються дійсно

як проекти, а також якщо є ще 4–5 подібних, то постає питання пріоритетів: як їх визначати, як ними управляти в динаміці? А якщо на туристичному ринку несподівано змінилася ситуація (зміна попиту), то постає таке питання: залишаємо, продовжуємо проект або ж виключаємо його зі списку стратегічних і пріоритетних?

Дійсно, інколи стратегічні цілі можуть бути досягнуті меншою, ніж планувалося спочатку, кількістю проектів у портфелі. З іншого боку, рішення про зупинку важливого проекту може вплинути також на інші проекти, таким чином призупинивши загальне зростання дестинації на тривалий час. Для розуміння подібних можливостей, ризиків і загроз необхідна відповідна організаційна структура – офіс управління портфелем проектів (рада зі стратегічного управління розвитком туризму) на кшталт DMO.

Процеси управління стратегічним портфелем проектів можуть бути зведені до двох головних категорій:

а) моніторинг і контроль усього портфеля. Цей процес необхідний, щоб підтвердити, що виконання проектів відповідає стратегічній цілі розвитку дестинації, забезпечує ефективне використання ресурсів та інвестицій;

б) оцінка стратегічних змін, прийняття відповідних рішень. Під час життєвого циклу портфеля відбуваються постійні зміни зовнішнього й внутрішнього середовища дестинації. Ці зміни суттєво впливають на визначені критерії успіху та директивні показники портфеля. Наприклад, зміна вищого керівництва може викликати установа нових стратегічних цілей, зміна поточної ринкової ситуації може вплинути на вартість і терміни виходу результатів проектів портфеля. Відповідно, стратегічні цілі, пріоритети повинні переглядатись на постійній основі. Портфель має бути заново збалансованим.

Висновки і пропозиції. Сьогодні в Україні стратегічне планування розвитку туристичної галузі вже отримало належну оцінку, керівники визнають важливу роль професійного управління програмами/портфелями: від визначення стратегії розвитку туристично-рекреаційної сфери до реалізації окремих проектів. Проте розповсюдженою помилкою є те, що багато людей не звертають увагу на чітку відповідність портфеля проектів стратегії розвитку.

Створення міцних зв'язків між стратегією та множиною проектів дає змогу отримати від них максимум цінності й домогтись оптимальної концентрації уваги на процесі втілення стратегії

в життя. Однак найчастіше зв'язки між стратегією й проектами виявляються найбільш слабкими місцями в системі управління туризмом в Україні.

Список використаної літератури:

1. UNWTO Tourism barometer // UNWTO e-library. – 2013. – Vol. 8. – Issue 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/UNWTO_Barom10_1_en_excerpt.pdf.
2. A practical guide to tourism destination management. – Madrid : WTO, 2007. – 162 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.visitkerteminde.dk/sites/default/files/asp/visitkerteminde/KUP/a_practical_guide_to_tourism_destination_management.pdf.
3. Леонт'єва Ю. Формування та реалізація стратегії розвитку регіональної туристичної дестинації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / Ю. Леонт'єва ; Харківська нац. академія міського господарства. – Х., 2010. – 36 с.
4. Боголюбов В. Экономика туризма : [учеб. пособие] / В. Боголюбов, В. Орловская. – М. : Академия, 2008. – 189 с.
5. Кіптенко В. Менеджмент туризму : [підручник] / В. Кіптенко. – К. : Знання, 2010. – 502 с.
6. Kamra K. Managing Tourist Destination: Development, Planning, Marketing And Policies / K. Kamra. – New Delhi : Kanishka Publishers, 2005. – 231 p.
7. Любіцева О. Типізація дестинацій / О. Любіцева, О. Третьяков // Географія та туризм : зб. наук. праць. – 2012. – № 17. – С. 3–9.
8. Войтенко К. Кластерний підхід до формування та розвитку туристських дестинацій з урахуванням туристського потенціалу міст / К. Войтенко // Комунальне господарство міст. – 2014. – № 17. – С. 26–31.
9. Кендалл Дж. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами: максимизация ROI / Дж. Кендалл, С. Роллинз. – М. : ПМСОФТ, 2004. – 576 с.
10. Pike S. Destination marketing organisations / S. Pike. – London : Elsevier, 2004. – 240 p.
11. Ritchie J. The competitive destination: a sustainable tourism perspective / J. Ritchie, G. Crouch. – Cambridge : CABI Publishing, 2003. – 290 p.
12. Гончарова Н. Управление жизненным циклом дестинации / Н. Гончарова, Л. Кирьянова // Известия Томского политехнического университета. – 2011. – Т. 318. – № 6. – С. 52–56.
13. Гончарова Н. Интернет-продвижение туристской дестинации: туристский портал DMO / Н. Гончарова // Актуальные проблемы гуманитарных наук : сб. трудов X Междунар. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых. – Томск : Изд-во ТПУ, 2011. – С. 56.
14. Goncharova N. Tourism destination development / N. Goncharova. – Aalborg : Department of history, international and social studies, Aalborg University, 2010. – 128 p.
15. I-SITE is New Zealand's official visitor information network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newzealand.com/int/visitor-information-centre>.
16. Austrian National Tourist Office [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://austria.info/uk_b2b/austriannational-tourist-office.
17. Positively Wellington Tourism [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wellingtonnz.com/about-us>.
18. B2B service for the tourism industry [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://b2b.wien.info/en/viennatourism/aboutus/about-us>.
19. Руководство по управлению инновационными проектами и программами / пер. с англ. под ред. С. Бушуева. – К. : Науковий світ, 2009. – 173 с.
20. Рач В. Принципы системного подхода в проектном менеджменте / В. Рач // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. праць / за ред. В. Рача. – 2000. – № 1. – С. 7–9.
21. Молоканова В. Проблеми формування стратегічного портфеля проектів / В. Молоканова // Управління розвитком складних систем. – 2011. – Вип. 7. – С. 44–47.
22. Молоканова В. Методологічні засади портфельно-орієнтованого управління розвитком організацій / В. Молоканова, Г. Дьомін // Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури. – Дніпропетровськ : ПДАБА, 2013. – № 5. – С. 57–64.

Левицкий А. А. Портфельная стратегия управления развитием туристической дестинации

В статье исследуются преимущества применения проектного подхода к управлению развитием туристической дестинацией. Показано, что одним из наиболее действенных механизмов стратегического управления развитием дестинации является объединение проектов в портфели, которые являются стратегически ориентированными. Это позволяет добиться нового качества управления проектами, усилить общий эффект их реализации. Регулирование отношений в дестинации должно осуществляться с помощью специальных институциональных структур – организаций по управлению дестинацией. Реализация функций организаций по управлению дестинацией происходит через создание офисов управления проектами, которые являются советами по стратегическому управлению развитием туризма. Максимальная ценность в реализации достигается при четком соответствии портфеля проектов стратегии развития.

Ключевые слова: туристическая дестинация, портфель проектов, стратегия развития, организация по управлению дестинацией, офис управления проектами.

Levytskyi A. Portfolio management strategy of the development of tourist destination

In this article the author explores the benefits of the project approach to management the development of tourist destination. It is shown that combining projects in portfolios, which are strategically focused, is one of the most effective mechanisms of strategic management of destination development. It allows to get a new quality of project management and enhance the overall effect of their implementation. The regulation of relations in destination should be carried through special institutional structures – destinations managing organizations. Implementation of destinations managing organizations functions occurs through the creation of project management offices, which are strategic management councils of tourism development. The maximum value of implementation is achieved by providing the clear correspondence between portfolio of projects and development strategy.

Key words: tourist destination, project portfolio, development strategy, destination management organization, project management office.

В. В. Матвієнко

аспірант

Донецького державного університету управління,
перший заступник начальника

Знам'янської дирекції залізничних перевезень Одеської залізниці

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЮ ГАЛУЗЗЮ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті обґрунтовано значення залізничного транспорту в економіці країни та необхідність удосконалення державного регулювання залізничної галузі. Визначено основну мету державного регулювання залізничної галузі, яка полягає в задоволенні потреб інноваційного соціально орієнтованого розвитку економіки та суспільства. На основі дослідження характерних рис та основних проблем сучасного стану діяльності залізничного транспорту запропоновано ключові напрями державного управління залізничною галуззю в умовах її реформування відповідно до норм Європейського Союзу.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, залізничний транспорт, реформування, державна цільова програма.

Постановка проблеми. Залізничний транспорт має велике значення для України, забезпечуючи значну частину всього вантажообігу країни в низці системоутворюючих, стратегічно важливих галузей, таких як вугільна, видобуток і переробка чорних металів, виробництво будівельних матеріалів.

Економічний розвиток залізничної галузі, її технічне переоснащення дали змогу не лише відродити окремі галузі промисловості України, а й прискорити темпи загальнонаціонального промислового виробництва. Його розвиток сприяє забезпеченню стійкого функціонування народногосподарського комплексу та безпосередньо впливає на національну економічну безпеку.

Залізничний транспорт не просто є базовою галуззю економіки, він впливає також на все життя держави, сприяючи міжрегіональним і міжнародним культурним зв'язкам, соціальним перетворенням, міжнародному туристичному співробітництву, торгівлі тощо. Розвиток транспортного потенціалу залізничного транспорту належить до найактуальніших завдань, від вирішення яких залежить позиціонування України на світовому ринку транспортних послуг.

З огляду на особливу роль залізничного транспорту в економіці країни й добробуті населення перед державою стоїть важливе завдання щодо охорони та розвитку залізничного транспорту, підвищення його експлуатаційних можливостей і конкурентоспроможності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемам розвитку залізничного транспорту України присвячено праці таких українських учених, як Л.Н. Ганич [1], О.В. Дикань [1], О.Г. Диколенко [1], О.Г. Кубай [4], Л.А. Кучерина [3], В.В. Мороз [4], П.А. Швець [6]. Широке коло питань, пов'язаних із визначенням показників ефективності й оптимальної структури управління залізничним транспортом, пошуком моделей розвитку, знайшло відображення в їх роботах.

На сучасному етапі розвитку відсутність будь-якої політики у сфері залізничного транспорту з боку держави призвела до того, що більшість залізниць не має належного економічного ефекту. Держава повинна розуміти важливість залізничного транспорту в економіці країни та підтримувати його у фінансовому аспекті.

Незважаючи на те, що це питання неодноразово розглядалось багатьма видатними науковцями, у суспільній географії все дуже швидко розвивається й змінюється, у тому числі існують зміни в транспортно-географічному положенні нашої держави, які найчастіше пов'язані зі змінами транспортної інфраструктури та змінами зовнішньої політики держав. З огляду на сучасний стан залізничного транспорту невирішеними залишаються проблеми, пов'язані з подальшим успішним функціонуванням цієї галузі.

Мета статті. Метою публікації є визначення пріоритетних напрямів розвитку державного управління залізничною галуззю для підвищен-

ня інвестиційної привабливості галузі й забезпечення її стабільної та ефективної діяльності в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Залізничний транспорт має велике значення для України, забезпечуючи значну частину всього її вантажообігу, виконуючи важливі державні, економічні й соціальні функції. Про це свідчить те, що, незважаючи на падіння обсягу перевезень і конкуренцію на транспортному ринку, залізничному транспорту вдалося зберегти свій пріоритет у сфері вантажних перевезень. Зокрема, частка таких перевезень вантажів у 2015 р. становила 89,4% обсягу 2014 р., у 2014 році – 89,9% обсягу 2013 р., у 2012 р. – 97,5% обсягу 2011 р. [2]. Вантажооборот залізниць має також домінуючі позиції, що вказує на ступінь впливу ефективності роботи залізничного транспорту на економіку.

Якщо врахувати, що залізничний транспорт здійснює основний обсяг перевезень у низці системоутворюючих, стратегічно важливих галузей, то можна стверджувати, що залізничний транспорт сприяє забезпеченню стійкого функціонування народногосподарського комплексу та безпосередньо впливає на національну економічну безпеку [3].

Основною метою державного регулювання залізничної галузі є задоволення потреб інноваційного соціально орієнтованого розвитку економіки й суспільства.

Досягнення цієї мети значною мірою обумовлюється якістю державного регулювання, спрямованістю державно-управлінського механізму на вивчення й урахування тенденцій і закономірностей, притаманних розвитку транспорту на тому чи іншому відрізку часу, своєчасне виявлення та розв'язання суперечностей, передбачення основних проблем і наслідків подій сьогодення, взаємоузгодженість інтересів не лише різних регіонів України, а й усієї Європи, рівнів ієрархії в структурі державного управління залізничним транспортом, на реалізацію державного регулювання залізничним транспортом України за актуальними та нагальними напрямками [4].

Залізничний транспорт фактично є єдиним видом транспорту, який забезпечує основні міжгалузеві, міжрегіональні й міжнародні транспортно-економічні зв'язки. Проте ефективному виконанню цих важливих державних і соціальних функцій залізничного транспорту заважає його кризовий стан, зумовлений загальною кризою економіки країни [4].

Характерними рисами сучасного стану діяльності залізничного транспорту є високий рівень зношення рухомого складу й матеріально-технічної бази, критичний рівень фінансового стану галузі, а також відкриті питання щодо приватизації, розвитку державно-приватного партнерства, залучення інвестицій, технічних інновацій і технологічної модернізації в галузі.

Сформовану ситуацію можна пояснити декількома причинами. По-перше, практично повною відсутністю державної підтримки. По-друге, недоліком власних засобів залізниць. По-третє, відсутністю (недоліком) зовнішніх джерел фінансування. Скорочуються обсяги будівництва нових шляхів та електрифікації залізниць. Фактор скорочення капіталовкладень у залізничний транспорт є однією з основних загроз безпеці України. Складність залучення зовнішніх інвестицій у розвиток залізничного транспорту порівняно з іншими сферами економіки пояснюється низькою інвестиційною привабливістю цієї галузі, зумовленою відсутністю об'єктивних умов, насамперед нормативно-правової бази для залучення в галузь у достатньому обсязі приватних інвестицій [3].

Практично єдиним джерелом фінансування транспорту є власні засоби галузі (прибуток, амортизація). Однак сьогодні з об'єктивних причин українська залізниця не має достатніх власних джерел інвестицій, оскільки продовжує перебувати в межах між верхнім рівнем тарифів, які держава індексує відповідно до темпів інфляції, та зростанням цінового тиску з боку постачальників і підрядників, що є набагато вищим, ніж інфляція; продовжує покривати збитки від пасажирських перевезень із фінансового результату, отриманого компанією від вантажних перевезень та інших видів діяльності; змушена скеровувати частину власних ресурсів на розвиток некомерційних об'єктів державного значення, таких як переходи через кордон, підходи до портів, вокзали тощо. У результаті спостерігається відставання темпів зростання інвестицій в основний капітал на залізничному транспорті від темпів зростання інвестицій у промисловості загалом.

Крім зазначених проблем діяльності залізничного транспорту, варто згадати також невирішені питання щодо задоволення потреб економіки, такі як невідповідність якості обслуговування вантажовласників і пасажирів європейським вимогам, низька швидкість перевезень, постійне збільшення частки транспортної

складової в собівартості продукції, значний ступінь державного регулювання залізничного сектора економіки тощо [6].

Результатом зазначених процесів є насамперед зниження економічних вигід діяльності транспорту з боку як власних інтересів, так і інтересів держави. Це не лише спричиняє уповільнення темпів економічного розвитку держави, а й унеможлиблює на сучасному етапі присутність України на світовому ринку транспортних послуг. Тому в умовах складних світових економічних процесів Україні необхідна ефективна політика, яка враховуватиме геополітичні, економічні й соціальні особливості функціонування залізничної галузі та її роль у загальнодержавних процесах, а також надаватиме можливість

розвитку галузі, забезпечуватиме її конкурентоспроможність. Таким чином, основну увагу варто сконцентрувати на вирішенні таких проблем державного регулювання:

- законодавчого врегулювання питань компенсації збитків залізниць від нерентабельних приміських перевезень під час контролю їх замовників за дотриманням економічно обґрунтованих витрат;
- розробки й упровадження економічного механізму реалізації вимог чинного законодавства щодо державного фінансування придбання пасажирського рухомого складу;
- зниження собівартості перевезень вантажів експортноорієнтованих галузей порівняно з автотранспортом;

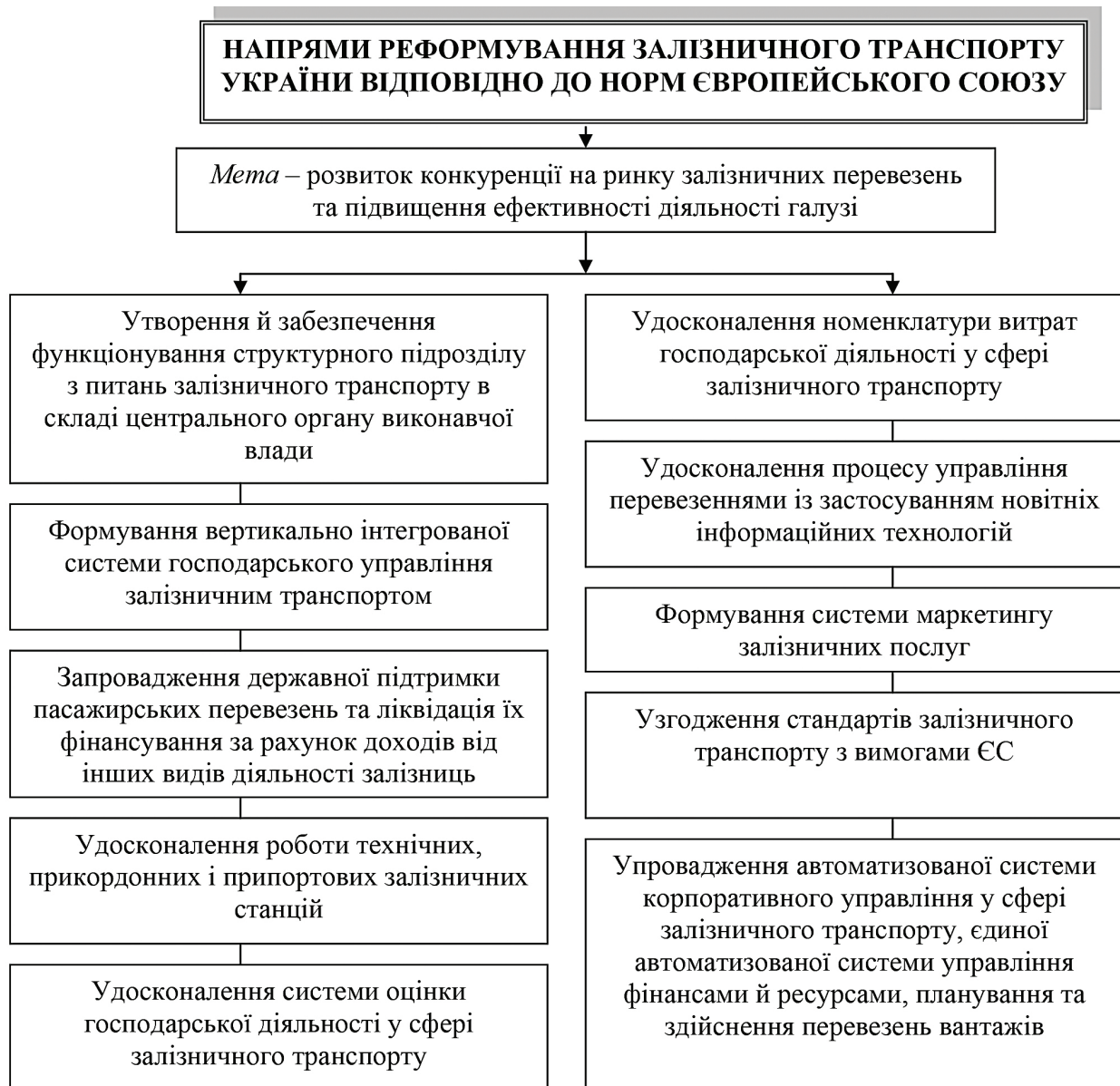


Рис. 1. Напрями реформування залізничного транспорту України відповідно до норм Європейського Союзу

- створення умов для збільшення використання транзитного потенціалу України;
- удосконалення системи регулювання тарифів;
- підвищення конкурентоспроможності залізничного транспорту на внутрішньому й зовнішньому ринку транспортних послуг (шляхом створення системи маркетингу залізничних послуг, утворення логістичного центру та розвитку мережі логістичних комплексів);
- забезпечення поступового переходу на принципи європейської транспортної політики у сфері залізничного транспорту [3].

Відставання розвитку української залізниці від залізниць країн-сусідів, насамперед Європейського Союзу та Росії, у поєднанні зі зростанням напруженості у відносинах із Росією стали причиною фактичної втрати залізничного транзиту, який на 80–90% формує весь обсяг транзиту України. Світова фінансово-економічна криза, наслідки якої негативно позначились на економіці України в цілому та транспортній галузі зокрема, надала новий поштовх процесу євро регіонального співробітництва, який характеризується значним поступом інституційного забезпечення [4].

Реформа залізничного транспорту здійснюється відповідно до Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390, та Планом імплементації деяких актів законодавства Європейського Союзу у сфері залізничного транспорту, схваленими Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1148 [5]. Основною метою реформування залізничного транспорту є розвиток конкуренції на ринку залізничних перевезень і підвищення ефективності діяльності галузі. Основні напрями реформування залізничного транспорту України відповідно до норм Європейського Союзу наведено на рисунку 1.

Сьогодні від того, у якому напрямі розвиватимуться реформи, як вони впливатимуть на ефективність діяльності транспорту та взаємодію транспорту з економікою, багато в чому залежатимуть глибина й темпи соціально-економічних перетворень у країні. При цьому формування цивілізованого транспортного ринку, заснованого на ефективному використанні техніко-економічних переваг і гармонійного розвитку кожного виду транспорту в єдиній транспортній системі країни, – найважливіша умова

вирішення проблем конкуренції на базі зниження вартості послуг, що надаються, підвищення якості та стійкості роботи.

Реалізація Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр. дасть змогу підвищити інвестиційну привабливість галузі, забезпечити її стабільну й ефективну діяльність.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження особливостей розвитку залізничної галузі в Україні обґрунтовано необхідність удосконалення її державного регулювання.

Зазначено, що основними проблемами сучасного стану діяльності залізничного транспорту є високий рівень зношення рухомого складу й матеріально-технічної бази, критичний рівень фінансового стану галузі, низький рівень залучення інвестицій, технічних інновацій та технологічної модернізації в галузі, невідповідність якості обслуговування вантажовласників і пасажирів європейським вимогам тощо.

Доведено, що сучасна державна політика у сфері регулювання залізничної галузі потребує реформування відповідно до норм Європейського Союзу в умовах розвитку інтеграційних процесів. Серед основних напрямів можна виділити такі:

- формування вертикально інтегрованої системи господарського управління залізничним транспортом;
- удосконалення роботи технічних, прикордонних і припортових залізничних станцій;
- удосконалення процесу управління перевезеннями із застосуванням новітніх інформаційних технологій;
- формування системи маркетингу залізничних послуг;
- упровадження автоматизованої системи корпоративного управління у сфері залізничного транспорту;
- узгодження стандартів залізничного транспорту з вимогами Європейського Союзу.

Реалізація запропонованих напрямів реформування залізничного транспорту України дасть змогу підвищити інвестиційну привабливість галузі, забезпечити її стабільну й ефективну діяльність.

Список використаної літератури:

1. Дикань О.В. Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку підприємств залізничного транспорту / О.В. Дикань, О.Г. Диколенко, Л.Н. Ганич // Менеджмент організацій : зб. наук. праць УкрДАЗТ. – 2013. – Вип. 135. – С. 131–135.

2. Економічна статистика. Економічна діяльність. Транспорт / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Кучерина Л.А. Державне регулювання розвитку залізничного транспорту / Л.А. Кучерина // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2391>.
4. Мороз В.В. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту / В.В. Мороз, О.Г. Кубай [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/10_DN_2012/Tecnic/4_106325.doc.htm.
5. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2019 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1390-2009-%D0%BF>.
6. Швець П.А. Проблеми та пріоритети розвитку залізничного транспорту України / П.А. Швець // Реформування залізничного транспорту та корпоративне управління : Х Ювілейна міжнар. наук.-практ. конф. «Проблеми економіки та управління на залізничному транспорті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ekuzt.gov.ua/node/16>.

Матвиенко В. В. Государственное управление железнодорожной отраслью Украины: проблемы и перспективы

В статье обосновано значение железнодорожного транспорта в экономике страны и необходимость совершенствования государственного регулирования железнодорожной отрасли. Определена основная цель государственного регулирования железнодорожной отрасли, которая заключается в удовлетворении потребностей инновационного социально ориентированного развития экономики и общества. На основе исследования характерных особенностей и основных проблем современного состояния развития железнодорожного транспорта предложены ключевые направления государственного управления железнодорожной отраслью в условиях ее реформирования в соответствии с нормами Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, железнодорожный транспорт, реформирование, государственная целевая программа.

Matvienko V. Public administration of railway industry in Ukraine: problems and prospects

The importance of rail transport in the national economy and necessity of improvement of government regulation of the rail industry is proved in the article. The basic purpose of government regulation of the railway industry is to meet the needs of innovative socially oriented development of economy and society. It is noted that the main problems of the current governance of rail transport is the high level of wear and rolling stock, material and technical base, the critical level of the financial condition of the industry, low level of investment, technical innovation and technological modernization in the industry, lack of quality service cargo and passengers to European requirements and etc. It is proved that the current government policy in the regulation of the railway sector needs to be reformed in accordance with the European Union in the development of integration processes.

Key words: governance, regulation, railways, reform, government target program.

О. Г. Мордвінов

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри державного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

М. Ю. Сердюк

аспірант кафедри державного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання, пов'язані з особливостями процесу реформування системи охорони здоров'я в Україні, розробки та впровадження в практичну діяльність нової національної моделі системи охорони здоров'я в Україні. Суспільні потреби з оптимізації діяльності системи охорони здоров'я України в епоху глобалізації вимагають пошуку нових шляхів щодо формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я з використанням інноваційних підходів і передового зарубіжного досвіду.

Ключові слова: захворюваність, стратегія, реформування, система, охорона здоров'я.

Постановка проблеми. Кожна людина має природне невід'ємне та непорушне право на охорону здоров'я. Сучасний стан здоров'я населення України характеризується високими показниками захворюваності, смертності, низьким рівнем середньої тривалості життя. Актуальність процесу реформування системи охорони здоров'я зумовлена застарілістю наявної моделі охорони здоров'я, яка не забезпечує своєчасного реагування галузі на потреби людини та суспільства, що динамічно змінюються, зорієнтована на утримання неефективної структури, а не на результати діяльності [1, с. 1]. Суспільство і держава відповідалі перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я та збереження генофонду народу України, вони повинні забезпечувати пріоритетність охорони здоров'я, поліпшувати умови праці, навчання, побуту та відпочинку, вирішувати екологічні проблеми, забезпечувати гармонійний розвиток фізичних і духовних сил, високу працездатність і довголіття громадян, а також запроваджувати здоровий спосіб життя.

Постановка завдання та мети. Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування процесу реформування системи охорони здоров'я в Україні. Основним завданням є доведення необхідності розробки та впровадження в практичну діяльність нової національної моделі системи охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стан громадського здоров'я є важливим фактором соціально-економічного розвитку держави, що оцінюється за демографічними показниками (народжуваність, смертність, природний приріст тощо) та показниками медичної статистики (захворюваність, хворобливість, тимчасова та тривала втрата працездатності, інвалідність тощо). Проблеми збереження та зміцнення здоров'я населення України настільки актуальні, що становлять одну з найважливіших внутрішніх функцій нашої держави. Більшість дослідників стан охорони здоров'я в Україні в 2016 році, так само як і в 2000 році, оцінюють як кризовий. Про це свідчать показники загальнодемографічної ситуації: зниження народжуваності та підвищення смертності, особливо осіб працездатного віку.

Показники захворювань серцево-судинної системи, новоутворення, травми в Україні є найвищими серед країн Європи. Високий рівень захворюваності веде до збільшення кількості інвалідів, а це, своєю чергою, знижує потенціал здоров'я нації. Суспільство, що перебуває в стані прогресуючої кризи, спричинює зростання душевних розладів і серйозних психічних захворювань. Зростають показники смертності населення від нещасних випадків, убивств, самогубств тощо. Невпинно збільшується частота переходу гострих форм захворювань у реци-

дивні та хронічні, зростає первинна хронічна патологія внутрішніх органів, частота вроджених вад і спадкових захворювань, підвищується рівень інфекційної патології. На сьогодні рівень інфікованості в Україні є одним із найвищих у Європі. Продовжує підвищуватися захворюваність на туберкульоз.

У 2013 році серцево-судинні захворювання були основною причиною смерті у 66,5% випадків, далі йдуть новоутворення (13,9%) і на третьому місці (6%) – зовнішні причини (травми, отруєння тощо) (рис. 1).

17 грудня 2014 року за підтримки Департаменту охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації, депутатів Київради, за ініціативи народного депутата України Олега Мусія та Київського лікарського товариства відбулася соціальна інформаційно-просвітницька акція для незахищених верств населення «День профілактики серцево-судинних захворювань у м. Києві». У рамках заходу близько 400 особам лікарями-волонтерами та співробітниками Київського міського центру здоров'я були проведені вимірювання артеріального тиску, визначення рівня глюкози в крові, кардіологічні й ультразвукові дослідження. Учасники акції мали можливість отримати консультації лікарів-кардіологів, ендокринологів, сімейних лікарів. Також були поширені інформаційні матеріали щодо факторів ризику розвитку гіпертонії.

Боротьба із серцево-судинними захворюваннями – одне з головних завдань у кожній європейській державі. Підвищення артеріального тиску діагностовано майже у 13 мільйонів громадян України. Розповсюдженість артеріальної гіпертензії, а це 45% серед всіх серцево-судинних захворювань, за останні роки збільшується. Структура захворюваності в Україні є резуль-

татом традиційної орієнтації системи охорони здоров'я на лікування, а не на профілактичні заходи. Регулярне проведення лікарським товариством спільно з центрами здоров'я та лікарнями діагностично-консультативних та інформаційних кампаній дає змогу попередити людей про причини та наслідки захворювань на ранньому етапі, виявити хвороби та запобігти серйозним ускладненням.

Суспільні потреби з оптимізації діяльності системи охорони здоров'я України в епоху глобалізації вимагають пошуку нових шляхів щодо формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я з використанням інноваційних підходів та передового зарубіжного досвіду.

Досвід функціонування систем охорони здоров'я Франції та Іспанії є дуже корисним для України. Необхідними для застосування після відповідної адаптації мають бути два принципи. Перший – це принцип солідарності, коли утримання сфери охорони здоров'я має бути солідарно розподілене між членами соціуму залежно від їхніх прибутків. Чим вищий прибуток людини, тим більші її зобов'язання. При цьому рівень і якість медичних послуг не мають залежати від статку людини. Другий принцип – плюралізм, що розкривається у праві кожної людини обирати тип послуг і медичний заклад, до якого ця людина може звертатися [5, с. 8].

7 серпня 2014 року у Міністерстві охорони здоров'я (далі – МОЗ) України відбулася публічна презентація та медіаобговорення проекту «Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України». Принциповими змінами, передбаченими проектом Концепції, були такі: перехід до бюджетно-страхової моделі, за якої зберігається сучасний бюджет і запроваджується загальнообов'язкове державне

медичне страхування; запровадження громадсько-адміністративної моделі управління, за якої МОЗ і управління охорони здоров'я на місцях управляють системою спільно з самоврядними організаціями, а громадськість долучена до процесу через наглядові, опікунські, громадські ради; перехід до практичної підготовки медичних кадрів на переддипломному етапі та трирівневої підготовки на післядипломному етапі.

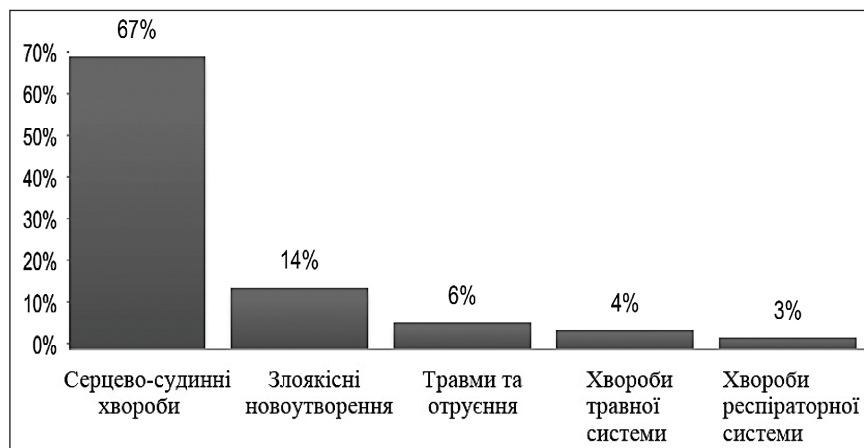


Рис. 1. Основні причини смертності в Україні

Примітка: за даними [2, с. 5].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 про державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. передбачається модернізація системи екстреної медичної допомоги, забезпечення створення та функціонування перинатальних центрів 2-го рівня перинатальної допомоги; створення спортивної інфраструктури для занять фізичною культурою та спортом [6, с. 35–36].

Особливу увагу варто звернути на постійне збільшення кількості випадків виявлення злоякісних новоутворень і ВІЛ-інфікованих, високою залишається територіальна диспропорція щодо забезпечення населення вільним доступом до медичних послуг. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р схвалено стратегію державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р., яка визначає напрями та механізми скорочення незаконної пропозиції наркотиків і попиту на них, досягнення балансу в наркополітиці держави між каральними заходами щодо незаконного обігу наркотиків і забезпеченням їх доступності в медичних цілях [7, с. 1].

Актуалізація проблеми боротьби із психічними хворобами поряд із недосконалістю сучасної правової бази у відповідному аспекті зумовили необхідність розробки концепції державної політики охорони психічного здоров'я в Україні на 2014–2018 роки. Новелою в галузі регулювання системи надання психіатричної допомоги був наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 травня 2013 р. № 400 «Про вдосконалення порядку надання психіатричної допомоги дітям». Серед пріоритетів, які зазначені в резолюції Європарламенту щодо психічного здоров'я, варто згадати профілактику депресій і суїциду, забезпечення психічного здоров'я молоді, сприяння психічному здоров'ю літніх людей, психічному здоров'ю в освіті та на роботі [8, с. 377].

Законом України від 23 грудня 2009 р. № 1794-VI-ВР затверджена загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року. Оптимальним варіантом розв'язання проблеми є відновлення онкологічних профілактичних оглядів населення та диспансерного спостереження за хворими з передпухлинною патологією в амбулаторно-поліклінічних закладах, доведення рівня морфологічної та молекулярно-генетичної діагностики новоутворень до європейських стандартів, оснащення закладів охорони здоров'я необхідним обладнанням для проведення нау-

кових досліджень у галузі онкології на принципах доказової медицини [9, с. 1].

Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні згідно з наказом МОЗ від 24 липня 2014 р. № 522 було розроблено проект національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025 рр. Передбачається створення Генерального плану лікарень, який дозволить Уряду визначити, які лікарні можуть виконувати функцію постачальників послуг у державному секторі, які можуть бути приватизовані, які повинні розвиватися як заклади інтенсивної терапії, а які будуть перепрофільовані в лікарні планового або хронічного лікування. Напівавтономне, але все ж державне Національне агентство з фінансування охорони здоров'я буде створене для вирішення централізованих закупівель (послуг) і пов'язаних з ними переговорів під керівництвом МОЗ. Міністерство охорони здоров'я України повинне розробити поетапну стратегію для запровадження стандарту розвитку місцевої інформаційної системи, починаючи з введення управлінського обліку та контролю хронічних захворювань, здоров'я матері та дитини, пріоритетних інфекційних захворювань. Національна стратегія побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025 рр. має стати фундаментом для створення детального плану дій реформування МОЗ із пропозиціями на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективу [2, с. 19–20, 29].

Згідно з результатами аналізу державного управління системами охорони здоров'я окремих економічно розвинених країн світу (Японії та Австралії), який здійснили науковці Л.І. Жаліло та О.І. Мартинюк, медичні та профілактичні послуги в Японії ефективно розподілені: лікувальна частина фінансується страхуванням і представлена приватними та державними практиками, тимчасом як профілактика фінансується із загального податку і надається, головним чином, місцевими органами охорони здоров'я. Вищим пріоритетом соціальної політики Японії є забезпечення здоров'я населення і фінансування охорони здоров'я та послуг соціального догляду, особливо для людей похилого віку. В Австралії переважає державне фінансування охорони здоров'я, вироблення політики у сфері охорони здоров'я відбувається за активної участі громадськості, медична допомога загальнодоступна завдяки державній системі медичного

страхування «Медікер», яке забезпечується за рахунок доходів від загального оподатковування та цільового прибуткового податку. Усім громадянам надається субсидована амбулаторна допомога з правом вибору лікаря, безкоштовне лікування в державних лікарнях і пільгове забезпечення ліками. Використання медичних послуг не обмежується, набір послуг не нормований [4, с. 106, 109].

Проведений порівняльний аналіз досвіду реформування сфери охорони здоров'я в Україні, Іспанії, Франції, Японії та Австралії показав, що основними вирішальними факторами впливу на здійснення реформ в Україні є запозичення досвіду реформування у більш розвинених країнах без адаптації його до власних умов і безпосередньо рівень соціально-економічного розвитку країни. У розвинених країнах європейського регіону орієнтація реформ відбувається відповідно до суспільних потреб, тоді як у слабозрозумітих країнах і країнах з перехідною економікою напрями змін здійснюються залежно від рівня економічного розвитку країни та з урахуванням стану сфери охорони здоров'я.

Міцною основою для досягнення успіху в розробленні стратегії протидії хронічним захворюванням для всього європейського регіону може бути досвід, отриманий програмою Всесвітньої організації охорони здоров'я CINDI (Countrywide Integrated Noncommunicable Disease Intervention). На основі узагальненого досвіду мережі CINDI розроблено систему стратегічних цілей у вигляді Стратегії, що стосується хронічних захворювань. Стратегія профілактики виділяє чотири типи хронічних захворювань, на яких зосереджена основна увага: серцево-судинні захворювання, злоякісні новоутворення, хронічне обструктивне захворювання легенів і діабет. При цьому основна увага приділяється чотирьом факторам ризику, пов'язаним зі способом життя: тютюнопаління, раціон харчування, фізична активність і споживання алкоголю. Європейська стратегія профілактики та боротьби з неінфекційними захворюваннями побудована на інтегрованому та всеохопному підході до боротьби з цією групою захворювань. Такий підхід базується як на профілактичних програмах збереження та зміцнення здоров'я на популяційному рівні, так і на активній цілеспрямованій роботі з групами підвищеного ризику чи окремими особами. Ще одним напрямом у цьому підході є забезпечення максимального охоплення населення ефективними послугами

з лікування та догляду, а також імплементація політики та практики щодо скорочення соціальної несправедливості стосовно здоров'я.

У вересні 2010 р. на 60-й сесії Регіонального комітету Всесвітньої організації охорони здоров'я було ухвалено рішення про розроблення нової європейської політики у сфері охорони здоров'я – «Здоров'я-2020».

Прийняття загальнодержавної програми «Здоров'я-2020: український вимір» спрямовано на реалізацію в Україні державної політики у сфері охорони здоров'я щодо збереження та зміцнення здоров'я населення, профілактики неінфекційних захворювань, мінімізації факторів (чинників) ризику захворювань, створення сприятливого для здоров'я середовища, створення системи охорони здоров'я, яка відповідала б реальним потребам населення, з організацією виконання спеціальних заходів щодо медичного забезпечення хворих за окремими найбільш значущими в соціально-економічному та медико-демографічному плані класами хвороб і нозологічними формами, формування культури здоров'я, мотивації населення до здорового способу життя [3, с. 473].

Висновки. Таким чином, враховуючи усі складнощі та протиріччя, які виникають у процесі реформування системи охорони здоров'я, основними завданнями у сфері охорони здоров'я в Україні ми визначаємо вдосконалення профілактичних заходів закладами охорони здоров'я, підвищення доступності та ефективності медичного обслуговування, реалізацію завдань державної політики в напрямі створення системи охорони здоров'я, яка б відповідала сучасному європейському рівню медичного забезпечення.

Сподіваємось, що комплексний підхід до аналізу й оцінки діяльності системи охорони здоров'я в Україні з урахуванням нових умов, викликів і ризиків, а також наявних і нових інноваційних технологічних та організаційних можливостей дасть змогу визначити чіткі пріоритети, обґрунтувати стратегії розвитку і досягти глобальних цілей щодо здоров'я та благополуччя нації.

Список використаної літератури:

1. Проект національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uoz-zak.gov.ua/uploads/doc/1/4/9/149.pdf>.
2. Про схвалення концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України :

- проект Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140618_0.html.
3. Дейниховська К.А. Європейські принципи та методи функціонування системи охорони здоров'я (на прикладі Франції та Іспанії) / К.А. Дейниховська // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – С. 1–8.
 4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
 5. Про схвалення стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. №735-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80#n8>.
 6. Рабінович М.Л. Світові пріоритети в галузі захисту психічного здоров'я: до перспективи прийняття концепції державної політики охорони психічного здоров'я в Україні на 2014–2018 роки / М.Л. Рабінович // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Том 26 (65). – Ч.1. – С. 375–383.
 7. Про затвердження загальнодержавної програми боротьби онкологічними захворюваннями на період до 2016 року : Закон України від 23 грудня 2009 р. N 1794-VI-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 11. – Ст. 110.
 8. Державне управління охорони здоров'я в Україні: ґенеза і перспективи розвитку : [монографія] / за заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
 9. Державна політика у сфері охорони здоров'я : [монографія] / за заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 2. – 484 с.

Мордвинов А. Г., Сердюк М. Ю. Особенности реформирования системы здравоохранения в Украине

В статье рассмотрены вопросы, связанные с особенностями процесса реформирования системы здравоохранения в Украине, разработки и внедрения в практическую деятельность новой национальной модели системы здравоохранения в Украине. Возрастающие потребности общества в оптимизации деятельности системы здравоохранения Украины в эпоху глобализации требуют поиска новых путей формирования и реализации государственной политики в области здравоохранения с использованием инновационных подходов и передового зарубежного опыта.

Ключевые слова: заболеваемость, стратегия, реформирование, система, здравоохранение.

Mordvinov A., Serdiuk M. Peculiarities of the reforming process in the health care system in Ukraine

The aim of the article is a scientific theoretical and legal substantiation of the process of reforming the health care system in Ukraine. The needs of society to optimize health care system of Ukraine in the era of globalization require finding new ways for the formation and implementation of public policies on health using innovative approaches and advanced foreign experience.

Key words: morbidity, strategy, reforming process, health care system.

УДК 796.06.003.2.(035)

С. В. Нікітенкокандидат історичних наук,
керівник Агенції громадської організації «Міст»

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз особливостей фінансування галузі «фізична культура та спорт» в Україні на сучасному етапі. Здійснений аналіз основних показників галузі свідчить про певні позитивні тенденції: розвиток мережі фізкультурно-спортивних споруд (приватні басейни, льодові майданчики тощо); зростання чисельності тих, хто займається фізкультурою та спортом. Водночас наявні й негативні тенденції: фінансування з бюджету за залишковим принципом, недотримання норм чинного законодавства.

Ключові слова: фізична культура, спорт, фінансування.

Постановка проблеми. Фізична культура та спорт в економічному ракурсі виступають як невинувачена, нематеріальна галузь народного господарства. Її основу складають такі господарські об'єднання (об'єкти): спортивні споруди, кадри, спорт вищих досягнень, туризм тощо. Визначальною особливістю цієї галузі є те, що вона не обмежується виключно одним органом управління – профільним міністерством. Все це створює специфіку економічного впливу та обумовлює певні труднощі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним і дискусійним питанням фінансування галузі присвячено низку праць, у яких висвітлено окремі аспекти, з якими стикається на сучасному етапі функціонування фізичної культури та спорту. Зокрема, удосконалення процесу фінансування спорту вищих досягнень знайшло відображення у працях Д. Гадайчука [1–3], а упорядкуванням фінансових потоків окремих спортивних організацій зацікавилися О. Іванов та Ю. Іванченко. Вони зазначили: якщо приділяти увагу тільки спорту вищих досягнень і прагнути до збільшення кількості призерів, то до занепаду приходить масовий спорт, що є негативним явищем, бо саме масовий спорт визначає рівень здоров'я нації. Тому, на думку дослідників, доцільною видається модель роздільного управління спортом, за якої спортом вищих досягнень і масовим спортом керуватимуть різні структури [4].

І. Рибач звернув увагу на ту обставину, що проблемою залишається відсутність власної спортивної бази у шкіл, адже на оренду потріб-

них споруд витрачається лівова частка коштів і залишається надто мало на навчально-тренувальну роботу. Відбулося присвоєння категорій дитячо-юнацьким спортивним школам залежно від ефективності їх роботи. У її учнів з'явиться можливість займатися футболом, волейболом, баскетболом, гандболом, великим тенісом, бадмінтоном. На переконання дослідника, пошуки оптимальної моделі фінансування діяльності дитячо-юнацьких спортивних шкіл ще тривають [5].

Н. Ребей переконаний, що перехід українського суспільства до нових ринкових відносин супроводжується низкою негативних соціальних та економічних змін. Загострилися політичні та соціальні проблеми, які не повністю вирішуються. У плані перспективи розвитку сучасної науки на державному рівні проголошені освітні, культурні та оздоровчі програми. Ці процеси призвели до виникнення суперечностей між такими явищами, як:

1) переорієнтація освіти на формування загальнолюдських цінностей і згортання державою освітніх та оздоровчих функцій, зменшення уваги до різноманітних засобів забезпечення достатнього рівня вищої освіти;

2) введення обов'язкових занять з фізичного виховання впродовж усього періоду навчання у вищому навчальному закладі і його недостатнє науково-методичне забезпечення [6, с. 171–172].

Механізми фінансування галузі фізичної культури та спорту розглянув І. Гасюк [7]. Наявний механізм фінансування сфери фізичної культури та спорту України містить низку протиріч, які виникли під впливом сукупності різно-

манітних чинників. Ключовими серед них маємо виділити такі: зміна участі держави в забезпеченні життєдіяльності фізкультурно-спортивних організацій, значне проникнення у сферу фізичної культури та спорту ринкових відносин і формування раніше непритаманного цій сфері приватного сектора, активне формування ринку фізкультурно-спортивних послуг.

Мета статті. Розглянути специфіку фінансування галузі «фізична культура та спорт» в Україні на сучасному етапі у взаємодії зі спробами її реформувати.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання фінансування спортивних організацій і фізкультурних об'єднань, необхідно мати на увазі, що галузь «фізична культура та спорт» має свої показники, які характеризують рівень її розвитку. Серед них виділимо: а) загальну кількість колективів фізичної культури та спортивних клубів (спортивні школи, училища олімпійського резерву, об'єднання за місцем проживання); б) кількість різноманітних фізкультурно-спортивних установ; в) кількість тих, хто займається в секціях і групах по видах спорту, клубах фізкультурно-оздоровчого спрямування; г) загальна кількість фізкультурних кадрів (тренери, менеджери тощо); д) загальний обсяг платних фізкультурно-спортивних послуг, що надаються населенню; є) обсяг фінансування з державного та місцевого бюджетів.

І. Гасюк звернув увагу на ту обставину, що аналіз літературних джерел свідчить: деякі науковці здійснюють умовний розподіл системи фінансування діяльності галузі на чотири підсистеми, а саме: комітетську підсистему (фінансування галузі фізичної культури та спорту з державного, місцевого бюджетів і коштів соціального страхування); громадсько-відомчу підсистему (має змішаний характер фінансування, тобто кошти надходять як із державного бюджету, так і з відомчих, громадських організацій і закладів); громадсько-комерційну підсистему (здійснює фінансування фізичної культури та спорту через Національний олімпійський комітет (далі – НОК) України, національні спортивні федерації, спортивні клуби з видів спорту); комерційну підсистему (забезпечує фінансування фізкультурно-спортивної діяльності через організації, установи, підприємства різної форми власності, що займаються підприємницькою діяльністю) [7].

Аналіз основних показників галузі свідчить про певні позитивні тенденції: розвиток мережі

фізкультурно-спортивних споруд (приватні басейни, льодові майданчики тощо); зростання чисельності тих, хто займається фізкультурою та спортом. Відповідно до указу Президента України «Про державну підтримку розвитку фізичної культури та спорту в Україні» засновано 100 стипендій Президента України для талановитих перспективних спортсменів України [8].

Водночас наявні й негативні тенденції: фінансування з бюджету за залишковим принципом, недотримання норм чинного законодавства тощо. «Одна з найбільш суттєвих причин недостатнього розвитку фізичного виховання і спорту пов'язана з фінансуванням із державного бюджету. Витрати на фізичну культуру та спорт у сільській місцевості становлять усього 5% від загального фінансування сфери. З державного бюджету виділяється лише до 2% видаткової частини, а з місцевого – не більше 5%. Позабюджетне фінансування сільського фізкультурно-спортивного руху складає лише 4% від річного обсягу загального позабюджетного фінансування сфери фізичної культури та спорту» [9, с. 80].

Обмежений обсяг фінансових ресурсів змушує детермінувати направлення інвестицій за двома векторами: безпосередньо в регіони та в галузі. Наукові розробки з обґрунтування вибору об'єкту інвестування в основному відображають тільки економічний бік процесу, визначаючи показники ефективності вкладення коштів, їх обіг і ризики тощо. «Роль і комерціалізація спорту зумовлені в значній мірі його соціальною значимістю в сучасному суспільстві. Незважаючи на зростаючу роль комерційного аспекту, спорт вищих досягнень не є продуктом, придатним до відтворення у великому масштабі. Як об'єкт конкурентної діяльності спорт перетворюється на видовище, частину індустрії розваг, яка, своєю чергою, є ринком корпоративної реклами й об'єктом широкого висвітлення засобами масової інформації» [10, с. 94].

Дослідження показують, що основним джерелом фінансування спорту вищих досягнень, олімпійського спорту виступає державний бюджет України. Однак частка видатків на них має бути більшою порівняно з іншими підсистемами галузі. Наявна система розподілу видів спорту за пріоритетністю фінансування досить некоректна щодо раціональності витрат бюджетних коштів відповідно до результатів виступів збірних команд. Зважаючи на вищенаведене, удосконалення діючих механізмів фінансуван-

ня фізичної культури та спорту залишається актуальною проблемою. На жаль, перманентна реорганізація структури державного управління сфери фізичної культури та спорту має негативний вплив на процеси розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні та не повною мірою забезпечує ефективне використання наявної матеріально-технічної бази, інтеграцію цієї сфери в ринкове середовище. Реформуючи систему, необхідно мати на увазі, що управління фізичною культурою та спортом доцільно розділити на три функціональні кластери: загальнодержавний, регіональний і місцевий рівні. Розбудовувати цю систему необхідно знизу, що дозволить краще врахувати інтереси та потреби громадян.

Загальнодержавний рівень потребує:

- напрацювання нової стратегії державної політики розвитку фізичної культури та спорту в нових соціально-економічних умовах;
- забезпечення реалізації основних положень цільової програми розвитку фізичної культури та спорту в Україні на перспективу;
- міжгалузевої координації та функціонального регулювання в області фізичної культури та спорту;
- подальшої розробки нормативної правової бази підтримки фізкультурно-спортивного руху, професійного спорту, включаючи участь місцевих осередків у розробці проектів законів;
- створення адекватної науково обґрунтованої системи оздоровлення та фізичного виховання населення;
- розробки та реалізації міжгалузевих цільових програм із питань розвитку фізкультури та спорту;
- підготовки та перепідготовки кадрів вищої кваліфікації;
- методичного, фінансового, організаційного забезпечення підготовки та виступів збірних команд на міжнародних змаганнях;
- створення умов для розвитку спортивної індустрії в країні з метою залучення інвестицій у сферу фізкультури та спорту;
- проведення всіх необхідних робіт щодо обов'язкової сертифікації продукції та послуг в галузі фізичної культури та спорту.

Прерогативою регіональних органів і муніципальної влади повинна стати конкретна, практична робота з розвитку фізичної культури та спорту. Її основна направленість – створення умов для занять фізичною культурою та спортом за місцем проживання громадян, в освітніх

закладах, у трудових колективах, серед усіх вікових груп і категорій населення.

У дисертаційному дослідженні І. Гасюка констатується: «Переважне навантаження з фінансування фізичної культури та спорту впродовж останніх років припадало на місцеві бюджети, частка грошових коштів у загальних видатках на утримання галузі становить у середньому 53,9%» [11, с. 16]. Так, у поточному році (28 березня) профільна комісія Херсонської облради ухвалила рішення про фінансування спортивних товариств. Принагідно було розглянуте питання щодо оптимізації діяльності занять юних спортсменів. «Хотів би відзначити те, що депутати, які входять до складу комісії, не розуміють, для чого необхідні певні реорганізації. Зокрема, це стосується спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи № 2 і комунального закладу «Палац молоді та студентів», які теж хочуть реорганізувати. Ні з одного, ні з другого питання профільні управління (управління молоді спорту та управління культури) не дали чіткого пояснення, для чого це робиться. Тому комісія ухвалила рішення вилучити це питання з ряду сесійних. Робоча група з питань фінансування шкіл ФСТ поінформувала про результати роботи. На підставі цього постійна комісія зробила свої рекомендації та висновки: ухвалене рішення надавати фінансову підтримку ДЮСШ, а управлінню молоді та спорту доручено розробити механізм переходу цих шкіл у комунальну власність», – відзначив голова [12].

Висновки. У неприбуткових фізкультурно-спортивних організаціях та установах основну долю фінансування становлять бюджетні кошти, виділені державою, а специфіка управління обумовлена соціальною спрямованістю цих організацій. Професійні клуби фінансуються переважно за кошти власника та спонсорські надходження, а також від господарської діяльності (виготовлення та продаж атрибутики) і призових (винагорода за перемоги у комерційних турнірах тощо). Найближчим часом навряд чи можемо очікувати з боку держави збільшення фінансування на потреби фізичної культури та спорту. Цю обставину обумовлює в тому числі й необхідність збільшення витрат на оборону держави.

Список використаної літератури:

1. Гадайчук Д. Результати досліджень з питань використання фінансових ресурсів організаційно-управлінськими структурами у спорті вищих досягнень / Д. Гадайчук // Педагогіка, психологія

- та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – 2004. – № 13. – С. 29–39.
2. Гадайчук Д. Стан фінансового забезпечення сфери фізичної культури та спорту України та шляхи його вдосконалення / Д. Гадайчук // Теорія і методика фіз. виховання і спорту. – 2002. – № 1. – С. 86–88.
 3. Гадайчук Д. Удосконалення фінансового забезпечення підготовки спортсменів високого класу до чемпіонатів світу, Європи і Олімпійських ігор / Д. Гадайчук // Теорія і методика фіз. виховання і спорту. – 2002. – № 4. – С. 71–74.
 4. Іванов О. Оптимізація розподілу фінансових потоків у спортивній організації / О. Іванов, Ю.М. Іванченко // Педагогіка, психологія та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – 2003. – № 18. – С. 66–72.
 5. Рибач І. Фізична культура та спорт як складова розвитку державної молодіжної та соціальної політики / І. Рибач // Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування. Механізми державного управління. – 2014. – № 2. – С. 55.
 6. Ребей Н. Перспективи розвитку сучасної науки / Н. Ребей. – Львів, 2014.
 7. Гасюк І. Механізми фінансування галузі «фізична культура та спорт» / І. Гасюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. ХарРІДУ НАДУ. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – Вип. 4 (31). – С. 264–270.
 8. Про державну підтримку розвитку фізичної культури та спорту в Україні : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/334/94>.
 9. Гладир О. Проблеми розвитку фізичної культури та спорту у сільській місцевості / О. Гладир, А. Мицик. – Київ, 2015.
 10. Матросова Л., Галюза І. Проблеми менеджменту в галузі фізичної культури та спорту // Вісник економічної науки України. – 2012. – № 2.
 11. Гасюк І. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис. ... д-ра. іст. наук / І. Гасюк. – К., 2013.
 12. Профільна комісія Херсонської облради прийняла рішення про фінансування спортивних товариств // ПІК [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pik.ua/news/url/profilna_komisija_hersonskoj_oblradi_prijnjala_rishennja_pro_finsuvannja_sportivnih_tovaristv.

Никитенко С. В. Особенности финансирования физической культуры и спорта в Украине

В статье осуществлен анализ особенностей финансирования отрасли «физическая культура и спорт» в Украине на современном этапе. Проведенный анализ основных показателей отрасли свидетельствует об определенных положительных тенденциях: развитие сети физкультурно-спортивных сооружений (частные бассейны, ледовые площадки и др.); увеличение численности тех, кто занимается физкультурой и спортом. Вместе с тем есть и негативные тенденции: финансирование их бюджета по остаточному принципу, нарушения норм действующего законодательства.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, финансирование.

Nikitenko S. Peculiarities of financing of physical training and sports in Ukraine

From the economic perspective the physical training and sports is a non-productive, non-material sector of national economy. Its basis consists of the following economic unions (objects): "sport facilities", "staff", "high performance sport", "tourism" etc. The defining peculiarity of the given sector lies in the fact that it is not limited by one governmental institution, a relevant ministry. All this creates specifics of economic impact and causes certain difficulties.

Key words: physical training, sport, financing.

Н. П. Овчар

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

ЗАСАДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ВИНИКНЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ СИТУАЦІЙ У РЕГУЛЯТОРНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано умови попередження проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання. З'ясовано підходи до виявлення причин виникнення проблемних ситуацій. Запропоновано форми та механізми досягнення позитивної результативності регуляторної діяльності.

Ключові слова: регуляторна діяльність, сфера господарювання, проблемна ситуація, причина виникнення, форми та механізми попередження, регуляторний орган.

Постановка проблеми. Державне регулювання у сфері господарювання є важливим елементом і гарантом існування розвиненої ринкової економіки. Держава, підтримуючи розвиток господарської діяльності, вирішує проблеми підвищення добробуту населення та збільшення кількості громадян із середнім доходом. Податкові надходження від господарської діяльності значною мірою сприяють наповненню бюджету. Добросовісна конкуренція, що є основною умовою ефективного державного регулювання, дає змогу стримувати зростання цін на товари та послуги, стимулює підприємців постійно підвищувати якість продукції та впроваджувати нові технології.

У становленні та формуванні системи ефективного державного регулювання особливу та важливу роль відіграють процеси регуляторної діяльності як інструменту регулювання суспільних відносин у сфері господарювання. Актуальність цієї теми дослідження пов'язана з особливим значенням регуляторної діяльності як форми забезпечення нормального розвитку означеної сфери. Процеси регуляторної діяльності значною мірою сьогодні несистемні та неефективні, динаміка і багатогранність об'єктів державного регулювання, які повинні забезпечити пріоритет публічних інтересів, ускладнюють процес державного регулювання, а високий рівень соціальної напруженості та правового нігілізму у сфері господарювання ще більше погіршують і без того складне становище.

Дослідження за обраною темою пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, які виконано за планом науково-дослід-

них робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення», у межах якої розроблено засади наукового супроводу здійснення регуляторної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що у вітчизняній науці державного управління питанням державного регулювання приділена значна увага багатьох вчених, які представляють різні його напрями. Науковий інтерес до цих проблем активізувався з 1990-х років. З цього часу з'являється значна кількість наукових публікацій, у яких аналізуються проблеми, пов'язані аспектами державного регулювання. Насамперед це роботи С.О. Білої про структурну політику в системі державного регулювання економіки в умовах суспільної трансформації, В.Ю. Керецмана про теоретичні та практичні аспекти державного регулювання розвитку регіонів в Україні, М.М. Миколайчука про фінансово-економічний механізм державного управління регіональним розвитком, М.Ю. Мироненка про механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України та інші.

Державне регулювання стає об'єктом дослідження фахівців підприємницького права та комерційного права, зокрема С.В. Алексєєва, І.В. Єршової, В.В. Лаптева, А.А. Морозова та ін. Окремі аспекти державного регулювання роз-

глянуті соціологами В.А. Вороновим, С.В. Гавриловською, А.П. Сурміним та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз вищезгаданих досліджень показує, що, незважаючи на методологічне та поняттєве значення цих робіт, більшість з них присвячені в основному дослідженням окремих проблем державного регулювання. У зв'язку з цим сучасні знання про сутність і особливості здійснення регуляторної діяльності у сфері господарювання, особливо в аспекті попередження проблемних ситуацій, потребують переосмислення та вироблення нових теоретичних і практичних підходів. Потрібно провести дослідження більш широкого теоретичного діапазону з урахуванням нових реалій розвитку.

Головною **метою статті** є з'ясування умов попередження проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання, пропозиції щодо усунення причин виникнення таких ситуацій, виявлення форм і механізмів досягнення позитивного результату в здійсненні державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Систематизація проблемних ситуацій при реалізації функції регулювання та пропонованих шляхів їх розв'язання свідчить, що не завжди їх виникнення можна однозначно трактувати як позитивне або негативне явище. Водночас очевидно, що конфлікти, які завдають невіправного збитку процесам державного регулювання, конфлікти, пов'язані з різного роду порушеннями, мають бути обмежені або, ще краще, попереджені [1, с. 37]. Останній акт, звичайно, розумніший і корисніший з усіх точок зору, ніж припинення або розв'язання проблемної ситуації в регуляторній діяльності у сфері господарювання, що вже має місце. Тому саме на попередження виникнення проблемних ситуацій мають бути спрямовані значні зусилля суб'єктів регуляторної діяльності.

Попередження виникнення проблемних ситуацій полягає передусім у впливі на всі або деякі їх елементи до того, як протиріччя чи протистояння виникне. Тому залежно від причин і характеру виникнення таких ситуацій попереджувальна діяльність може бути досить різною. Зупинимось на деяких її аспектах.

Насамперед зазначимо, що проблемну ситуацію ми розглядали як усвідомлення суперечності в розвитку процесів регуляторної діяльності у сфері господарювання, необхідність здійснення певних теоретичних чи практичних дій

[2, с. 138]. Крім того, проблемній ситуації притаманне певне співвідношення обставин і умов в регуляторній діяльності, яке містить протиріччя і не має однозначного вирішення [3, с. 17]. Наприклад, у регуляторному органі створено всі умови для ефективної регуляторної діяльності, а проекти регуляторних актів не готуються в передбачені терміни, допускається збільшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та недотримання усталених правових норм, порушується принцип запобігання виникненню перешкод для розвитку господарської діяльності тощо, і адміністрація регуляторного органу не знає, які заходи потрібно запровадити для виправлення ситуації.

Системний аналіз процесів державного регулювання свідчить, що з метою попередження проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання необхідне виявлення та вивчення їх причин [3, с. 20]. Адже кожна проблемна ситуація має конкретні причини і певні умови. Це «конкретне» зазвичай відображає найбільш загальні проблеми та суперечності тієї чи іншої сфери господарської діяльності. Тому аналіз і пояснення об'єктивних причин виникнення найбільш поширених випадків і подальше узагальнення даних має зіграти важливу роль у визначенні кола проблем у сфері господарювання, що потребують невідкладного вирішення, – економічних, політичних, соціальних.

У психологічному, індивідуальному плані усунення причин виникнення проблемних ситуацій в регуляторній діяльності тісно пов'язане зі впливами на мотивацію в суб'єктно-об'єктних відносинах і передбачає висунення контрмотивів, які заблокували б первинні агресивні наміри конфліктуючих сторін [4, с. 284]. Особливо важливе значення має попередження міжособистісних конфліктів, пов'язаних з недотриманням чи порушенням норм законодавства. Аналіз причин найчастіше обмежується найзагальнішою вказівкою на мотиви, що позначаються в стандартних юридичних і соціальних категоріях безвідносно до їх справжнього психологічного змісту.

Глибокий і компетентний аналіз суті виникнення проблемних ситуацій в регуляторній діяльності у сфері господарювання і мотивів поведінки суб'єктів ще на ранніх стадіях, поки розбіжності не переросли в протистояння, допоміг би уникнути багатьох помилок і в безпосередній роботі регуляторних органів. Як відомо

з практики багатьох країн, попередження виникнення проблемних ситуацій починається з контролю за ситуаціями, що характеризуються зазвичай затяжними конфліктами [5, с. 274].

Для попередження виникнення проблемних ситуацій у регуляторній діяльності важливо систематизувати та використовувати ефективні форми підтримки співпраці. При цьому слід враховувати, що перш ніж вступити у взаємодію в процесі регуляторної діяльності у сфері господарювання, майбутні учасники створення чи розв'язання проблемних ситуацій знаходяться, скоріше за все, у нейтральних відносинах, а можливо, уже співпрацюють між собою. Надійний шлях попередження виникнення таких проблемних ситуацій – налагодження та зміцнення співпраці. Узагальнення наукових досліджень свідчить, що при цьому доцільно використовувати низку методів підтримки та розвитку співпраці [6, с. 277; 7, с. 293]:

1. Практична емпатія, що передбачає «входження» в положення партнера регуляторної діяльності у сфері господарювання, розуміння його труднощів, вираження йому співчуття і готовності допомогти.

2. Збереження репутації партнера, шанобливе ставлення до нього, хоча інтереси обох партнерів зараз і розходяться.

3. Взаємне доповнення партнерів, яке полягає у використанні таких рис майбутнього чи умовного суперника, якими не володіє перший суб'єкт.

4. Виключення соціальної дискримінації, яке забороняє підкреслення відмінностей між партнерами по співпраці чи якої-небудь переваги над іншими.

5. Нерозділення заслуг. Цим досягається взаємна пошана та знімаються такі негативні емоції, як заздрість, почуття образи тощо.

6. Психологічний настрій, прийоми якого досить різноманітні. У своїх конкретних проявах він може включати, наприклад, своєчасне інформування партнера про можливі або майбутні зміни в проекті регуляторного акту, обговорення з ним наслідків цього тощо.

7. Психологічне «погладжування», яке означає підтримку гарного настрою, позитивних емоцій, що знімає напруженість, викликає відчуття симпатії до партнера і таким чином помітно утрудняє виникнення проблемної (конфліктної) ситуації.

Названі методи підтримки та зміцнення співпраці в регуляторній діяльності у сфері го-

сподарювання, звичайно, не є вичерпними, але виключно важливі.

Попередженню виникнення проблемних ситуацій в регуляторній діяльності у сфері господарювання сприяє також зміцнення ділового партнерства. У широкому розумінні воно означає гармонізацію інтересів суб'єктів регуляторної діяльності, у вузькому – принцип взаємодії між керівництвом регуляторного органу та державним службовцем чи посадовою особою, яка здійснює підготовку проекту регуляторного акту.

В основі ділового партнерства лежить компроміс, взаємовигідні поступки. Так, бажання співпраці може бути обумовлене різними мотивами. Воно, як правило, спрямоване на «профілактику» як можливих конфліктів, так і проблемних ситуацій у самій регуляторній діяльності.

Щоб уникнути виникнення проблемних ситуацій, важливо укріплювати позитивні відносини можливих його учасників. Але не менш важлива їх інституціоналізація – створення постійних або тимчасових форм взаємодії сторін, які перешкоджають виникненню проблемних ситуацій у регуляторній діяльності, допомагають вирішувати спірні питання. Тут велике поле для діяльності юридичних, правоохоронних органів, які опікуються питаннями упорядкування регуляторної діяльності, зокрема у сфері господарювання.

Відзначаючи важливість інституціоналізації виникнення проблемних ситуацій в регуляторній діяльності у сфері господарювання, необхідно особливо підкреслити значення нормативного підходу до їх розв'язання. Норми поведінки можна у певному сенсі також вважати інституційною складовою; принаймні інститути, як відомо, без норм не діють.

Проблемна (конфліктна) ситуація в регуляторній діяльності, як і будь-які відносини між людьми, зазвичай регулюється нормами суспільної поведінки. При цьому діють норми різного роду та змісту: правові, етичні, релігійні, політичні тощо. Нормативне регулювання проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання, на відміну від інститутів, що діють тимчасово, робить систему стабільнішою, визначає довготривалий порядок їх розвитку та вирішення і тим самим є найбільш ефективним для розвинених регуляторних систем.

Зрозуміло, що нормативне врегулювання проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання має свої особливості,

які визначаються як природою самих норм, так і специфікою регуляторних органів, які долучаються до підготовки проекту регуляторного акту [8, с. 72]. Мабуть, найбільше значення в регуляторній діяльності мають етичні норми поведінки людей – від державних службовців до пересічних громадян, – які беруть участь у обговоренні проекту регуляторного акта. І це природно, оскільки майже будь-який конфлікт так чи інакше зачіпає етичні уявлення: про добро і зло, правильну і неправильну поведінку, честь і гідність, справедливість і порядність, винагороду і покарання тощо.

Наприклад, Американська асоціація суддів рекомендує при підготовці будь-якого ділового документу передбачити:

- письмовий обмін думками в разі виникнення розбіжності (а не просто усні розмови);
- залучення помічника або консультанта – на випадок виникнення розбіжностей;
- використання будь-яких спроб примирення;
- забезпечення достатньо високого рівня осіб, які проводять переговори;
- встановлення декількох етапів переговорів;
- арбітра, а також судовий або інший порядок розгляду суперечки – на випадок невдачі переговорів [9, с. 317].

Такий підхід може адаптуватись до розв'язання проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання.

Поза сумнівом, передбачені в регуляторній діяльності ці та інші умови допомагають уникнути конфліктних ситуацій, утримують сторони від непродуманих рішень.

Нормативні способи попередження виникнення проблемних ситуацій у регуляторній діяльності означають не лише встановлення норм, але й контроль за їх дотриманням. У таких випадках вказуються мета, засоби (ресурси) і правила самого контролю.

Аналіз літературних джерел свідчить, що існує низка методів нормативного регулювання, які доцільно адаптувати до умов здійснення регуляторної діяльності у сфері господарювання [10, с. 70–72].

Метод формалізації в регуляторній діяльності у сфері господарювання означає фіксацію норм з метою усунення невизначеності виражених ними вимог, розбіжностей в їх сприйнятті. Коли сторони в регуляторній діяльності розходяться, то варто повернутися до вихідних пунктів їх взаємодії та чіткіше їх зафіксувати.

Метод локалізації – «прив'язка» норм до місцевих особливостей і умов. Те, що є нормою в звичайних умовах, перестає бути такою в екстремальній ситуації. Цей метод орієнтує на точніше врахування та використання локальних, ситуаційних ресурсів. Скажімо, у центральних органах виконавчої влади готується велика кількість регуляторних актів, і процедура роботи над ним до певної міри усталена, що не можна сказати про їх територіальні органи, які повинні враховувати місцеві особливості. І це не завжди територіальним органам вдається.

Метод індивідуалізації передбачає диференціацію норм з урахуванням особливостей і ресурсів виконавців і керівників, які здійснюють регуляторну діяльність у сфері господарювання.

Метод інформації – роз'яснення необхідності дотримання норм.

Метод вигідного контрасту – коли норми свідомо завищуються, а потім поступово «спускаються» і фіксуються на психологічно прийнятному рівні, який, зрозуміло, вищий за їх стартовий рівень [11, с. 179].

Висновки і пропозиції. Аналіз сутності виникнення проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання та мотивів поведінки суб'єктів її здійснення свідчить про можливість застосування низки підходів для їх попередження. Зокрема, реалізація форм підтримки співпраці та ділового партнерства сприяє збереженню нормальних ділових відносин при визначенні положень державної регуляторної політики, зміцнює довіру між регуляторними органами та суб'єктами господарювання, сприяє вирішенню нагальних проблем. Інституціоналізація відносин у регуляторній діяльності містить певні гарантії єдності та взаєморозуміння в суб'єктно-об'єктних відносинах, є запорукою протидії виникненню проблемних ситуацій шляхом регламентації основних підходів і процедур регуляторної діяльності. Запобігти виникненню проблемних ситуацій у регуляторній діяльності у сфері господарювання можна також шляхом нормативного регулювання, коли вказується на дозволені форми відносин із заборобою інших, які виходять за допустимі межі.

Але якщо проблемна ситуація в регуляторній діяльності у сфері господарювання виникла, то необхідно визначитись з підходами до її розв'язання, і це може розглядатись як один з напрямів подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Дмитриев А.В. Конфликтология : [учеб. пособие] / А.В. Дмитриев. – М. : Гардарики, 2011. – 320 с.
2. Коростей В.И. Хозяйственное право Украины: теория и практика. Общая часть : [курс лекций] / В.И. Коростей. – Донецк : Юго-Восток, 2010. – 285 с.
3. Єфименко Т.А. Інституційне регулювання економічного розвитку / Т.А. Єфименко // Економіка України. – 2011. – № 1. – С. 16–26.
4. Кравець М.С. Культурологія : [підручник] / М.С. Кравець. – Львів : Новий Світ-2000, 2008. – 320 с.
5. Дуткевич Т.В. Конфліктологія з основами психології управління : [навч. посібник] / Т.В. Дуткевич. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 456 с.
6. Ложкін Г.В. Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика : [навч. посібник] / Г.В. Ложкін, Н.І. Пов'якель. – К. : ВД «Професіонал», 2007. – 416 с.
7. Тихомірова Є.Б. Конфліктологія та теорія переговорів : [підручник] / Є.Б. Тихомірова, С.Р. Постоловський. – Рівне : Перспектива, 2007. – 389 с.
8. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження : [посібник] / К.О. Ващенко, О.М. Мірошніченко, І.Г. Барчук, Т.В. Гринчук та ін. – К. : Держпідприємництво, 2008. – 156 с.
9. Конфликтология : [учебник] / под ред. В.П. Ратникова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 543 с.
10. Нагаєв В.М. Конфліктологія: курс лекцій (модульний варіант): Навчальний посібник. / В.М. Нагаєв. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 198 с.
11. Скібицька Л.І. Конфліктологія : [навч. посібник] / Л.І. Скібицька. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 384 с.

Овчар Н. П. Основы предупреждения возникновения проблемных ситуаций в регуляторной деятельности

В статье проанализированы условия предупреждения проблемных ситуаций в регуляторной деятельности в сфере хозяйствования. Определены подходы к выявлению причин возникновения проблемных ситуаций. Предложены формы и механизмы достижения положительной результативности регуляторной деятельности.

Ключевые слова: регуляторная деятельность, сфера хозяйствования, проблемная ситуация, причина возникновения, формы и механизмы предупреждения, регуляторный орган.

Ovchar N. Principles prevent problem situations in regulatory activity

The article analyzes the conditions preventing problem situations in regulatory activities in the field of management. It has found approaches to identify the causes of problem situations. A forms and mechanisms of achieving positive impact of regulatory activity.

Key words: regulatory activities, scope management, problem situation, reasons, forms and mechanisms for the prevention, regulatory organ.

І. С. Педак

кандидат економічних наук,
доцент кафедри державного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

У статті досліджуються стан земельних ресурсів України та проблема погіршення якісного стану земель, нераціонального їх використання. Запропоновані напрями ефективного використання земель та їх правової охорони.

Ключові слова: економіка землекористування, охорона земель, земельні ресурси, економічна безпека, еколого-економічна ефективність.

Постановка проблеми. Видається актуальним проаналізувати дослідження науковців про поняття, сутність і особливості деградації земель сільськогосподарського призначення як одного із земельних правопорушень, визначити можливі організаційно-правові форми запобігання цього правопорушення, виявити специфіку правового статусу основних суб'єктів його здійснення. Усе це викликає необхідність проведення комплексного аналізу правового забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням еколого-економічної ефективності використання та охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах трансформації земельних відносин в останні роки присвячені роботи таких вітчизняних учених: Ю.С. Шемшученко, В.І. Андрейцева, В.Л. Мунтяна, П.Ф. Кулинич, А.П. Гетьмана, В.К. Попова, М.В. Шульги, Ю.О. Вовка, Н.І. Титової, О.О. Погрібного.

Метою статті є дослідження проблем раціонального використання земель та їх правової охорони, а також аналіз еколого-економічного механізму раціонального використання земельних ресурсів.

Важливим є дослідження заходів щодо збереження якісного стану земельних ресурсів, підвищення правової відповідальності землекористувачів та осіб, які надають право користування землею, – основних суб'єктів його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Механізмом еколого-економічного регулювання земельних відносин вважаємо систему заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію зе-

мельної політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, установлення соціально-справедливих платежів на землю, економічне стимулювання раціонального й ефективного землекористування, введення економічних санкцій за нераціональне використання та погіршення екологічного стану земельних ділянок, а також на захист земель сільськогосподарського призначення від виснаження, зниження родючості ґрунтів [2, с. 45].

Принципами цього механізму є:

- вибір критерію показника для грошової оцінки сільськогосподарських земель;
- опрацювання підходів і критеріїв стосовно визначення розмірів земельного податку;
- впровадження державного регулювання земельного обігу та законодавче врегулювання ринку земель;
- застосування економічного стимулювання за раціональне використання земель;
- уведення економічних санкцій за порушення законодавства щодо використання земель.

Площа сільськогосподарських угідь України, за даними Держземагенства, становить 41 569,4 тис. гектарів, з них 32 478,4 тис. гектарів (78%) – рілля, 2 409,8 тис. гектарів (5,7%) – сіножаті; 5 489,7 тис. гектарів (13,1%) – пасовища; 897,7 тис. гектарів (2,1%) – багаторічні насадження; 320,8 тис. гектарів (0,7%) – перелogi. Загалом земельний фонд України становить 60,4 млн гектарів.

Фактична розораність території України становить 53,8%, чого немає в жодній країні світу. Для порівняння: у США цей показник становить 27%, у Франції – 42%, у Німеччині – 33%. У се-

редньому на одного жителя України припадає 0,71 га ріллі.

Надмірне розширення площі ріллі, у тому числі на схилах, призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів і водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екосферу.

До найбільш істотних факторів, що впливають на зниження продуктивності земельних ресурсів, належать водна та вітрова ерозії, а також антропогенний вплив на земельні ресурси.

Вплив цих факторів має досить суперечливий характер. У ньому наявні як позитивні, так і негативні тенденції. З одного боку, вдосконалення технологій і наростання виробництва сприяють більш повному задоволенню потреб людей, збільшенню виробництва продуктів харчування. З іншого – безсистемне та безгосподарне використання землі призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення, втрату грудкувато-зернистої структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками.

Критеріями економічного стимулювання власників землі та землекористувачів є відтворення і підвищення родючості ґрунтів. Головними принципами економічного стимулювання є:

- здійснення стимулювання за результатами впроваджених заходів щодо підвищення родючості ґрунтів та охорони земель;
- стимулювання залежно від обсягів і результатів реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання земель, об'єктивності визначення розмірів стимулів залежно від кадастрової оцінки земель.

Економічне стимулювання за раціональне використання земель здійснюється шляхом:

- повної або часткової компенсації витрат, спрямованих на поліпшення якості ґрунтів;
- зниження ставок земельного податку на землі, що знаходяться у приватній власності громадян або користуванні господарств;
- тимчасового звільнення від плати за земельні ділянки, на яких проведено заходи щодо поліпшення якості ґрунтів та охорони земель за власний рахунок;
- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стані сільськогосподарського освоєння;
- надання пільгових кредитів і цільових субсидій;

– безплатної передачі господарствам техніки, добрив, транспортних засобів та інших матеріальних цінностей;

– часткової компенсації зниження доходів у результаті консервації еродованих і забруднених ділянок не з вини суб'єктів господарювання.

Виснаження земель, а часто їх цілковите вилучення із сільськогосподарського обігу, відбувається внаслідок заростання їх чагарниками, засипання піском, нераціонального використання хімікатів, порушення агротехніки, неправильного розорювання схилів тощо. Унаслідок екстенсивного розвитку сільського господарства, водних і хімічних меліорацій відбувається інтенсивний розвиток ерозійних процесів, ущільнення орного шару ґрунту, зниження його родючості, ослаблення стійкості природних ландшафтів України. Сучасний стан ґрунтового покриву досяг критичного рівня і перебуває на межі виснаження. Це зумовлено тривалим екстенсивним використанням земельних угідь і особливо ріллі, що не компенсувалося рівнозначними заходами з відтворення родючості ґрунтів, посиленням процесів деградації ґрунтового покриву, що зумовлено техногенним забрудненням. Найбільшу небезпеку становить забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб.

Із загальної площі ріллі частка деградованої (внаслідок водної та вітрової ерозії) та малопродуктивної, використання якої є економічно неефективним та екологічно небезпечним, становить 1 447,9 тис. га, або 4,4%. У складі еродованих земель значну частину становлять землі із сильно– та середньозмитими ґрунтами.

На якісному стані земельних ресурсів позначаються також інші негативні фактори (засоленість, перезволоженість, солонцюватість тощо). Зокрема, середньо– і сильносолонцюваті ґрунти займають площу 0,5 млн га, а засолені – 1,7 млн га сільськогосподарських угідь. Крім того, 1,9 млн га сільськогосподарських угідь становлять перезволожені землі, а 4,4 млн га сільськогосподарських угідь – землі з підвищеною кислотністю.

Вищезазначені негативні наслідки неефективного та безгосподарського використання основного багатства країни – землі – свідчать про необхідність вирішення еколого-економічних проблем у землекористуванні [2, с. 45].

Одним із напрямків механізму вирішення проблеми є землеустрій – сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на

регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, та які здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил.

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження родючості ґрунтів», який набрав чинності 9 серпня 2010 року. Цим Законом передбачено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених і затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель.

Використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

С 1 січня 2015 року вимоги щодо використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва згідно з розробленими та затвердженими в установленому порядку проектами землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, поширюються лише на тих землевласників і землекористувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва площею понад 100 гектарів.

Нині близько 20 тис. землевласників та землекористувачів використовують сільськогосподарські угіддя для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, загальна площа яких перевищує 100 га. Із них 253 землевласники (землекористувачі) мають проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, та ще понад 1 000 землевласників (землекористувачів) замовили виготовлення таких проектів.

Еколого-економічному обґрунтуванню сівозміни має передувати комплекс організаційно-виробничих заходів щодо впорядкування угідь. У результаті сільськогосподарський товаровиробник має одержати проект, який забезпечить раціональне й ефективне використання усіх земель, створить сприятливі умови для підвищення продуктивності праці, мінімізації капіталовкладень, урегулює питання призупинення ерозійних процесів, визначить площі земель, використання яких є економічно неефективним та екологічно небезпечним.

Крім того, при складанні сівозмін необхідно враховувати нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах.

Правову охорону земель не можна розглядати лише в плані боротьби з конкретними, уже вчиненими правопорушеннями. Вона починається не із застосування норм права на вчинене правопорушення у цій сфері суспільних відносин, а з розробки та прийняття нормативно-правових актів, направлених на охорону земель. Поняття охорони не вичерпується відповідальністю, притягнення до відповідальності – це лише частина великої проблеми охорони земель. Також вона досягається не тільки за допомогою санкцій, а й за допомогою матеріальних стимулів.

Раціональному використанню й охороні земель сприятиме закріплений у земельному законодавстві порядок розгляду і затвердження землевпорядних проектів та інших матеріалів з питань землеустрою. Розробники проектів землеустрою несуть відповідно до чинного законодавства відповідальність за достовірність, якість і безпеку заходів, передбачених проектами землеустрою, що забезпечує еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Авторський нагляд за виконанням цих проектів здійснюється виконавцем і передбачає перевірку повноти та якості виконання заходів, окремих рішень, передбачених документацією, а також вимог нормативно-правових актів [1].

Висновки та пропозиції.

1. Органічний взаємозв'язок охорони земель і законності суттєво підвищує теоретичне та практичне значення проблем законності у сфері земельних відносин. Правова охорона земель сприяє зміцненню земельного ладу України. Спільність завдань охорони земель і законності підсилює охорону земель, тому що порушення або невиконання законодавчих актів із цього питання розглядається як порушення законності.

Спільність завдань охорони земель і законності виявляється також і в єдності гарантій – економічних, політичних, ідеологічних і юридичних.

2. Серед усіх ґрунтів України найбільш поширені чорноземи, які мають найвищу господарську цінність. Основними заходами, спрямованими на охорону і підвищення родючості цих ґрунтів, є раціональні засоби обробки, накопичення вологи, внесення науково обґрунтованих доз добрив, поліпшення структури посівних площ, запобігання ерозії та боротьба з нею.

3. Охороні та раціональному використанню земель на науковій основі значною мірою покликані сприяти «Ґрунтові карти», які є в усіх господарствах України. Вони мають стати дієвим документом, тоді науковий підхід до землеробства застосовуватиметься не лише в масштабі держави, а й безпосередньо на кож-

ному сільськогосподарському підприємстві та в організації, у кожному фермерському господарстві. Також про необхідність наукового підходу до забезпечення охорони земель нагадує використання в землеробстві мінеральних добрив. Незважаючи на те, що це робиться вже понад півтора століття, проблема оптимізації системи їх використання розроблена недостатньо.

Список використаної літератури:

1. Дрогунцов С.І. Оцінка земельно-ресурсного потенціалу України і проблеми забезпечення його ефективного використання / С.І. Дорогунцов, О.С. Новоторов, Т.С. Ніколаєнко. – К. : НАН України, РВПС України, 2009. – 82 с.
2. Кулик В.М. Попередні підсумки та прогноз соціально-економічних і екологічних результатів земельної реформи / В.М. Кулик // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 1. – С. 45–50.

Педак И. С. Эколого-экономический механизм рационального использования земельных ресурсов

В статье исследуется состояние земельных ресурсов Украины, исследована проблема ухудшения качественного состояния земель, нерационального их использования. Предложены направления эффективного использования земель и их правовой охраны.

Ключевые слова: экономика землепользования, охрана земель, земельные ресурсы, экономическая безопасность, эколого-экономическая эффективность.

Pedak I. The ecological and economic mechanism management of land resources

This article explores state of land resources of Ukraine, the deterioration of land quality and irrational use of land resources. In article proposed direction of effective use lands and their legal protection.

Key words: economics of land use, protection of land, lands resources, economic safety.

П. Ю. Пресичаспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України

АДАПТАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджуються наслідки прийняття вимог Угоди про асоціацію України та ЄС у контексті адаптації національних механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення до європейських регламентів. Автором проаналізовано підходи вітчизняних науковців до проблематики раціонального використання земель сільськогосподарського призначення в умовах ринкової економіки. Особливу увагу приділено усталеним протиріччям в системі публічного управління, які обумовлені зміною суб'єктних відносин у процесі земельної реформи в Україні.

Ключові слова: механізми державного управління, Угода про асоціацію, землі сільськогосподарського призначення, земельні відносини, Європейський Союз, суб'єкти господарювання.

Постановка проблеми. Державна політика розвитку земель сільськогосподарського призначення завжди базується на утвердженні такого типу земельних відносин, які відповідають економічному укладу суспільства. Державне управління земельними ресурсами здійснюється через організаційні механізми, які складаються з нормативно-правової, економічної, інституціональної та організаційної частин. Усталене намагання виокремити певну складову державного механізму землями сільськогосподарського призначення завжди призводило до дисбалансу розвитку системи землекористування. Особливо це стосується нормативно-правового закріплення земельних відносин, у межах якого суперечності норм цивільного, господарського та земельного права досить часто впливають на власне процес землекористування.

Важливо наголосити, що реалізація програм розвитку сільського господарства, формування ринку землі, інтенсифікація житлового будівництва, будівництво нових промислових і переробних підприємств, об'єктів сучасної інфраструктури та соціального спрямування, реалізація державних інфраструктурних проєктів у найближчий перспективі збільшать потреби у земельних площах, переважно сільськогосподарського призначення. За таких умов актуалізується завдання напрацювання ґрун-

товно розробленої державної стратегії адаптації механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення відповідно до вимог Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На жаль, формування ринку земель сільськогосподарського призначення (далі – ЗСГП) є одним з найбільш дискусійних і політизованих питань аграрної політики в Україні. Використання питання ринку ЗСГП у передвиборчих програмах, програмах діяльності урядових структур перейшло у формат використання певного бренду. Натомість євроінтеграційний складник розвитку України вимагає принципово нових підходів як організаційно-правового, так і інституціонального плану. Земельна реформа в Україні від початку мала господарсько-розподільчий характер без чітко орієнтованої моделі розвитку, а її реалізація призвела до перерозподілу земель сільськогосподарського призначення між новими власниками. Загалом варто виділити декілька напрямів науково-теоретичного аналізу механізмів державного управління ЗСГП: удосконалення нормативно-правового регулювання, запровадження адаптаційних інструментів і засобів державного регулювання використання ЗСГП у контексті положень Угоди про асоціацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми розвитку земельних відносин постійно є предметом особливої уваги вітчизняних науковців. Варто виділити декілька наукових напрямів: економічний, аграрно-економічний, екологічний, юридичний і державно-управлінський.

Вагомий внесок у концептуальному плані в їх вирішення зробили вітчизняні та зарубіжні науковці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Кельман, В. Малиновський, Г. Одінцова, В. Чиркін, В. Цвєтков, Ф. Шамхалова, М. Шульга та ін.

Вирішенню проблем формування нового підходу щодо землекористування значна увага приділяється у працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених, таких як І. Баланюк, П. Гайдучий, А. Даниленко, С. Дем'яненко, С. Дорогунцов, Б. Данилишин, В. Міщенко, М. Шмєльов, М. Федоров, В. Юрчишин.

Питанням удосконалення земельних відносин присвячено праці В. Вакуленка, П. Кулініча, А. Мірошніченка, А. Мартина, Р. Марусенка, О. Мордвінова, О. Новоторова, М. Орлатого та ін. У своїх працях вони утвердили необхідність розвитку ринкових відносин у системі аграрно-землекористування, обґрунтували принципи активного залучення сільськогосподарських угідь у господарський обіг, сформулювали основні засади розвитку земельних відносин. Однак складність і багатогранність питань, пов'язаних з їх реалізацією на практиці, зумовлюють необхідність подальших досліджень.

М. Федоров вважає, що поняття земельних відносин як суспільних відносин щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях визначально детермінується через об'єкт господарювання та засіб виробництва у сільському господарстві [1]. На думку Л. Заставнюк, земельні відносини становлять сукупність правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами та управління ними [2, с. 5].

З позицій побудови Стратегії адаптації механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення відповідно до вимог Угоди про асоціацію України та ЄС зараз потребують більш глибоких розробок теоретичні засади формування правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологіч-

них відносин, що виникають між суспільством та суб'єктами управління в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами й управління ними. Водночас варто більш детально опрацювати питання розробки основних напрямів розвитку механізмів земельних відносин у сільському господарстві, спрямованих на забезпечення та реалізацію громадянами прав власності на землю, економічне та правове регулювання земельних відносин через оренду земельних ділянок, власників земельних часток (паїв), яка значною мірою відбиває прогностичну поведінку цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення.

Мета статті. Головною метою дослідження є теоретико-методологічний аналіз процесу адаптації механізмів державного управління у сфері використання земель сільськогосподарського призначення до стандартів ЄС і розробка на цій основі практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правового механізму державного управління використанням земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Сучасна стратегія під час завершення земельної реформи формуванням повноцінного ринку землі має враховувати позитивний досвід зарубіжних країн, особливо посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи, які ефективно подолали всі проблеми на шляху до створення ринку землі.

Країни Східної Європи у форматі заяв про євроінтеграційні прагнення майже одночасно взяли курс на відновлення приватної власності на землю, становлення нових, ринкових форм господарювання. У цілому стратегія перетворення земельних відносин орієнтована на ринкову концепцію, на перевірену світовою практикою модель із переважаючим приватним землеволодінням. Найважливішими особливостями аграрних перетворень у центрально- та східноєвропейських країнах є їх комплексний характер, підпорядкованість еколого-економічним інтересам селянина, активна підтримка органів державної влади.

Ратифікація Верховною Радою України Угоди про асоціацію з ЄС ставить питання адаптації земельного законодавства України до світових і європейських вимог на новий рівень. Наближення України до критеріїв членства в ЄС актуалізує питання завершення земельної реформи в Україні, створення повноцінного ринку землі сільськогосподарського призначення. Адже в

ЄС, критерії членства в якому виступають основою реформ в Україні, земля є товаром з майже вільним обігом. І дійсно, міжнародні та європейські інвестори лише тоді повноцінно вкладатимуть свої ресурси в розвиток агропромислового комплексу України, коли відчуватимуть захищеність своїх активів, в тому числі інститутом приватної власності на землю.

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується загостренням правових, політичних, організаційних, економічних, екологічних і соціальних питань, що пов'язані з використанням земельних ресурсів. Розпорошеність законодавчих актів та їх невідповідність один одному, наявність різних, іноді протилежних, політичних інтересів, постійна зміна організаційних структур у системі центральних органів виконавчої влади – суб'єктів формування державної політики та механізмів використання ЗСГП, збільшення кількості порушень земельного законодавства, загострення екологічних проблем, соціальне незадоволення діями влади щодо вирішення земельних питань – це неповний перелік тих напрямів, які потребують негайного регулювання з боку держави. Зростає потреба у високопрофесійному, науково обґрунтованому, системному управлінні процесами використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3]. Землям сільськогосподарського призначення відведена окрема глава 5 розділу II чинного Земельного кодексу (далі – ЗК) України. Відповідно до ч. 1 ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей [4].

Ст. 1 Закону України «Про землеустрій» визначає масив земель сільськогосподарського призначення як сукупність земель і земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що складаються з сільськогосподарських та необхідних для їх обслуговування несільськогосподарських угідь (земель під польовими дорогами, меліоративними системами, господарськими шляхами, прогонами, лінійними

об'єктами, об'єктами інженерної інфраструктури, а також ярами, заболоченими землями, іншими угіддями, що розташовані всередині земельного масиву), мають спільні межі та обмежені природними та/або штучними елементами рельєфу (автомобільними дорогами загального користування, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, водними об'єктами тощо) [5].

У комплексному поєднанні вимог національного законодавства та норм права ЄС, уточнених вимогами Угоди про асоціацію, актуалізується державно-управлінське завдання щодо формування механізмів запровадження ринку сільськогосподарських земель в Україні. Формування зазначених механізмів зважаючи на сучасний стан розвитку, вимагають застосування для їх вирішення адекватних методів, які мають враховувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. Насамперед слід з'ясувати, якою буде майбутня модель розвитку сільського господарства, яким формам аграрних підприємств надаватиметься перевага. Залежно від цього будуть визначені шляхи та методи подальших земельних перетворень в Україні. Світовий досвід свідчить про існування різноманітних моделей земельних відносин, які можуть бути ефективними, якщо відповідають національним інтересам і потребам країни.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС («Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони») [6] актуалізувало низку питань, пов'язаних із запровадженням відповідно до угоди базових принципів ЄС. Це, зокрема, стосується форм і механізмів кооперації та інтеграції особистих селянських господарств як умови зростання їх конкурентоспроможності й можливості виходу на європейський ринок. Угода є свідченням намірів України та країн ЄС щодо переведення співробітництва на принципово новий якісний рівень, взаємної лібералізації, передусім руху товарів, капіталів та послуг, уніфікації підходів і принципів, на яких будуються галузеві політики та системи регулювання виробничо-комерційної діяльності. Передбачені Угодою заходи мають наблизити економічну систему України до економічної системи Євросоюзу, сприяти гармонізації законодавчих, економічних, екологічних, соціальних та інших аспектів їх суспільної діяльності, що дасть можливість сформувати

нову якість економічного зростання української економіки та надасть нові імпульси розвитку для країн ЄС. З позицій аналізу певних пересторог реалізації Угоди в контексті використання ЗСГП проблемою виступає чинник розвитку сільсько-го населення (зайнятість, бідність, занепад соціальної сфери, інфраструктури та недостатня державна підтримка сільських територій).

На вирішення проблеми інтегрованості України та ЄС у питанні розвитку процесів використання ЗСГП було розроблено ряд документів. По-перше, інституційними та адміністративними рамками співпраці та діалогу між Україною та ЄС є Меморандум про взаєморозуміння щодо діалогу з аграрних питань між Міністерством аграрної політики України та Генеральним Директоратом Європейської Комісії «Сільське господарство та розвиток сільської місцевості» (23 жовтня 2006 р.). Меморандумом визначаються пріоритети двостороннього співробітництва у сфері сільського господарства, запроваджується відповідний механізм консультацій.

На сьогодні взаємодія України та ЄС сфокусована на таких напрямках:

- українська стратегія імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері сільського господарства та гармонізація українського законодавства відповідно до Угоди про асоціацію, що буде сприяти доступу української продукції на ринок ЄС;
- використання українськими експортерами торговельних можливостей у рамках автономних торговельних преференцій ЄС для України;
- законодавство ЄС та України у сфері органічного виробництва (сертифікація, проблеми, контроль, еквівалентність);
- розвиток ефективних земельних відносин;
- захист географічних зазначень, виконання зобов'язань української сторони у сфері захисту географічних зазначень в алкогольному секторі;
- стан і перспективи зернових в Україні;
- розвиток малого і середнього сільсько-господарського бізнесу в Україні.

Також Міністерство аграрної політики та продовольства України розробило проект єдиної комплексної Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки, яка спрямована на вирішення реальних потреб галузі через всеохоплюючий процес консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема представниками громадянського суспільства, бізнесу, а також

міжнародними донорами. Стратегія окреслює першочергові та довгострокові заходи й очікувані результати, а також включає деталізований план дій. У такому контексті реалізацію напрямів земельної реформи в Україні забезпечує прийняття комплексу взаємопов'язаних нормативно-правових актів, регулювальних законів і підзаконних актів, організаційних програм, концепцій, указів, вжиття науково-технічних, економічних та інших заходів, які формують державне управління земельними ресурсами й ефективний механізм регулювання земельних відносин [7].

Через низку об'єктивних і суб'єктивних причин у попередні роки реформа не дала очікуваних результатів. Наявні на цей час елементи розвитку земельних відносин не забезпечили виходу аграрного сектора з кризи. Не вдалося досягти основного – суттєвого підвищення ефективності використання земельних ресурсів; намітилися лише ознаки поліпшення ситуації. Обсяг інвестицій в аграрну сферу залишається явно недостатнім, надто мало сільськогосподарських товаровиробників демонструють спроможність раціонально, по-господарськи використовувати землю. Продовжують точитися дискусії довкола термінів і принципів створення ринку земель сільськогосподарського призначення, оскільки напрацювання, здійснені до цього часу, не дали задовільної відповіді на всі питання. Все це суттєво впливає на стан реалізації Угоди про асоціацію з ЄС.

За оцінками міжнародних експертів, однією з головних проблем XXI ст. є проблема забезпечення продуктами харчування, що завжди прямо або опосередковано пов'язано з використанням земельних ресурсів. Саме тому значення цього виду природних ресурсів як невід'ємної складової частини життєдіяльності людини буде постійно зростати (враховуючи поступове збільшення населення на планеті). Для України, у якій становище аграрного сектора суттєво впливає на розвиток інших галузей і всього народного господарства, а також визначає розвиток внутрішнього ринку держави [8, с. 168], вкрай важливим є раціональне та еколого-ефективне використання земельних ресурсів. Водночас у процесі активного використання ЗСГП різних форм власності знаходять своє місце суттєві протиріччя, які не лише змінюють сутність механізму використання земель, а й визначально змінюють суспільні відносини у сфері землекористування.

Передусім мова йде про усталені протиріччя між суб'єктами формування державної політики та суб'єктами господарювання, оскільки майже неможливо вирішити проблему дихотомії «суспільний інтерес – максимізація прибутку». У цьому випадку надзвичайно важко вести мову про стратегічні пріоритети використання ЗСГП, адже власники (у будь-якій інституціональній формі) зорієнтовані на короткотривалий результат. Іншою проблемою слід визначити статусні суперечності між суб'єктами господарювання різного рівня (диверсифікованих за розмірами земельних активів, формами розпорядження та використання, наявними ресурсами для реалізації господарчої діяльності тощо). Наступним протиріччям може виступати ступінь інтегрованості суб'єктів господарювання та держави у процесі використання ЗСГП (у сенсі поєднання приватних та суспільних інтересів), коли мова йде про соціальну відповідальність бізнесу, забезпечення суспільних потреб, сталий розвиток територій і, зрештою, реалізацію державної політики у сфері земельних ресурсів. Мова йде не про однорідність суб'єктів формування державної стратегії використання ЗСГП, а про створення інтегрованої системи публічного адміністрування суспільних відносин у зазначеній сфері.

Висновки і пропозиції. Докорінна перебудова земельних відносин на селі, формування їх відповідно до світових стандартів спонукає до розвитку адекватної системи форм власності, здатної гармонізувати інтереси суб'єктів господарювання і держави. У поєднанні із завданнями щодо реалізації євроінтеграційної політики, дотримання критеріїв на вступ до ЄС суспільні відносини у сфері землекористування мають бути приведені у відповідність до світових стандартів. Це вимагає від органів влади удосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні. Раціоналізація діяльності в системі управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умови наявності економічних відносин, що базуються на ринкових механізмах управління ЗСГП незалежно від форми господарювання. Базуючись на досвіді ЄС, важливо забезпечити розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи управління земельними ресурсами, що має базуватися на принципі субсидіарності та інтегрувати суб'єкти у такому форматі:

1) органи виконавчої влади центрального та регіонального рівня мають забезпечити адап-

тивність законодавчої бази щодо використання ЗСГП в контексті вимог ЄС, визначення правил, регламентів і процедур, встановлених правовими актами інститутів ЄС;

2) органи місцевого самоврядування на рівні областей, районів, міст та об'єднаних громад мають забезпечити формування інтегрованих локальних механізмів узгодження інтересів суб'єктів господарювання та жителів на відповідній території з метою оптимізації використання ЗСГП.

Розробка та подальша реалізація концепції єдиної системи нормативно-правових актів у сфері використання ЗСГП в контексті вимог Угоди про асоціацію в цілому дозволить не тільки забезпечити внутрішню гармонізацію системи земельних відносин, але й гарантуватиме реалізацію передових правових, соціально-економічних, екологічних і технологічних вимог щодо раціонального використання земельних ресурсів. Вирішення завдань визначених Угодою про асоціацію та Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [9] дасть змогу перейти до європейських стандартів використання земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Список використаної літератури:

1. Федоров М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / Федоров М. // Економіка АПК. – 2003. – № 1. – С. 25–31.
2. Заставнюк Л. Реформування і розвиток земельних відносин в умовах трансформації форм власності і господарювання : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка і управління національним господарством» ; Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2008. – 20 с.
3. Конституція України. Офіційне видання. – К. : Міністерство юстиції України, 2006. – 104 с.
4. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
5. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
6. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 30 листопада 2015 р. № 984_011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
7. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки (Проект) [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
8. Корецький М. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : [монографія] / М. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Пресич П. Ю. Адаптация механизмов государственного управления землями сельскохозяйственного назначения в соответствии с требованиями Соглашения об ассоциации Украины и Европейского Союза

В статье исследуются последствия принятия требований Соглашения об ассоциации Украины и ЕС в контексте адаптации национальных механизмов государственного управления землями сельскохозяйственного назначения к европейским регламентам. Автором проанализированы подходы отечественных ученых к проблематике рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в условиях рыночной экономики. Особое внимание уделено противоречиям в системе публичного управления, обусловленные изменением субъектных отношений в процессе земельной реформы в Украине.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, соглашение об ассоциации, земли сельскохозяйственного назначения, земельные отношения, Европейский Союз, субъекты хозяйствования.

Presich P. An adaptation of public administration of agricultural lands mechanisms in accordance to the requirements of the Ukraine – European Union Association Agreement

The article examines the implications of the requirements of the Ukraine Association Agreement and the EU in the context of adaptation of national control mechanisms of the state agricultural land to European regulations. The author analyzes the approaches of Ukrainian scientists to the problems of rational use of agricultural land in a market economy. Particular attention is paid to the contradictions in the public administration system due to a change in subject relations in the process of land reform in Ukraine.

Key words: governance mechanisms, association agreement, agricultural land, land relations, European Union, economic entities.

О. В. Проніна

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються проблеми управління земельними ресурсами в умовах децентралізації в Україні. Виокремлені основні причини неможливості розпорядження землями територіальних громад, які були створені.

Ключові слова: земельні ресурси, децентралізація, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, державне управління.

Постановка проблеми. Земельні відносини як складова частина виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві та потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній і способам використання землі в усіх галузях економіки. Отже, використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до сьогодні не знайшла остаточного вирішення, що, у свою чергу, пов'язане з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів в умовах децентралізації. Одним із основних завдань реформи децентралізації є посилення ролі територіальних громад із наданням їм права самим розпоряджатися землями, котрі перебувають як у межах населених пунктів, так і поза ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили В. Андрєйцев, М. Болдуєв, А. Варламов, С. Волков, М. Головатюк, Ю. Гуцуляк, В. Єрмоленко, О. Мордвінов, А. Мартин, А. Мерзляк, А. Статівка, П. Саблук, М. Ступень, М. Федоров, О. Шапоренко, Г. Шарий, А. Шеремет, А. Юрченко та ін. Незважаючи на значну кількість публікацій, вітчизняною наукою недостатньо досліджені питання управління земельними ресурсами в процесі децентралізації в Україні, а також вдосконалення шляхів і механізмів її практичної реалізації.

Головною метою цієї роботи є аналіз наявної ситуації щодо управління земельними ресурсами та використання їх, а також пропозиції щодо посилення ролі управління земельними ресурсами новоствореними громадами в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Основна мета управління земельними ресурсами – забезпечення потреб суспільства, що задовольняються на основі використання властивостей землі. Мета відображає перспективний стан земельних ресурсів і процесу їх використання. Останнє виникає за безпосередньої дії суспільства або окремих суб'єктів на землю. При цьому в кожній такій дії є певна мета, пов'язана з конкретним властивостями землі. Суспільство не може повністю контролювати мету окремих суб'єктів земельних відносин через їх численність і різноманіття, тому управління таким процесом означає встановлення загальних правил і меж використання землі. Ці межі існують відповідно до встановлених і юридично оформлених (у вигляді правових норм) правил використання, що регламентують земельні відносини та систему землекористування. Такі положення характерні для будь-якої форми і режиму використання землі та є загальними для всієї системи земельних відносин.

У пакеті реформ, які планується реалізувати впродовж найближчого часу, особлива увага надається реформі місцевого самоврядування. Згубність чинної моделі, заснованої на ручному управлінні розподілу ресурсів, доводить історія. Урядом запропоновано напрями проведення реформи місцевого самоврядування та територі-

альної організації влади, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління та забезпечення сталого територіального розвитку. Децентралізація – серед тих реформ, без яких неможливо втілити в життя Угоду про асоціацію з Європейським Союзом і взагалі забезпечити нормальний розвиток української держави. На необхідності прискорення реформ в Україні неодноразово наголошували і міжнародні експерти, зокрема представники ПАРЕ та ОБСЄ.

Питання децентралізації повноважень знайшло відображення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333р [1]. У ній зазначається, що однією з нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування є подолання його відстороненості від вирішення питань у сфері земельних відносин. Для її розв'язання пропонується надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), і належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Сьогодні питання земельних відносин контролюється органами місцевого самоврядування тільки в межах населених пунктів, це лише близько 4% території України. Цю систему необхідно змінити, передавши основну частину земельних ресурсів у розпорядження саме органам місцевого самоврядування, спроможним територіальним громадам, а іншу частину залишити за державою. Роль держави насамперед полягатиме в забезпеченні контролю за раціональним використанням земельних ресурсів.

В умовах розвитку ринкової економіки відбулася переорієнтація за рахунок економічного аспекту, тобто досягнення максимуму економічного ефекту, який досить часто набуває вигляду максимуму грошових надходжень до

бюджету й окупності витрат без урахування соціальної складової. Таким чином, основна мета управління земельними ресурсами – це створення та функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу при забезпеченні достатнього рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку ефективної підприємницької, громадської та іншої діяльності, формуванні умов збереження та відновлення властивостей землі отримувати максимум надходжень фінансових засобів до державного, регіонального та місцевих бюджетів. Однією з визначальних умов стабільного політичного, соціального й економічного розвитку нашої країни є створення та практична реалізація цілісної системи державного управління земельними ресурсами, до складу яких входять, крім землі, технологічно або функціонально міцно пов'язані з нею об'єкти нерухомості (будівлі, споруди тощо), надра, лісовий фонд і покриті водою території. Земельні ресурси мають три фундаментальні властивості, що визначають їх виняткову цінність: життєзабезпечення (як частина екологічної системи), чинник виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний оборот (земельно-майнові відносини) [2].

Земля як товар – це об'єкт купівлі-продажу, що характеризується конкретними якісними та кількісними параметрами (місце розташування, розмір, топографія, стан екологічного середовища тощо) і задовольняє різні реальні або потенційні потреби. Ринкову ціну землі, як і будь-якого іншого товару, визначає співвідношення попиту та пропозиції на неї. Обмежена кількість земельних ділянок на ринку зумовлює прямо пропорційну залежність зміни цін на землю від попиту на неї, який залежить від рівня та динаміки цін продукції, що виробляється на землі. Характерною особливістю землі є нульова еластичність її пропозиції на ринку, тобто власник надаватиме землю для використання за призначенням за будь-яку плату, щоб уникнути втрати ренти [4].

Державне управління земельними ресурсами полягає у використанні органами влади організаційно-економічного механізму безпосереднього впливу, що включає зміни законодавства, оподаткування, процентних ставок, цільових нормативів, соціальних стандартів, критеріїв ефективності тощо, на діяльність суб'єктів господарювання у сфері володіння, розпорядження й користування земельними ресурсами. Для цього необхідно розробити та реалізувати на всіх рів-

нях влади взаємопов'язану систему правових, адміністративних і економічних заходів, об'єднаних єдиною політикою державного регулювання земельно-майнових відносин, яка має забезпечувати стабільний, збалансований і ефективний розвиток усіх об'єктів земельної власності незалежно від їх організаційно-правової форми на користь окремих землекористувачів і економіки країни в цілому.

Суть державного управління земельними ресурсами виражають функції, які виконують органи влади. Кожна із цих функцій включає певні завдання з використанням відповідних методів, засобів і механізмів їх вирішення. До основних функцій державного управління земельними ресурсами належать: розробка законодавчих і нормативних правових актів, ведення Державного земельного кадастру, надання та вилучення земельних ділянок, планування використання земель, землеустрій, технічна інвентаризація нерухомості, моніторинг земель, державний контроль за використанням та охороною земель, організація рекультивації земель, вирішення земельних суперечок.

Станом на 2 листопада 2015 р. відбулися перші вибори у 159 об'єднаних територіальних громадах. Ці громади набувають нової якості здійснення місцевого самоврядування, отримують нові повноваження та додаткові ресурси на їх виконання відповідно до норм Бюджетного кодексу, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства. Однак такі об'єднані територіальні громади повністю усунені від розпорядження земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів і позбавлені будь-якого впливу на рішення щодо надання їх у власність і користування.

Обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише межами населених пунктів ускладнює розвиток громад, зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування. До того ж це не узгоджується з одним з основних принципів демократичного суспільства, визнаним у світі, – принципом повсюдності місцевого самоврядування.

Розпорошення повноважень із розпорядження землями, розташованими за межами населених пунктів між багатьма органами виконавчої влади, які здебільшого територіально розташовані у обласних центрах, також не сприяє доступності адміністративних послуг, які вони надають, для населення.

Тому постає питання про зміну зазначеної ситуації та передачу об'єднаним територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності).

Вищезазначене узгоджується з пунктом 1.3.1 Розділу VII Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» щодо повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та пунктом 1.2 Розділу XI цієї Угоди, якою передбачається передача в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності. Також узгоджуються з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 591-р, де передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів.

Сучасний стан:

- 4% земельних ресурсів – у розпорядженні територіальних громад;

- 96% земельних ресурсів – у розпорядженні виконавчих органів влади.

В перспективі:

- 84% земельних ресурсів будуть знаходитись в розпорядженні об'єднаних територіальних громад;

- 16% земельних ресурсів будуть знаходитись в розпорядженні Кабінету міністрів України: землі дна територіального моря; землі під великими та малими річками; землі в зоні відчуження; землі природно-заповідного фонду; землі лісового фонду; землі оборони.

Децентралізація земельних відносин передбачає передачу права розпорядження землями громадам, власність на землі перейде об'єднаним громадам, Держгеокадастр здійснюватиме лише контроль за використанням землі. Новостворені об'єднані громади повинні мати економічні ресурси для свого ефективного розвитку. Окрім бюджетних та податкових можливостей, держава передає цим громадам і земельні ресурси. Реформа територіальної організації влади в Україні є надзвичайно відповідальним завданням, яке, попри свою складність, має бути реалізоване вже найближчим часом. Урахування запропонованих підходів під час формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня при удоско-

наленні земельного законодавства дасть змогу спростити відповідні адміністративні процедури та мінімізувати кількість потенційних конфліктів у процесі управління територіями та розвитком територіальних громад. Визначаючи зміст управління земельними органами місцевого самоврядування на стратегічну перспективу необхідно орієнтуватися на те, що земельні перетворення повинні здійснюватися необхідним економічним обґрунтуванням. Це може бути забезпечено шляхом розробки планово-проектної документації та надання необхідних консультацій, послуг (у тому числі державним підприємствам) за рахунок коштів державного бюджету, бюджету міста, а також за рахунок коштів громадян і юридичних осіб [3]. Основною метою державної політики у сфері управління земельними ресурсами має бути концепція реформування та регулювання правовідносин на землю як невід'ємної частини державної соціально-економічної політики, забезпечення умов для ефективного використання землі на місцевому рівні територіальних громад і розвитку земельного ринку як однієї з ключових умов сталого економічного розвитку країни, підвищення добробуту її громадян.

Висновки і пропозиції. Враховуючи все вищезазначене, можна зробити висновки, що для ефективної роботи новостворених громад необхідно віднести до земель комунальної власності усі землі державної власності за межами населених пунктів у межах територій об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно з законом і перспективним планом формування територій громад, окрім приватної власності та земель:

- на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності;
- які перебувають у постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;

- які належать до земель оборони;
- зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Також з метою забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування пропонується надати органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності.

Також необхідно запровадити механізм уточнення меж територіальних громад при виникненні невизначеності або спору з приводу таких меж. Все це дасть змогу зміцнити матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, більш якісне й обґрунтоване планування розвитку територій. Надання органам місцевого самоврядування реальних повноважень щодо управління земельним фондом об'єднаної громади дозволить чітко і прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів в частині платні за землю.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Зміна системи управління земельними ресурсами залучить інвестиції та сприятиме розвитку спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248500435
3. Органи самоврядування як суб'єкт земельних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10svisv.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10svisv.pdf).
4. Ославський М. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посіб.] / М. Ославський. – К. : Знання, 2009. – 216 с.

Пронина О. В. Управление земельными ресурсами в условиях децентрализации

В статье рассматриваются проблемы управления земельными ресурсами в условиях децентрализации в Украине. Выделены основные причины невозможности распоряжения землями территориальных общин, которые были созданы.

Ключевые слова: земельные ресурсы, децентрализация, органы местного самоуправления, территориальные общины, государственное управление.

Pronina O. Land management under decentralization

The article deals with land management issues in the context of decentralization in Ukraine. The basic reasons for the impossibility of disposal of lands of communities which were created.

Key words: land resources, decentralization, local governments, territorial communities, public administration.

А. С. Царенко

кандидат економічних наук, доцент кафедри теорії і технологій управління
факультету державного управління
Московського державного університету імені М. В. Ломоносова

ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ОЩАДЛИВОГО ВИРОБНИЦТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ТА МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

У статті досліджується практика використання «ощадливого виробництва» – концепції, яка дозволяє шляхом оптимізації робочих процесів і поліпшення організації праці істотно підвищувати продуктивність і зменшувати витрати, що особливо актуально в умовах дефіциту бюджетних коштів. Зроблена спроба проаналізувати світовий досвід, зокрема Сполучених Штатів Америки, виявити й описати кращі практики адаптації цієї технології до державної сфери.

Ключові слова: *ощадливе виробництво, державне управління, управління якістю, ощадливі технології, лін, кайдзен, оптимізація процесів, державне управління США, Великобританії, регіональне управління Росії, Татарстан, Югра.*

Постановка проблеми. Ощадливе виробництво дозволяє шляхом оптимізації робочих процесів і поліпшення організації праці істотно підвищувати продуктивність і зменшувати витрати, що особливо актуально в умовах дефіциту бюджетних коштів. Оскільки методи та інструменти бережливого виробництва спочатку були розроблені з метою застосування у виробничих процесах, існує необхідність їх адаптації до потреб публічного (державного і муніципального) управління. Це важливі наукові та практичні завдання. Потрібно також виявити можливості та обмеження поширення лін-технологій, їх переваги і недоліки, зробити висновки з наявного зарубіжного досвіду.

Аналіз досліджень. Теорія «ощадливого виробництва», або «лін» (lean manufacturing), також відома як «ощадливе мислення», «ощадливе управління», спирається на розроблену в Японії систему організації виробництва компанії «Тойота», була розвинута в Массачусетському технологічному інституті в рамках дослідницького проекту у 1980-х роках XX сторіччя.

Термін lean production запропонував Дж. Крафчик, один із учасників проектною команди, спочатку в проміжному звіті за проектом, а потім і у відкритій пресі. Підсумки проекту були опубліковані в 1990 році. Модель спиралася на японський досвід. Новий термін знадобився для відображення того факту, що

мова йде про щось значно більше, ніж система організації виробництва однієї компанії. Пізніше цю концепцію стали застосовувати і в торгівлі, і в сфері послуг, і в державному управлінні (lean government).

Базова методологія розглянута Т. Оно [1], С. Сінго [2], М. Імаї [3], Дж. Вумеком, Д. Джонсом і Д. Руссом [4; 5], Дж. Лайкером [6], Т. Луйстером і Д. Теппінгом [7], Д. Хоббсом [8] і М. Вейдером [9], У. Левінсоном і Р. Реріком [10], а також в українських дослідженнях, наприклад, Т. Омеляненко, А. Щербини, Д. Барабася, А. Вакуленко [11], А. Кобилюха, Р. Мельника [12].

На початку 2000-х була запропонована гібридна методика «Ощадливе виробництво плюс шість сигм», описана М. Джорджем [13], К. Рамперсадом та А. Эль-Хомси [14]. М. Джордж також вивчав особливості застосування бережливого виробництва у сфері послуг [15]. Пов'язана з цим проблематика «ощадливий офіс» – тема досліджень Д. Теппінга, Е. Данн [16], К. Венегаса [17], Н. Балуквої [18], «лін» у сфері проектного управління – Д. Каспржака [19].

Щодо досліджень застосування лін-технологій у державній сфері, то слід згадати Дж. Малейєффа [20], С. Раднора та С. Озборна [21], С. Фьотерера та К. Елшеневі [22], С. Визенфорт, Е. Чой [23], Б. Брітц-Паркер [24], С. Лутцеву [25], Т. Маматову [26–28], Е. Сергієнко [26; 27], О. Бортнік [28], інші авторські роботи [29].

Постановка мети та завдання. Мета і завдання статті – на основі аналізу світового досвіду виявити ключові аспекти змісту нової перспективної концепції, уточнити специфіку її застосування, виявити умови ефективної реалізації.

Методи дослідження: системний аналіз і синтез, абстрагування, порівняння, аналогія, вивчення кейсів на основі зарубіжних теоретичних аналітичних матеріалів, що описують практику застосування ощадливих технологій у сфері державного управління, аналіз первинних джерел – державних документів методичного характеру.

Виклад основного матеріалу. Що таке ощадливість? Суть ощадливого виробництва – це ліквідація дій, які віднімають час, але не створюють цінності, а також формування умов, за яких залишилися дії (процеси), що створюють цінність.

Базові принципи можливо згрупувати в чотири категорії:

- 1) філософія довгострокової перспективи;
- 2) правильний процес дає правильні результати (мова йде про використання низки інструментів TPS);
- 3) додавай цінність організації, розвиваючи своїх співробітників і партнерів;
- 4) постійне вирішення фундаментальних проблем стимулює безперервне навчання [6].

Втрати – це ті види діяльності, які споживають ресурси організації, але не створюють цінності для споживача. Спочатку Т. Оно [1] виділив 7 видів втрат (яп. «муда»). Пізніше Дж. Лайкер у «Дао Toyota» [6] вказав 8-й вид втрат: нереалізований творчий потенціал співробітників. Також прийнято виділяти ще 2 джерела втрат – «мури» і «мура», які означають відповідно «перевантаження» і «нерівномірність».

Для вдосконалення діяльності використовуються такі методи:

- 1) організація робочого простору 5S;
- 2) картування ланцюжка створення цінності;
- 3) стандартизація операцій;
- 4) візуальний менеджмент;
- 5) швидке переналадження SMED;
- 6) канбан (метод управління з наголосом на доставку «якраз вчасно» та уникання перевантаження членів команди);
- 7) загальне обслуговування обладнання TPM та інші [9; 21].

Характеристика роботи підприємств, на яких були проведені повномасштабні ініціативи

щодо впровадження бережливого управління, така: норма здачі готової продукції з першого пред'явлення – 99%, витрати на утилізацію та усунення браку, виражені у відсотках від суми продажів, – <1%. Трохи статистики по галузях: електронна промисловість – вивільнення 25% виробничих площ, економія близько 2 млн доларів за півроку; авіаційна – скорочення терміну виконання замовлення з 16 місяців до 16 тижнів; фармацевтична – скорочення відходів з 6% до 1,2%, зниження споживання електроенергії на 56%; кольорова металургія – збільшення продуктивності на 35% [30]. Стає зрозумілим інтерес до концепції з метою вирішення державних завдань.

Оцінюючи зарубіжний досвід використання ощадливих технологій у рамках концепції «ощадливої держави», слід зазначити: у світовій практиці «ощадлива держава» асоціюється не тільки з оптимізацією процесів діяльності органів державної та муніципальної влади, але й із підвищенням ефективності та кризостійкості некомерційних установ сфери охорони здоров'я, освіти, культури, державних підприємств.

Відразу зазначимо, що в американській практиці концепція бережливого виробництва, адаптована до сфери публічного управління, отримала назву «Ощадлива держава». Вона дає змогу виконувати більше роботи, не залучаючи додаткові трудові ресурси, знижує вартість надання державних послуг, підвищує задоволеність клієнта (платника податків), істотно скорочує час, що витрачається на надання послуги. Важливо, що необхідно залучення менших коштів для впровадження та подальшого використання «лін», ніж при альтернативному підході.

Не можна просто перенести бізнес-практики бережливого управління в державну сферу. Потрібна адаптація.

При неувазі до особливостей процесів державного сектора є висока ймовірність помилок. За словами американського експерта Дж. Малейєффа [20, с. 16–17], державні організації стикаються з викликами, такими як:

- а) специфічні для державних органів технології управління персоналом;
- б) виборні цикли і обмеження термінів заняття посад;
- в) особливе ставлення співробітників щодо стабільності та гарантії зайнятості;
- г) жорсткий законодавчий контроль (процедур, робіт тощо);
- г) конкуруючі групи інтересів;

д) доходи державної організації, прямо не пов'язані зі створюваною споживчою цінністю.

Відзначаються такі характерні особливості [31]:

1. Прозорість. На відміну від приватного сектора, між державними або муніципальними установами відсутня явна конкуренція, що сприяє обміну знаннями та досвідом.

2. Складність визначення клієнтів. У державному секторі існують складні взаємини між різними гілками влади та групами впливу, і буває непросто визначити, хто є клієнтом конкретної установи.

3. Складність у визначенні цільових показників. У приватному секторі основним завданням діяльності підприємств та організацій є отримання прибутку, в той час як стратегічні цілі державних і муніципальних установ можуть відрізнятися.

4. Вибірність ключових керівників у державному та муніципальному секторі. Цей фактор створює загрозу згорання програми впровадження при зміні вищого керівництва виконавчих органів державної влади або муніципальних утворень.

5. Політичні мотиви при прийнятті рішень. Рішення найчастіше формуються під впливом певних сил впливу і в меншій мірі – внаслідок аналізу кореневих причин наявних проблем.

Але адаптований інструментарій допомагає досягти гарних результатів. Статистика говорить на користь ощадливості. Ініціативи з використання ощадливих технологій у практиці державного управління вперше з'явилися у Великобританії в 2001 р. і в США в 2002 р.

У попередній статті автора [29] уже наводилися приклади США, де був створений Центр бережливості держави (LLC Lean Government Center). Це ресурсний центр, консалтингова структура, сфокусована на дослідженні про-

блем використання ощадливих технологій, концепції «шість сигм», управління змінами, коучингу вищого менеджменту та ін.

Концепція застосовується як на муніципальному рівні (Гренд-Репідс (шт. Мічіган), Денвер (шт. Колорадо), округу Кінг (шт. Вашингтон)); так і на регіональному (рівень штату) (у штатах Колорадо, Айова, Орегон, Коннектикут; Меріленд, Мен, Міннесота, Нью Гемпшир, Огайо, Вісконсин) і федеральному рівнях (поки лише окремими міністерствами і відомствами – міністерством оборони, Агентством із захисту навколишнього середовища, яке видало «Керівництво щодо поступового вдосконалення» та «Бережливі шість сигм» у 2008 році) (табл. 1).

Результати [23]:

1. Департамент природних ресурсів Айови скоротив середній час видачі дозволів на будівництво з 62 до 6 днів (~90%).

2. У Вентуре (Каліфорнія) службою управління людськими ресурсами оптимізовані процеси розподілу фонду оплати праці (економія 220 годин робочого часу).

3. У департаменті праці штату Коннектикуту усунуто, перепроектовано та/або автоматизовано 119 етапів ділових процесів. Більш ніж 500 тис. доларів зекономлено при скороченні робочого часу персоналу за рік.

С. Фьотерер і А.К. Елшенневі [22, с. 1179–1191] говорять про успішне застосування принципів та інструментів «ощадливих шести сигм» для вдосконалення процесів адміністрування фінансів у муніципальному органі влади. Це дозволило спростити процес і знизити час на його виконання.

Активно використовується концепція і за межами США. Поштова служба Японії підвищила продуктивність на 20% і зменшила витрати на

Таблиця 1

Приклади окремих лін-ініціатив уряду США

Назва ініціативи	Джерело
City of Grand Rapids' Lean Thinking	http://grcity.us/city-manager/Lean-Initiative/Pages/default.aspx
Colorado's Peak Performance Initiative // City and County of Denver	http://www.denvergov.org/mayor/MayorsOffice/ProgramsInitiatives/DenverPeakPerformance/PeakAcademy/tabid/444380/Default.aspx
Lean Process Information and Resources for County Employees // King County	http://www.kingcounty.gov/employees/Lean.aspx
Lean Business Process Improvement in the Executive Branch of Iowa State Government	http://lean.iowa.gov/results/index.html
Going Lean in State Government // Oregon.gov	http://www.oregon.gov/DAS/TRFM/goinglean.shtml
The Maryland World Class Consortia and Lean Government	http://mwcmc.org/leangovernment
LeanOhio // Ohio.gov	http://lean.ohio.gov
Lean Government // EPA	http://www.epa.gov/lean/government/

Джерело: на основі [29, 23].

30 млрд ієн. Цим же службам у Канаді вдалося в 2002 році забезпечити рівень своєчасної доставки кореспонденції в 96,7%, у Данії – у 95%, при цьому скоротити витрати на 20% [25].

У Великобританії «лін-програми» послідовно реалізовувалися з 2006 р. у службі охорони здоров'я (NHS), Департаменті доходів і зборів, службі судів, Міністерстві праці і пенсій Великобританії, Національному офісі аудиту (NAO) [21, с. 269; 32] (за функціями близьке до головного контрольно-ревізійного управління України).

NAO і NHS розробили методичні матеріали, які доповнюють американський досвід та можуть служити основою при адаптації кращих практик вітчизняними держструктурами.

Щодо умов успішної реалізації «ощадливих заходів», то слід більш уважно розглянути вже зазначену практику створення методичних документів.

Так, у США розроблено «Керівництво з навчального застосування ощадливих технологій в державному управлінні» («Lean in government Starter Kit») [33]. Особливу увагу приділено відбору лін-проектів, вибору інструментарію, визначення фасилітатора (координатора) проекту. Типовий захід займає від двох до п'яти днів, його здійснює команда, яка складається з працівників державної організації та інших зацікавлених осіб. Мета – швидке визначення та внесення змін у процес. Команда складається зі співробітників, які працюють у різних функціональних підрозділах організації (при наскрізному процесі).

Є два підходи до впровадження.

1. Використання окремих семінарів або заходів, що проводяться «концентровано» в певний проміжок часу. Часто ці заходи називаються заходами швидких покращень (Rapid Improvement Events).

2. Комплексне впровадження, програмний підхід (комплекс взаємопов'язаних проектів, що охоплюють в перспективі всі сфери діяльності).

В обох випадках однакові інструменти, але різні глибина, широта і регулярність використання інструментарію. Програмний підхід передбачає звернення до постійного вдосконалення (кайдзен). Ключовим питанням таких програм є не власне застосування ощадливих інструментів, а досягнення фундаментального розуміння основоположних принципів «лін». Всього виділяють 4 моделі впровадження [33, с. 70–73].

У «Методичному посібнику лін» детально описано методи й особливості їх застосування з урахуванням специфіки сфери [34].

Щодо російського досвіду, то лін-практика розширюється завдяки створенню консалтингової інфраструктури. Створено майданчик з обміну передовим досвідом розвитку виробничих систем і бережливого виробництва – Російський лін-форум (leanforum.ru).

Стандартизована методична база, що закладає основи для розширення практики застосування «лін» на державних і приватних підприємствах, компанії з державною участю. У 2014 році був прийнятий ДСТУ Р56020-2014 «Ощадливе виробництво. Основні положення та словник». Закладено основи для офіційної добровільної сертифікації на відповідність стандартам в області системи менеджменту ощадливого виробництва. 2015 рік ознаменувався виходом: 1) «ДСТУ Р56404-2015» (вимоги до систем менеджменту ощадливого виробництва); 2) «ДСТУ Р56405-2015» (порядок сертифікації на відповідність); 3) «ДСТУ Р56406-2015» (питання аудиту системи менеджменту ощадливого виробництва); 4) «ДСТУ Р56407-2015» (методи, інструменти).

На федеральному рівні Мінпромторг Росії розробляє програму впровадження ощадливих технологій в оборонно-промисловий комплекс [35]. Але це стосується безпосередньо державних підприємств і компаній з державною участю, але не держустанов. Що ж до власне «ощадливого» публічного управління?

З'явилися регіональні практики. Справжнім проривом стала цільова програма впровадження «лін» урядом Татарстану («Реалізація проекту «Ощадливе виробництво» в Республіці Татарстан на 2011–2013 роки») [36]. Основний фокус був на повномасштабний розвиток і впровадження методики на підприємствах, а також у професійній підготовці кадрів для високотехнологічних галузей. У програмні заходи ввійшли в тому числі розробка та реалізація пілотних проектів на наукомістких підприємствах Татарстану, включаючи створення регіональних науково-освітніх центрів і створення програм розвитку підприємств у сфері «ощадливого виробництва». Резерв: недостатня увага використанню ощадливих технологій в державних установах. Можна відзначити фрагментарне застосування моделі. У міністерстві сільського господарства республіки використовувалася методика 5S. Превалювало звернення до найбільш простого інструменту – 5S. Результат: впорядкування й організація робочих місць, приріст продуктивності й ефективності на 20–30% [36].

У 2016 році при актуалізації регіональної «Стратегії-2030» Югра стала першим регіоном у Росії, який запустить пілотний проект «Ощадливий регіон» [31]. Проект стане окремим розділом «Стратегії соціально-економічного розвитку регіону». Ефект «Ощадливого регіону» позначиться на взаєминах держави та бізнесу: прискориться видача дозволів, компанії почнуть швидше й ефективніше працювати, а значить, податки підуть в бюджет швидше і в більших обсягах. Проект поширюється на безліч галузей, у тому числі нафто– і газовидобутну, транспортування, ЖКГ, соціальну сферу.

Реалізація концепції «Ощадливий регіон» передбачає виконання заходів в рамках єдиної дорожньої карти, що складається з 5 основних розділів: *по-перше*, формування органів управління та нормативної бази для реалізації концепції «Ощадливий регіон»; *по-друге*, створення науково-освітніх центрів, освітніх, наукових і консультаційних структур; *третьім* заходом є просування концепції та проекту «Ощадливий регіон». У рамках цього напрямку передбачаються прес-конференції з підбиттям підсумків року, організація та проведення на регулярній основі круглих столів, майстер-класів, відкритих лекцій і семінарів; регіональні конференції, присвячені бережливому виробництву; вручення премій, пов'язаних з ефективним застосуванням методів та інструментів бережливого виробництва тощо. *Четвертий блок* пов'язаний із популяризацією ощадливого виробництва серед студентів і молоді. І *п'ятий блок* – це, власне, впровадження бережливого виробництва в автономному окрузі.

Розроблена концепція мусить стати основою для створення плану організаційно-технічних заходів на 2015–2020 рр., сприяння економічному та соціальному розвитку округу, підвищення обсягу оподаткованої бази, кількості робочих місць і доходів підприємств.

Висновки з дослідження і перспективи подальшого розвитку. Розглянуті приклади підтверджують, що сучасному державному управлінню варто використовувати переваги саме ощадливих технологій, які, на відміну від інших концепцій, не вимагають великих капіталовкладень і дозволяють розкрити потенціал персоналу. Впровадження ощадливих технологій в органах виконавчої влади та муніципалітетах дозволить досягти оптимального балансу між якістю послуг і витратами на їх надання, забезпечити прозорість прийняття рішень, значно

спростити бюрократичні процедури та зменшити рівень корупції.

Також варто відзначити практику, пов'язану з розробкою методичних матеріалів, у яких, крім інструментарію, розкриваються аспекти реалізації заходів, наводиться опис змісту етапів, структури ролей учасників, системи вимірників результативності та ефективності заходу, процесів, організації в цілому.

Виходячи з результатів проведеного тут і в попередніх статтях автора досліджень [29], можна сформулювати завдання з розвитку практики ощадливої держави:

1) створення державного координуючого ресурсного центру при взаємодії з консалтинговими та науковими структурами;

2) ініціації проекту щодо розробки методичних рекомендацій з проведення лін-заходів у рамках державних установ, включаючи також розробку довідкових матеріалів з використання бережливого інструментарію;

3) розвиток співпраці вищих навчальних закладів з профільними міністерствами та відомствами у питанні створення короткострокових програм перепідготовки та підвищення кваліфікації, розвитку лін-компетенцій у рамках програм вищої освіти.

Список використаної літератури:

1. Оно Т. Производственная система Тойоты: уход от массового производства / Т. Оно. – М. : ИКСИ, 2005. – 187 с.
2. Синго С. Изучение производственной системы Тойоты с точки зрения организации производства ; пер. с англ. / С. Синго. – М. : ИКСИ, 2006. – 312 с.
3. Имаи М. Гемба кайдзен: путь к снижению затрат и повышению качества / М. Имаи. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. – 340 с.
4. Вумек Д. Машина, которая изменила мир/ Д. Вумек, Д. Джонс, Д. Рус. – М. : Поппури, 2007. – 384 с.
5. Вумек Д. Бережливое производство: как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании/ Д. Вумек, Д. Джонс. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – 473 с.
6. Лайкер Дж. Дао Toyota: 14 принципов менеджмента ведущей компании мира / Дж. Лайкер. – М. : Альпина паблишер, 2015. – 400 с.
7. Луйстер Т. Бережливое производство: от слов к делу / Т. Луйстер, Д. Теппинг. – М. : Стандарты и качество, 2008. – 128 с.
8. Хоббс Д. Внедрение бережливого производства: практическое руководство по оптимизации бизнеса / Д. Хоббс – Минск : Гревцов Паблишер, 2007. – 352 с.

9. Вэйдер М. Инструменты бережливого производства II. Карманное руководство по практике применения Lean / М. Вэйдер. – М. : Альпина Паблшер, 2015. – 160 с.
10. Левинсон У. Бережливое производство: синергетический подход к сокращению потерь / У. Левинсон, Р. Рерик. – М. : Стандарты и качество, 2007. – 270 с.
11. Омельяненко Т. Ощадливе виробництво: концепції, інструменти, досвід : [наук.-практ. видання] / Т. Омельяненко, О. Щербина, Д. Барабась, А. Вакуленко. – К. : КНЕУ, 2009. – 157 с.
12. Кобилух О. Ощадливе виробництво як концепція оптимізації виробничого та управлінського процесів / О. Кобилух, Г. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/23489/1/10-43-49.pdf>.
13. Джордж М. Бережливое производство + шесть сигм. Комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства / М. Джордж. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 360 с.
14. Рамперсад Х. TPS-Lean Six Sigma: новый подход к созданию высокоэффективной компании / Х. Рамперсад, А. Эль-Хомси. – М. : Стандарты и качество, 2009. – 415 с.
15. Джордж М. Бережливое производство плюс шесть сигм в сфере услуг. Как скорость бережливого производства и качество шести сигм помогают совершенствованию бизнеса / М. Джордж. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 402 с.
16. Теппинг Д. Бережливый офис / Д. Теппинг, Э. Данн. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2009. – 321 с.
17. Venegas C. Flow in the Office: Implementing and Sustaining Lean Improvements / C. Venegas. – New York : Productivity Press. 2007. – 144 p.
18. Балуква М. Использование Lean-подхода в офисе / М. Балуква // Методы менеджмента качества. – 2006. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ria-stk.ru/mmqa/adetail.php?ID=7570>.
19. Kasprzak D. Lean Concepts / Project Management Techniques / D. Kasprzak [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://myflexiblepencil.com/Lean_Concepts_Project_Management_Techniques.pptx.
20. Maleyeff J. Improving Service Delivery in Government with Lean and Six Sigma / J. Maleyeff / IBM Center for The Business of Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/MaleyeffReport.pdf>.
21. Radnor Z. Lean: A Failed Theory for Public Services? / Z. Radnor, S. Osborne // Public Management Review. – 2013. – Vol. 15. – № 2. – P. 269.
22. Furterer S. Implementation of TQM and Lean six sigma tools in local government: a framework and a case study / S. Furterer, A. Elshennawy // Total Quality Management & Business Excellence. – 2005. – Vol. 16. – № 10. – P. 1179–1191.
23. Wiesenforth D. Lean Government Overview / D. Wiesenforth, E. Choi / Center for Economic Growth – New York [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.localgovinstitute.org/sites/default/files/LeanGovernmentIntroduction.pdf>.
24. Britz-Parker B. A focus on lean-government: employing lean techniques to do more – with less / B. Britz-Parker. – CPA. – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.jmco.com/media/FocusOnLean_Government1.pdf.
25. Лутцева В. Применение принципов бережливого производства в государственных учреждениях / В. Лутцева // Методы менеджмента качества. – 2006. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ria-stk.ru/mmqa/adetail.php?ID=7596>.
26. Маматова Т. Зміни організаційної культури публічних інституцій при впровадженні підходу «LEAN» / Т. Маматова, Е. Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 7. – С. 60–63.
27. Маматова Т. Перспективи застосування концепції «Lean» в публічному адмініструванні / Т. Маматова, Е. Сергієнко // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15–16 травня 2009 р.) / за заг. ред. С. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 200–202.
28. Маматова Т. Концепція ощадливого управління: перспективи впровадження в муніципальному менеджменті / Т. Маматова, О. Бортнік // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/1/08.pdf>.
29. Царенко А. «Бережливое государство»: перспективы применения бережливых технологий в государственном управлении в России и за рубежом / А. Царенко // Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – № 45. – С. 74–109. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk__45._avgust_2014_g./problemi_upravlenija_teoriya_i_praktika/tsarenko.pdf.
30. Савкова Е. Философия ЛИН – современный подход к ресурсосбережению при разработке маркетинговых стратегий / Е. Савкова // Маркетинг. Идеи и технологии. – 2008. – № 6. – С. 14–20.
31. Проект концепции «Бережливый регион в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ugra2030.admhmao.ru/#item=33733>.

32. Maturity of Process Management in Central Government // NAO – National Audit Office [Official Site] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nao.org.uk/report/maturity-of-process-management-in-central-government-2-2/?uk>.
33. Lean in Government Starter Kit. Version 3.0. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-04/documents/lean-starter-kit.pdf>.
34. Lean Government Methods Guide [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leangovcenter.com/Pdf/EPA%20lean-methods-guide%5B1%5D.pdf>.
35. Дмитриева О. Бережливое производство для ОПК: как удвоить производительность? / О. Дмитриева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.logistics.ru/industry/news/berezhlivoe-proizvodstvo-dlya-opk-kak-udvoit-proizvoditelnost>.
36. «Бережливое производство» в Республике Татарстан // Министерство промышленности и торговли Республики Татарстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mpt.tatarstan.ru/rus/ber_proiz1.

Царенко А. С. Применение технологий бережливого производства в сфере государственного и муниципального управления: мировой опыт

В статье исследуется практика использования «Бережливого производства» – концепции, которая позволяет за счет оптимизации рабочих процессов и улучшения организации труда существенно повысить производительность труда и снизить издержки, что особенно актуально в условиях дефицита бюджетных средств. Сделана попытка на основе анализа мирового опыта (в частности, США) выявить и описать лучшие практики адаптации данной технологии к государственной сфере.

Ключевые слова: бережливое производство, государственное управление, управление качеством, бережливые технологии, лин, кайдзен, оптимизация процессов, государственное управление США, Великобритании, региональное управление России, Татарстан, Югра.

Tsarenko A. The use of lean manufacturing in public administration: international experience

This article examines the practice of using “Lean manufacturing” concept, which is proven tool effective management tool in the private sector, both in manufacturing and services – to improve state and municipal management. These technologies allow optimizing work processes and improving work organization to significantly improve productivity and reduce costs, which is especially important in conditions of budget deficiency. An attempt was made on base of the global experience (the experience of the USA in particular) to identify and describe best practices of this technology’s adaptation to the public area.

Key words: lean manufacturing, governance, quality management, lean technologies, lean government, kaizen, process optimization, governance in USA, UK, regions of Russia.

УДК 342.525:341.16

С. А. Чукут

доктор наук з державного управління, професор,
в. о. завідувача кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут»

ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ПАРЛАМЕНТУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ

У статті досліджено впровадження електронного парламенту в Україні відповідно до сучасних світових тенденцій. Проаналізовано структуру інформації, поданої на порталі Верховної Ради України, її повноту відповідно до рекомендацій фахівців Глобального центру інформаційних і комунікаційних технологій в парламенті. Виокремлено основні пріоритети та проблеми розвитку електронного парламенту в Україні.

Ключові слова: електронне урядування, електронна демократія, електронний парламент, доступ до інформації, наповнення веб-сайту парламенту, електронні петиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням розвитку електронного парламенту в Україні займаються вітчизняні науковці та практики, а саме: І. Баклан, К. Гуляєв, С. Довгий, І. Корж, Ю. Селін, О. Сидоренко та інші. Вони розглядають різноманітні проблеми і аспекти розвитку електронного парламенту – від правових до організаційно-технологічних.

Особливий вплив на розвиток електронного парламенту в Україні має діяльність міжнародних інституцій, зокрема Глобального центру інформаційних та комунікаційних технологій в парламенті (далі – ГЦ ІКТП), який був спеціально створений Департаментом з економічних і соціальних питань Організації Об'єднаних Націй спільно з Міжпарламентським союзом на Всесвітньому саміті з інформаційного суспільства (WSIS) в Тунісі в листопаді 2005 року. Слід відзначити, що Глобальний центр інформаційних та комунікаційних технологій у парламенті є координаційним центром з інформації, наукових досліджень, інновацій, технологій і технічної допомоги, а також він сприяє структурованому діалогу між парламентами, центрами передового досвіду, міжнародними організаціями, громадянським суспільством, приватним сектором і донорською спільнотою з метою обміну досвідом, виявлення кращих практик і впровадження відповідних рішень [1]. Саме його напрацювання – міжнародні звіти з розвитку електронного парламенту – є теоретико-методологічним підґрунтям для багатьох вітчизняних дослідників у цій сфері.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз сучасних світових тенденцій щодо впровадження електронного парламенту, а також виокремлення його основних пріоритетів та проблем, які гальмують розвиток електронного парламенту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Електронний парламент є необхідною складовою електронної демократії. Сутність електронної демократії полягає в залученні громадян до процесу прийняття управлінських рішень за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Розпочинаючи з 2007 року запропонована нами формула електронного урядування, де «електронне урядування – це електронний уряд плюс електронна демократія», є актуальною і на сьогодні. Існують інші підходи до визначення е-демократії як ширшого і загальнішого поняття, ніж електронне урядування, що, навпаки, включає в себе останнє. Зокрема, до прихильників такого підходу можна віднести таких вітчизняних дослідників, як І. Беззуб та Н. Дніпренко. Проте таким чином відбувається підміна поняття «е-урядування» на «е-уряд».

Як складова електронної демократії електронний парламент – це парламент, «що має право бути більш прозорим, доступним і підзвітним через ІКТ» [2, с. 12].

Надзвичайне значення для розвитку е-парламенту в світі та зокрема в Україні мають підготовлені фахівцями ГЦ ІКТП Всесвітні доповіді з е-парламенту 2008, 2010, 2012 рр., де

зазначаються основні проблеми, пріоритети та перспективи розвитку е-парламенту. Зокрема, у Всесвітній доповіді з електронного парламенту 2010 року була розроблена Рамкова угода «Е-парламент 2010–2020», де виокремлені основні стратегічні цілі з метою сприяння більшій координації та співробітництву між усіма відповідними суб'єктами – парламентами, донорами, міжнародними організаціями та організаціями громадянського суспільства» [3].

Ці цілі зосереджені на п'яти ключових сферах, які стосуються політики, потреб і технологічних вимог до е-парламенту:

1. Розроблення національних і міжнародних стратегій щодо побудови справедливого й інклюзивного інформаційного суспільства.

2. Посилення зв'язку між законодавчими органами та зацікавленими сторонами.

3. Поліпшення рівності доступу до законів та законотворчого процесу в країні.

4. Впевненість, що законодавчі органи в усіх країнах можуть використовувати інструменти ІКТ у законодавчих, наглядових і представницьких функціях.

5. Розроблення більш надійної та добре скоординованої програми технічної допомоги.

Для кожної з цих цілей було запропоновано конкретні критерії для вимірювання рівня їх досягнення на короткий термін (2010–2012), середньостроковий (2013–2016) і довгостроковий (2017–2020).

Зокрема, запропоновано статистичну методологію для оцінки зрілості ІКТ в законодавчих органах, яка включає такі критерії:

- нагляд і управління ІКТ;
- інфраструктура, послуги, програми та навчання;
- системи та стандарти для створення законодавчих документів та інформації;
- бібліотека та науково-дослідні послуги;
- парламентські сайти;
- зв'язок між громадянами і парламентами.

При підготовці звіту за 2012 рік фахівці ГЦ ІКТП, оцінюючи зрілість електронного парламенту, додали три критерії: мобільні пристрої, додатки та доступність для завантаження основних парламентських документів. Питання про мобільні пристрої та додатки були включені в розділ *інфраструктури, послуг, програм і навчання* [4].

Таким чином, до сучасних світових тенденцій розвитку електронного парламенту належать: його раціональне управління, надійна,

але гнучка інфраструктура, система для управління всіма парламентськими документами, бібліотека та дослідні послуги, які підтримуються ІКТ, веб-сайт, що пропонує у значному обсязі своєчасну та повну інформацію з декількома каналами для доступу до нього, різні методи для взаємодії з громадянами за допомогою традиційних засобів зв'язку, а також нові, більш інтерактивні медіа.

Особливе значення в цьому контексті має висвітлення на веб-сайті парламенту таких основних елементів: управління веб-сайтом і його підтримка для парламенту; аналіз бюджету, запропонованого урядом; управління веб-сайтами депутатів та їх підтримка; інші наглядні документи; фінансова інформація; веб-сайти комітетів; статус поправок; розробка поправок; питання до уряду; розробка законопроектів; онлайн-бібліотечний каталог; системи комунікації з виборчими округами (е-пошта, блоги тощо); протоколи засідань комітетів; управління бібліотечними ресурсами; цифровий архів парламентської документації; голосування під час пленарних засідань; календарі та розклад пленарних засідань; статус законопроектів; календарі та розклад комітетів; звіти комітетів; система управління персоналом; пленарні промови та дебати; система фінансового менеджменту; протоколи пленарних засідань; база даних законів, прийнятих парламентом.

Проведений нами аналіз засвідчує, що станом на 14 квітня 2016 року переважна більшість цих елементів була доступна для громадян в належному обсязі на порталі Верховної Ради України (див. табл. 1).

Фахівці Глобального центру інформаційних та комунікаційних технологій в парламенті [4] серед основних пріоритетів та перспектив розвитку е-парламенту виокремлюють такі.

1. Сприяння залученню всіх доступних інструментів, у тому числі нових засобів масової інформації та мобільних технологій, для забезпечення громадян поліпшеним доступом до роботи парламенту та участі їх у політичному діалозі.

До цих інструментів належать: використання електронної пошти; е-звернення, форуми, соціальні мережі, е-консультації, е-петиції; впровадження відповідних стандартів для надання доступу до інформації людям з обмеженими можливостями, багатомовність. Слід відзначити, що в Україні більшість цих інструментів використовується. Серед останніх нововведень

– електронні петиції. Однак через низьку обізнаність громадяни неактивно використовують цей впливовий інструмент електронної демократії. Він потребує свого доопрацювання і з боку українських парламентарів.

2. Сприяння розвитку парламентських сайтів, які точно, своєчасно і повно передають роботу парламенту.

Основною вимогою до парламентських веб-сайтів є доступ до повної інформації щодо законодавства та документації, пов'язаної із законодавством, бюджетом та контролем, пленарною діяльністю. Вони мають бути поєднані з веб-сайтами виконавчої та судової гілок влади, національними базами даних, що своєчасно оновлюються та доступні для всіх громадян. У цьому контексті позитивними зрушеннями щодо розвитку е-парламенту України є робота з відкритими даними. Так, до першочергового переліку наборів відкритих даних, розпорядником яких є Верховна Рада України згідно з Положенням про набори даних [5], які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, належать:

– нормативно-правова база України (база даних «Законодавство України» вже доступна для споживачів);

– інформація про розгляд питань порядку денного Верховної Ради України (передбачена, у розробці);

– база даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України (передбачена, у розробці) [6].

3. Сприяння активній участі керівників і членів парламенту в створенні електронного парламенту, а також розробці оновлених стратегічних планів для використання ІКТ, які безпосередньо будуть поліпшувати оперативний потенціал парламентів для виконання своїх законодавчих, наглядових і представницьких обов'язків.

4. Сприяння розвитку та підтримці відповідної інфраструктури та систем у всіх парламентах для підтримання законодавчої, наглядової та представницької роботи.

Ця вимога передбачає функціонування належним чином системи голосування, забезпечення пленарних виступів, наявність протоколів пленарних засідань, протоколів засідань комітетів, комісій, слухань, законопроектів тощо. Що стосується Верховної Ради України, то відбувається подальше удосконалення її інфраструктури, і станом на квітень 2016 року є можливість ознайомитися з усіма зазначеними протокола-

Таблиця 1

**Структура інформації на порталі Верховної Ради України
згідно з сучасними тенденціями (станом на 14 квітня 2016 р.)**

Основна інформація, яка має бути доступною на веб-сайті парламенту згідно з сучасними тенденціями	її наявність на веб-сайті Верховної Ради України
Управління веб-сайтом / його підтримка для парламенту	так
Аналіз бюджету, запропонованого урядом	так
Управління веб-сайтами депутатів / їх підтримка; інші наглядові документи	частково
Фінансова інформація	так
Веб-сайти комітетів	так
Статус поправок	частково
Розробка поправок	частково
Питання до уряду	частково
Розробка законопроектів	так
Онлайн-бібліотечний каталог	так
Системи комунікації з виборчими округами (е-пошта, блоги тощо)	частково
Протоколи засідань комітетів	так
Управління бібліотечними ресурсами	так
Цифровий архів парламентської документації	так
Голосування під час пленарних засідань	так
Календарі та розклад пленарних засідань	так
Статус законопроектів	так
Звіти комітетів	так
Система управління персоналом	частково
Пленарні промови та дебати	так
Система фінансового менеджменту	так
Протоколи пленарних засідань	так
База даних законів, прийнятих парламентом	так

ми. Особливої уваги заслуговують електронні протоколи, які є доступними усім бажаючим.

Окрім того, надзвичайно важливою передумовою розвитку е-парламенту є забезпечення мобільним доступом до веб-сайту, інформації та науково-дослідних послуг, наявність автоматизованої системи управління, підключення бібліотеки до локальної та зовнішньої мережі, онлайн-підписки та розсилки. Слід відзначити, що станом на початок 2016 року у Верховній Раді України забезпечений доступ для депутатів до всіх документів з питань порядку денного пленарного засідання з мобільних пристроїв завдяки створенню відповідного додатку.

5. Сприяння пропаганді та просуванню щорічних програм навчання, принаймні 50% персоналу, зайнятого в розробці, підтримці або використанні ІКТ.

6. Сприяння регулярному обміну інформацією, досвідом і практикою серед парламентів на міжнародному рівні.

З цією метою у Верховній Раді України утворений Виконавчий комітет Національної парламентської групи в Міжпарламентському союзі за участі голови парламенту, його заступників та 23 народних депутатів. Окрім того, діє Постійна делегація у Парламентській асамблеї Ради Європи, Українська частина Парламентського комітету асоціації, Постійна делегація у Парламентській асамблеї Організації з безпеки та співробітництва в Європі та інші міжнародні парламентські інституції.

Таким чином, завдяки застосуванню сучасних технологій і стандартів, а також завдяки прийняттю політики підтримки електронний парламент сприяє розвитку рівноправного для всіх інформаційного суспільства, надає можливість доступу громадянам до всієї необхідної інформації, а також залучення їх до більш активного процесу прийняття державних рішень, зокрема спонукаючи до вироблення різноманітних законодавчих громадських ініціатив.

Важливою подією щодо подальшого застосування міжнародного досвіду розвитку електронного парламенту в Україні є підписаний у липні 2015 року Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності [7]. Метою цього Меморандуму є створення спільних рамок для парламентської підтримки та підвищення інсти-

туційної спроможності Верховної Ради України. Основні завдання, які поставлені перед українським парламентом:

- забезпечення ефективного виконання конституційних функцій Верховної Ради України – законодавчої, контролюючої та представницької;
- підвищення якості українського парламентаризму;
- підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України;
- реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Відповідно до Меморандуму досягнення цих завдань передбачає:

- підвищення якості законодавства та законодавчого процесу в Україні;
- зміцнення інституційної спроможності парламентських комітетів, у тому числі шляхом використання кращого європейського досвіду планування та організації їх роботи, а також підтримці політичного аналізу з метою гармонізації законодавства України з законодавством ЄС;
- перегляд Регламенту та інших документів, що визначають внутрішню організацію Верховної Ради України, а також допомогу в розробці кодексу поведінки парламентаріїв;
- посилення кадрового потенціалу та реформуванні апарату Верховної Ради України на сучасну службу, орієнтовану на надання послуг;
- розширення комунікації та полегшення взаємодії Верховної Ради України з громадськістю, громадянським суспільством, засобами масової інформації та іншими зацікавленими сторонами тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, електронний парламент – це законодавчий орган, який уповноважений бути більш відкритим, прозорим і відповідальним за допомогою ІКТ. Основне його завдання – надати людям можливість якісного доступу до різноманітних документів та діяльності органів законодавчої влади.

Рівень розвитку електронного парламенту в Україні відповідає сучасним міжнародним тенденціям та вимогам. Головною проблемою та перешкодою на цьому шляху може стати погана обізнаність громадян щодо можливостей, які їм надає електронний парламент, а також слабка координація органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Окрім того, потребують своєї розробки різноманітні мобільні додатки, за допомогою яких можна отримати максимально спрощений і більш якісний доступ до інформації

та послуг, а також моніторити громадську думку щодо тих, чи інших нововведень.

Список використаної літератури:

1. Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictparliament.org/studies-and-reports/e-Parliament.html>.
2. World e-Parliament Report 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictparliament.org/wepr2008.html>.
3. World e-Parliament Report 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictparliament.org/wepr2010.html>.
4. World e-Parliament Report 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ictparliament.org/WePReport2012.html>.
5. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>.
6. Портал відкритих даних Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.rada.gov.ua/open>.
7. Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським Парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності : Міжнародний документ від 3 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>.

Чукот С. А. Внедрение э-парламента в Украине в контексте современных мировых тенденций.

В статье исследуется внедрение э-парламента в Украине согласно современным мировым тенденциям. Проанализирована структура информации, представленная на портале Верховной Рады Украины, ее полнота, в соответствии с рекомендациями экспертов Глобального центра информационных и коммуникационных технологий в парламенте. Выделены основные приоритеты и проблемы развития э-парламента в Украине.

Ключевые слова: э-правительство, электронная демократия, э-парламент, доступ к информации, наполнение веб-сайта парламента, э-петиция.

Chukut S. Implementation of e-Parliament in Ukraine in the context of modern global trends

The article investigates the implementation of the e-Parliament in Ukraine in the context of modern worldwide trends. The article analyses the World e-Parliament Reports for 2008, 2010 and 2012, and it looks into the proposed methodology of evaluation of maturity of ICTs in legislative bodies. It analyses structure of information available on the Web site of the Verkhovna Rada of Ukraine, and investigates its completeness in compliance with the recommendations of the experts of the Global Centre for Information and Communication technology in Parliament. The author found out that the web site of the Ukrainian Parliament is in compliance with modern trends. Recent innovations include the introduction of a mechanism of electronic petitions and open data. In the conclusions author provides recommendations on improvement of the e-Parliament in Ukraine.

Key words: e-governance, e-democracy, e-Parliament, access to information, web site filling, e-petition.

Н. В. Щербак

аспірант

Класичного приватного університету

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглядаються актуальні питання формування корпоративної культури в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Сьогодні поступово починають формуватися нова культура та новий стиль роботи органів державної влади, орієнтованих на підвищення відповідальності за свою діяльність, забезпечення її підзвітності громадянам і суспільству. Мова йде переважно про орієнтацію на ціннісні та культурні чинники, а не на бюрократичні правила та норми. У цьому контексті корпоративна культура постає як інноваційний інструмент для подальшої модернізації державної служби. На основі вивчення та аналізу досвіду інших європейських країн, сучасних тенденцій у науці та практиці державного управління, кращих вітчизняних і зарубіжних практик підготовлено відповідні пропозиції щодо подальшого розвитку корпоративної культури в умовах модернізації державного управління та реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: корпоративна культура, органи державної влади, реформа, державне управління, місцеве самоврядування, вітчизняний і зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Багато сучасних дослідників і вчених зазначають, що високоякісний, конкурентоспроможний персонал є гарантом успішної та ефективної діяльності організації, тому в інтересах розвитку трудового потенціалу вітчизняних підприємств україн необхідним є формування позитивної корпоративної культури [17].

Під корпоративною культурою органу публічної влади (органу державної влади та/або органу місцевого самоврядування) розуміється унікальна система цінностей і переконань у відповідному органі влади, що безумовно поділяється та підтримується всіма співробітниками цього органу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності, обумовлює поведінку всіх його співробітників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих співробітників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань.

В умовах реформування державного управління та місцевого самоврядування зростає значення формування нової корпоративної культури як складового елемента модернізації та професіоналізації публічної служби.

Корпоративна культура в органах державної влади та органах місцевого самоврядування

спрямована на вирішення таких основних завдань, як забезпечення внутрішньої цілісності державного органу та єдності його співробітників, а також забезпечення адаптації відповідного органу влади до політичних, соціально-економічних та інших умов зовнішнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням формування та розвитку корпоративної культури як в Україні, так в інших зарубіжних країнах приділяється значна увага.

Корпоративну культуру як одну з ефективних сучасних форм управління досліджують у зарубіжній науці починаючи з 1980-х років. Істотний внесок у дослідження цього питання зробили І. Ансофф, М. Армстронг, П. Вейл, М. Грачов, Г. Даулінг, К. Камерон, Є. Капітонов, Ф. Котлер, Р. Кричевський, А. Маслоу, Б. Мільнер, Р. Рюттенгер, Г. Саймон, В. Співак, В. Шепель, А. Пригожин та ін. Серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти корпоративної культури, слід виділити Н. Артеменко, Т. Василевську, Н. Власову, С. Демещенко, О. Жадан, В. Князева, С. Ковалевського, О. Руденко, М. Таран та ін.

З урахуванням розпочатої в Україні широкомасштабної реформи публічного управління згадані дослідження мають бути розширені з

метою вироблення практичних рекомендацій, спрямованих на забезпечення модернізації державної служби шляхом впровадження нових інноваційних інструментів, одним з яких, безперечно, є корпоративна культура.

Метою статті є розгляд питань формування та розвитку корпоративної культури в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Виклад основного матеріалу. Корпоративна культура є специфічною формою існування взаємозалежної системи, яка включає в себе ієрархію цінностей, що домінує серед співробітників організації, а також сукупність способів їхньої реалізації, які переважають в організації на певному етапі розвитку.

Виходячи з вищенаведеного, визначимо, що корпоративна культура, з одного боку, є системою особистих і колективних цінностей, що приймаються та поділяються всіма членами корпорації, а з іншого боку, під корпоративною культурою розуміють набір прийомів і правил вирішення проблеми зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції працівників, правил, що виправдали себе в минулому та підтвердили свою актуальність сьогодні [16].

На корпоративну культуру в цілому впливають звички та уподобання окремих співробітників, їхні потреби й інтереси, політичні погляди, професійні інтереси, моральні цінності, темперамент.

На можливість зміни культури впливають такі фактори:

- організаційна криза: ставить під сумнів практику та відкриває можливості для прийняття нових цінностей. Прикладами кризи можуть бути погіршення ефективності праці, ріст плінності кадрів, втрата довіри громадян;

- зміна керівництва. Оскільки вище керівництво є головним фактором у формуванні культури організації, зміна її головних керівників сприяє введенню нових цінностей. Але нове керівництво не є гарантією того, що службовці приймуть нові цінності. Нові лідери повинні мати чітке альтернативне бачення того, якими мають бути організація та її авторитет;

- етап розвитку організації. Змінити культуру організації легше в перехідні періоди від її створення до росту та від зрілості до ліквідації або реорганізації. Коли організація вступає в стадію зростання, основні зміни корпоративної культури є просто необхідними.

У розпорядженні нових членів організації є декілька джерел потенційної інформації про

корпоративну культуру. Поширеними є такі способи отримання інформації, використовуючи які нові співробітники отримують відомості про корпоративну культуру:

- відкриті методи прямого питання, коли легко безпосередньо запитати колегу про ту або іншу проблему;

- питання можна поставити третій особі, замінюючи, наприклад, первинне джерело інформації (начальника) іншим (співробітником). Звернення до третьої сторони здійснюється, коли основне джерело інформації є недоступним або коли необхідно прояснити інформацію, отриману від основного джерела;

- для експерименту можна порушувати правила, спостерігаючи за реакцією колег для того, щоб зрозуміти, наскільки і за яких умов це правило працює.

Так, є допустимим використовувати методи «уважного спостереження» за деякими людьми в певних виробничих ситуаціях, вивчаючи те, що відбувається, відзначаючи, про що розмовляють співробітники, у якій манері спілкуються з представниками інших відділів, з громадянами, керівництвом тощо.

Чим менше подібних (схожих) речей помічає новий співробітник в новому оточенні порівняно зі своїм попереднім місцем роботи, чим більше для нього ступінь новизни і чим менше його досвід в зміні виробничих ролей, тим частіше він використовує методи спостереження і рідше – прямі питання в процесі роботи. Нові співробітники з вищою самооцінкою вдаватимуться до методу прямого питання частіше, ніж ті, у яких самооцінка низька. Чим більше новизна контексту, тим значніше стають завдання адаптації до нових умов [7].

Крім очевидної орієнтації програм навчання, корпоративна культура може передаватися службовцям такими способами, як інформація, традиції, символи та мова.

Інформація містить опис подій, пов'язаних із утворенням підприємства, ключових рішень, що визначають в майбутньому стратегію підприємства, вищої ланки керування. Вона дозволяє порівняти минуле з сьогоденням, забезпечує пояснення поточної практичної діяльності організації.

Традиції, їх дотримання є засобом передачі культури, оскільки з ними пов'язані головні цінності організації.

Дизайн і планування території та будинків, меблі, стиль керівництва, одяг є матеріальними

символами, що передаються службовцям. Важливим є ступінь рівноправності в організації, що забезпечується вищим керівництвом, види та типи поведінки (ризикованість, консерватизм, авторитарність, участь, індивідуалізм, соціальність), що вважаються прийнятними.

Мова (державних службовців) є також однією з найбільш важливих ознак, за якими відбувається ідентифікація, ототожнення людей, що належать до державної служби [9].

Отже, організація (орган державної влади) функціонує та розвивається як складний організм, її життєвий потенціал, ефективність функціонування та виживання в конкурентній боротьбі залежать не тільки від стратегій, чіткої організаційної побудови, відповідних систем управлінської культури й висококваліфікованих співробітників. Успіх організації визначається ще й сильною культурою, особливим стилем, які сприяють досягненню та збереженню провідних позицій на ринку.

Розвиток корпоративної культури передбачає її формування та підтримку. Формування культури відбувається в умовах вирішення організацією двох важливих проблем: зовнішньої адаптації та внутрішньої інтеграції. На формування культури в організації впливає культура суспільства народу, всередині якого організація функціонує [8].

Національний характер є важливою складовою будь-якої національної культури, у тому числі корпоративної. Національний характер являє собою не стільки сукупність психологічних явищ, скільки буття, форми самоусвідомлення народу. З одного боку, розвиток національного характеру залежить від стану розвитку суспільства, держави, права, економічної культури, від можливості людини реалізувати свої права і свободи. З іншого боку, національний характер здійснює суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток суспільства, зокрема корпоративної культури, корпоративної свідомості.

На всіх етапах історичного розвитку України суттєвий вплив на її економічне середовище та економічну культуру мали ті чи інші особливості національного буття, національного характеру суспільної свідомості та психології українства. Особливо важливе значення в зазначеному контексті має національний характер. Досліджуючи вплив національного характеру українців на формування корпоративної культури, слід враховувати ту обставину, що для української культури є характерним надання пріоритету не

формальному розуму, а нормам морального життя суспільства, творчості. Ці норми базуються на принципах індивідуальності та людяності, гармонії з природою [10].

До основних складників корпоративної культури, які властиві будь-якому державному органу, можна віднести ціннісні орієнтири; прийняту систему лідерства; стиль управління; організаційний клімат; методи запобігання виникненню та вирішення конфліктів; діючу систему комунікації та взаємовідносини у колективі; статус індивіда в державному органі; усвідомлення себе і свого місця в державному органі; цінності та норми (цінності державної служби, розпорядження та норми, правила етичної поведінки, дрес-код тощо); вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби в державному органі, та профілі професійної компетентності посад державної служби; особисті якості персоналу (звички та схильності, потреби, інтереси, моральні цінності, темперамент тощо); форми поведінки персоналу, що постійно відтворюються (ритuali, традиції, звичаї тощо); систему мотивації; розвиток і самореалізацію співробітників державного органу.

Метою корпоративної культури є забезпечення високої результативності діяльності державного органу шляхом підвищення ефективності управління та якісного поліпшення діяльності державного органу в цілому шляхом удосконалення управління персоналом для забезпечення лояльності співробітників до керівництва і прийнятих ним рішень, виховання у працівників ставлення до державного органу як до свого дому, розвитку здатності і в ділових, і в особистих стосунках спиратися на встановлені норми поведінки, вирішувати будь-які проблеми без конфліктів [12].

Відповідно до визначених завдань корпоративна культура у державному органі виконує функції:

1) внутрішньої інтеграції, а саме:

– нормативно-регулюючу (забезпечує управління державним органом та регулює норми поведінки);

– управлінську (похідна від нормативно-регулюючої функції, доповнює, а іноді і замінює деякі функції з управління людськими ресурсами у державному органі);

– адаптивну (спрямована на вирішення завдань щодо адаптації новопризначених державних службовців до умов професійної діяль-

ності, входження у систему міжособистісних взаємовідносин професійного колективу, прийняття цінностей, норм і традицій колективу, наявної культури);

- запобіжну (похідна від адаптивної функції, запобігає перенесенню з іншого державного органу (виникненню) і поширенню в цьому органі небажаних цінностей, норм і традицій);

- мотиваційну (підвищує рівень мотивації та ефективність службової діяльності співробітників державного органу);

- комунікативну (дозволяє спростити процеси комунікації в державному органі та зменшити час на погодження або надання зворотного зв'язку);

- управління якістю (забезпечує більш відповідальне ставлення до виконання посадових обов'язків, що впливає на якість результатів службової діяльності, а також поширення ефективних складових наявної культури та вилучення неефективних, впровадження нових норм і цінностей та їх накопичення);

- рекреативну (пов'язана з формуванням сприятливого психологічного клімату у колективі державного органу);

2) зовнішньої спрямованості, а саме функції формування позитивного іміджу державного органу; пристосування державного органу до політичних, соціально-економічних та інших умов зовнішнього середовища; регулювання партнерських взаємовідносин; регулювання взаємодії з громадськістю.

Розрізняють такі основні типи корпоративної культури у державному органі:

- органічну (узгодженість із загальною місією, цілями та завданнями державного органу; керівництво та комунікації розвиваються без конфліктів, органічні);

- креативну (переважає наявність вільної ініціативи та індивідуальної творчості серед співробітників державного органу; керівництво суто демократичне, а комунікації інтенсивні і непередбачувані);

- бюрократичну (наявність чітко поставлених цілей і завдань; сильне керівництво та визначені і зрозумілі правила комунікації);

- демократичну (повна наявність і цілковита реалізація демократичних принципів керівництва і комунікацій).

У державному органі можна виділити домінуючу культуру та субкультуру.

Домінуюча культура виражає основні або центральні цінності, які приймаються більшістю

співробітників державного органу. Корпоративна культура істотним чином впливає на ефективність діяльності державного органу. Ефективність вимагає, щоб корпоративна культура державного органу, його стратегія діяльності, зовнішнє і внутрішнє середовище були взаємоузгоджені.

Субкультура отримує розвиток у великому за обсягом і структурою державному органі та відбиває загальні проблеми, ситуації, з якими стикаються працівники, або досвід їх вирішення. Вона розвивається в окремих структурних підрозділах і містить основні цінності домінуючої культури та додаткові цінності, властиві тільки співробітникам цього структурного підрозділу [11].

Слід розрізняти також сильну та слабку корпоративні культури. Силу корпоративної культури державного органу можна визначити за такими характеристиками: ступінь, до якого корпоративна культура державного органу розділяється та підтримується його співробітниками, а також чіткість пріоритетів корпоративної культури.

Сильна корпоративна культура створює переваги для державного органу, але водночас вона є серйозною перешкодою на шляху проведення змін у ньому, тому рекомендується мати помірно сильну корпоративну культуру. Сильна корпоративна культура є безперечною та відкритою. Її можна розпізнати за цінностями, які прийняті у державному органі та розуміються, схвалюються і приймаються всіма його співробітниками.

Корпоративна культура вважається слабкою, якщо вона дуже роздроблена і ці складові не пов'язані разом загальними цінностями та переконаннями. Субкультури різних структурних підрозділів державного органу, що не пов'язані або знаходяться в конфлікті одна з одною, можуть мати негативний вплив на ефективність діяльності цього органу. Державний орган, у якому загальні цінності та переконання не очевидні, не має чіткої корпоративної культури взагалі.

Формування у державному органі корпоративної культури переважно пов'язане зі специфікою службової діяльності його співробітників, сфери діяльності, у якій функціонує державний орган, з соціальними, політичними та економічними умовами його існування, а також низкою інших внутрішніх і зовнішніх чинників. Можна виділити три основні джерела, що безпосередньо впливають на формування і зміну корпоративної культури у державному органі:

- переконання, уявлення та цінності керівництва державного органу;
- колективний досвід, отриманий співробітниками державного органу в процесі його розвитку;
- нові переконання, уявлення та цінності, привнесені ззовні новими співробітниками державного органу, у тому числі новим керівником цього органу.

Серед головних принципів формування корпоративної культури в державному органі можна визначити такі:

- комплексність планування розвитку державного органу, яке виражає не лише взаємовідносини між співробітниками цього органу, але й уявлення про призначення державного органу в цілому та його працівників, цілі та завдання державного органу;
- визначення цінностей, прийнятних і бажаних для цього державного органу;
- дотримання традицій, які значною мірою визначають характер і стиль управління;
- заперечення силової дії, згідно з якою не можна штучно насаджувати слабкій корпоративній культурі сильну і навпаки або коригувати її. Ефективність сильної корпоративної культури, як і слабкої, залежить від конкретних умов;
- комплексність, відповідно до якої оцінка дії корпоративної культури на ефективність функціонування державного органу повинна базуватися на комплексному підході. Цей принцип передбачає не лише врахування способів прямої дії корпоративної культури на ефективність державного органу, але й врахування безлічі опосередкованих шляхів впливу.

Деякі дослідники виділяють п'ять етапів формування корпоративної культури в державному органі:

- 1) визначення місії, стратегії, основних цілей і цінностей (пріоритетів, принципів, підходів, норм і бажаних зразків поведінки);
- 2) дослідження наявної корпоративної культури, визначення рівня відповідності цієї корпоративної культури обраній керівництвом стратегії розвитку державного органу;
- 3) виявлення позитивних і негативних цінностей;
- 4) розробка організаційних заходів, спрямованих на формування, розвиток або закріплення бажаних цінностей і зразків поведінки;
- 5) цілеспрямовані дії на корпоративну культуру з метою усунення негативних цінностей.

У процесі формування корпоративної культури можуть бути використані такі методи: ін-

струменти інформаційної дії на нових співробітників – система наставництва та адаптації, «музей» державного органу; внутрішня політика державного органу, що відображається у діях керівництва; поведінка та вчинки вищого керівництва, керівників структурних підрозділів і співробітників державного органу; інструменти інформаційної дії на співробітників державного органу: корпоративні свята, корпоративне видання, «музей» державного органу тощо.

Більшість дослідників [9; 14; 17] виділяють сім основних елементів сформованої корпоративної культури у державному органі:

- 1) *ідеал* (формулювання ідеального стану державного органу, до якого він прагне. Важливо, щоб цей ідеал поділявся керівниками і співробітниками державного органу);
- 2) *цінності* (формулюються ті поняття, які визнаються кращими для державного органу);
- 3) *цілі (місія)* (необхідно сформулювати основні довгострокові цілі, що дійсно є орієнтиром для державного органу);
- 4) *знання* (визначення вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття вакантних посад державної служби, та розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби, у яких визначено вимоги до знань, умінь, навичок і особистих якостей, необхідних для досягнення поставлених цілей державного органу);
- 5) *стиль поведінки* (найбільш характерні для державного органу прийоми і принципи поведінки, що використовуються у службовій діяльності для досягнення поставлених цілей і виконання завдань);

6) *клімат* (найпростіші та найпомітніші принципи взаємовідносин у державному органі, а також зовнішні атрибути: інтер'єр, символіка, дрес-код);

7) *процедури* (вимоги до стилю і методів управління у державному органі: планування та контроль, система мотивації, політика в сфері управління персоналом тощо).

Висновки. Корпоративна культура відіграє винятково важливу роль у модернізації державного управління. Багато організацій та органів влади розповсюджують культуру, забезпечуючи тісні контакти між філіями, між керівниками філій різних країн. Переміщення працівників з однієї країни в іншу розширює уявлення цих людей і підвищує їхню відданість системі цінностей та цілям корпорації.

На сучасному етапі розвитку української держави корпоративна культура має особливе значення для забезпечення подальшої модернізації системи державного управління та реформування місцевого самоврядування, зокрема для забезпечення муніципальної консолідації та створення дієздатних територіальних громад. У зв'язку з цим корпоративна культура має більш активно використовуватися для розвитку співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва), а також об'єднання та утворення нових спроможних (дієздатних) територіальних громад.

Корпоративна культура може бути визначена як система формальних і неформальних правил і норм діяльності, звичаїв і традицій, індивідуальних і групових інтересів, особливостей поведінки персоналу цієї організаційної структури, стилю керівництва, показників задоволеності працівників умовами праці, рівня взаємного співробітництва та сумісності працівників між собою і з організацією, перспектив розвитку.

Корпоративна культура в організації (у державному органі) виявляється прийнятною на певний період часу та за певних умов. Зміна державного регулювання, стрімкі економічні зміни та нові технології вимагають змін корпоративної культури організації, що гальмують підвищення її ефективності. Для створення нової корпоративної культури потрібно багато часу, оскільки стара корпоративна культура укорінюється у свідомості людей, що зберігають прихильність до неї. Ця робота містить у собі формування нової місії, цілей підприємства та її ідеології, моделі ефективного управління, використання досвіду попередньої діяльності, традицій і процедур, що укорінилися, оцінку ефективності організації, її формальної структури, проектування приміщень і будинків тощо.

Опис корпоративної культури у державному органі може бути складений або робочими групами з-поміж працівників і співробітників державного органу, або службою персоналу. Оптимальним варіантом є поєднання обох методів. При формулюванні описів необхідно враховувати, що зазвичай існує певна розбіжність між наявною та бажаною корпоративною культурою, а також між точками зору різних людей, тому кожного разу доведеться знаходити баланс між різними формулюваннями.

Вважаємо доцільним виділити такі методи подальшої підтримки та розвитку корпоративної культури у державному органі:

- декларування та підтримка керівництвом державного органу місії, цілей, правил і принципів діяльності цього органу, що визначають ставлення до його співробітників і громадськості;
- підтримка зовнішніх символів (індикаторів), яка включає в себе вимоги до зовнішнього вигляду співробітників, оформлення приміщень, організацію системи заохочення і покарань, відкритість і прозорість критеріїв, що лежать в основі кадрових рішень;
- система взаємовідносин в колективі та зворотного зв'язку між керівництвом державного органу, керівниками структурних підрозділів і співробітниками державного органу;
- підтримка наявних традицій державного органу;
- участь керівництва державного органу в організаційних заходах;
- поведінка керівництва державного органу в кризових ситуаціях;
- кадрова політика державного органу.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року № 4722-VI.
2. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI.
3. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI.
4. Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 1 лютого 2012 року № 45.
5. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 4 серпня 2010 року № 214, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року № 1089/18384.
6. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління / О. Бабич // Вісник Української академії державного управління. – 2003. – № 2. – С. 449–456.
7. Герчикова И. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики : [учеб. пособие] / И. Герчикова. – М. : Консалт-банк, 2002. – 576 с.
8. Гэлэгэр Р. Душа организации. Как создать успешную корпоративную культуру / Р. Гэлэгэр. – М. : Добрая книга, 2006. – 352 с.
9. Дмитренко М. Методологічні засади дослідження корпоративної культури у соціально-філософському знанні / М. Дмитренко // Гуманітарний часопис. – 2011. – № 1. – С. 37–44.
10. Колесніков Г. Концепція сучасної корпоративної культури управління виробничих підприємств : [навч. посібник] / Г. Колесніков. – Луцьк : ВІЕМ, 1997. – 350 с.

11. Персикова Т. Межкультурная коммуникация и корпоративная культура : [учеб. пособие] / Т. Персикова. – М. : Логос, 2002. – 224 с.
12. Рафаева О. Коррекция корпоративной культуры / О. Рафаева // Справочник по управлению персоналом. – 2004. – № 3. – С. 34–40.
13. Резник Ю. Сущность корпоративной культуры в современной организации / Ю. Резник, К. Кравченко // Управление персоналом. – 1998. – № 8. – С. 63–69.
14. Романова Ю. Изменение корпоративной культуры: доверить консультантам или, возможно, провести самим? / Ю. Романова // Управление персоналом. – 2000. – № 11. – С. 25–27.
15. Савчук Л. Развитие корпоративной культуры в Украине / Л. Савчук, А. Бурлакова. // Персонал. – 2005. – № 5. – С. 86–89.
16. Спивак В. Корпоративная культура. – СПб. : Питер, 2001. – 416 с.
17. Толкованов В. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / В. Толкованов, Н. Щербак, Т. Василевська, В. Удовиченко. – Київ, «Крамар», 2008. – 212 с.
18. Deal T. Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life / T. Deal, A. Kennedy. – Addison-Wesley publishing company, inc., 1982. – 280 p.
19. Ethics in the public service / ed. by R. Charman. – Ottawa : Carleton University Press, 1993. – 150 p.
20. Ethics in the public service: Current issues and practice. – Paris : OECD, 1996. – 120 p.
21. European Handbook on the Implementation of the Model Initiatives Package on Public Ethics at Local and Regional Levels. Council of Europe. – Strasbourg, 2006. – 80 p.

Щербак Н. В. Особенности формирования корпоративной культуры в государственном управлении и местном самоуправлении: отечественный и зарубежный опыт

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования и развития корпоративной культуры в государственном управлении и местном самоуправлении.

Сегодня постепенно начинают формироваться новая культура и новый стиль работы органов государственной власти, ориентированных на повышение ответственности за свою деятельность, обеспечение ее подотчетности гражданам и обществу. Речь идет преимущественно об ориентации на ценностные и культурные факторы, а не на бюрократические правила и нормы. В этом контексте корпоративная культура становится инновационным инструментом для обеспечения дальнейшей модернизации государственной службы.

На основе изучения и анализа опыта других европейских стран, современных тенденций в науке и практике государственного управления, лучших отечественных и зарубежных практик подготовлены соответствующие предложения касательно дальнейшего развития корпоративной культуры в условиях модернизации государственного управления и реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: корпоративная культура, органы государственной власти, реформа, государственное управление, местное самоуправление, отечественный и зарубежный опыт.

Scherbak N. Features of formation of corporate culture in the public administration and local self-government: national and international experience

This article highlights main issues of the formation and the development of the corporate culture in public administration.

Today the new culture and the new style of public authorities' work are going to be implemented. They are oriented at increasing responsibility for their activity, insuring their accountability towards the citizens and the society. Thus, it is spoken about orientation at human and cultural values, and not at bureaucratic rules and norms. In this regard, the corporate culture becomes an innovative tool for ensuring further modernization of the civil service.

On the basis of the study and the analysis of the experiences of other European countries, modern tendencies in public administration science and practice, best national and international practices, the relevant proposals on further development of the corporate culture are prepared.

Key words: corporate culture, public authorities, reform, public administration, local self-government, national and international experiences.

О. І. Юр'єва

аспірант кафедри економічної теорії та фінансів
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОЦІНКА СУЧАСНОГО СТАНУ ПОДАТКОВОГО БОРГУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасний стан податкового боргу в Україні: динаміку податкового боргу, його розподіл між державним і місцевими бюджетами, співвідношення податкового боргу та податкових надходжень. Встановлено характер зв'язку показників податкового боргу з валовим регіональним продуктом у розрізі регіонів України. Проведено аналіз динаміки бюджетного дефіциту і податкового боргу та доведено доцільність використання податкового боргу як резерву бюджетних доходів.

Ключові слова: податковий борг, державне управління податковим боргом, процедури управління податковим боргом, регіональний зріз, податкові надходження.

Постановка проблеми. Наявність значної суми податкового боргу є свідченням дисбалансів вітчизняної податкової системи та вагомих протиріч у податкових відносинах, що склалися між державою і платниками податків. Актуальною проблемою державного управління податковим боргом є нівелювання факторів зниження рівня добровільності сплати податків, що забезпечить розв'язання комплексу протиріч сучасного стану податкових відносин в напрямку мінімізації податкового боргу. Тому забезпечення своєчасного та повного виконання податкових зобов'язань платниками податків є важливим стратегічним напрямком модернізації, якої потребує бюджетно-податкова система. Вирішення зазначених проблем актуалізує необхідність комплексних науково-практичних досліджень стану і структури податкового боргу та процедур щодо його погашення, які дали б змогу поглибити теоретичні основи та прикладні розробки з питань підвищення ефективності управління податковим боргом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження становлять праці, у яких відображена тема податкового боргу, його мінімізації та побудови ефективної системи управління податковим боргом. Слід виділити роботи А. Крисоватого, В. Мельника, В. Онищенко, О. Тимченко, А. Яковлевої, І. Бабіна, Ю. Туника, О. Онишка, В. Валігури, В. Ільяшенко, О. Воронкової, О. Десятнюк та інших науковців. Так, О. Тимченко досліджує стан податкового боргу в розрізі

регіонів, виявляє загальні тенденції та специфічні особливості, визначає регіони з найгострішим виявом проблеми податкового боргу. З критичних позицій проаналізував сучасні податково-боргові тенденції та технології управління податковим боргом науковець В. Валігура. Податкову заборгованість у загальнодержавному та галузевому аспектах досліджувала у своїх працях науковець О. Десятнюк.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне доробку вчених у цій сфері, слід зауважити, що переконання вимагають теоретико-методологічні підходи до вивчення стану податкового боргу та його структури, динаміки боргу в зіставленні з бюджетним дефіцитом, характеру взаємозв'язку податкового боргу з валовим регіональним продуктом, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень з цієї важливої проблеми.

Головною метою цієї роботи є аналіз сучасного стану податкового боргу, дослідження тенденцій у динаміці податкового боргу на загальнодержавному та регіональному рівнях і доведення доцільності використання податкового боргу як резерву бюджетних доходів з метою стабілізації бюджетно-податкової системи.

Виклад основного матеріалу. Наявність податкового боргу є однією з головних проблем ефективного функціонування системи державних фінансів в Україні та спроможності держави виконувати свої зобов'язання перед громадянами країни. Ефективність державного управлін-

ня податковим боргом та прийняття виважених управлінських рішень потребує попередньої об'єктивної оцінки стану заборгованості платників податків як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні.

Облік податкового боргу здійснюється в Україні органами державної фіскальної служби за платежами до Зведеного, Державного та місцевих бюджетів. Динаміка податкового боргу (без урахування боргу банкрутів і платників податків, щодо яких ухвалене рішення суду про призупинення стягнення) наведена у табл. 1.

Проаналізовані дані свідчать про те, що податковий борг до Зведеного бюджету протягом 2010–2012 років зменшувався, темпи спаду відносно попереднього року становили у 2011 році – 17,4%, у 2012 році – 9,4%. Проте протягом 2013–2015 років податковий борг стрімко зростає: у 2015 році борг зріс у порівнянні з 2013 роком майже у 4 рази.

У структурі податкового боргу значно переважає борг за платежами до Державного бюджету (понад 80%). Тенденції в динаміці податкового боргу до Державного бюджету аналогічні змінам суми податкового боргу до Зведеного бюджету. Борг до Державного бюджету протягом 2010–2012 років теж зменшувався, проте більшими темпами, ніж до Зведеного бюджету: темпи спаду відносно попереднього року становили у 2011 році 20,0%, у 2012 році – 11,7%. Протягом 2013–2015 років податковий борг до Державного бюджету щорічно зростає: темпи росту відносно попереднього року становили у 2014 році 234%, у 2015 році – 177,7%, що вказує на неефективність чинного механізму державного управління податковим боргом і зумовлює об'єктивну потребу в його удосконаленні.

Ситуація з податковим боргом до місцевих бюджетів суттєво відрізняється від попередніх даних: борг в абсолютних показниках перманентно зростає. Так, у 2015 році борг до місцевих бюджетів зріс у порівнянні з 2010 роком в абсолютних величинах на 4,7 млрд гривень. Також упродовж аналізованого періоду зросла частка боргу до місцевих бюджетів у загальній сумі боргу з 10,2% у 2010 році до 14,1% у 2015 році.

Значно менші абсолютні та відносні показники податкового боргу за платежами до місцевих бюджетів є також результатом дисбалансів, пов'язаних із нерівномірністю розподілу бюджетних надходжень і надмірною централізацією бюджетних ресурсів. З цього приводу погоджуємось із думкою науковця О. Тимченко

щодо того, що необхідно переглянути розподіл видів податків між Державним та місцевими бюджетами, закріпивши за останніми частину податку на додану вартість і податку на прибуток підприємств. Це може як позитивно вплинути на фіскальну поведінку платників, так і активізувати діяльність податкових органів з управління податковим боргом, оскільки погашення боргу буде позначати збільшення фінансових ресурсів кожної адміністративно-територіальної одиниці, що входять до складу області [5, с. 149].

Проведення бюджетної реформи та здійснення бюджетної децентралізації дасть можливість зменшити розміри податкового боргу. Закріплення частини державних податків і зборів за місцевими бюджетами та надання більш широких повноважень органам місцевого самоврядування підвищить їхню мотивацію щодо скорочення податкової заборгованості та отримання додаткових бюджетних ресурсів [6].

Загальний обсяг податкового боргу складається із сум податкового боргу, що сформувався у регіонах. Оцінювання стану податкового боргу за регіональною ознакою є необхідним для прийняття управлінських рішень, спрямованих на подолання проблеми податкового боргу в Україні. Зміни податкового боргу до Зведеного бюджету за регіональною ознакою приведено у табл. 2.

З метою дослідження загальної картини розподілу обсягів податкового боргу до Зведеного бюджету слід виокремити групу регіонів України, у яких ця проблема має найгостріший прояв.

Так, у 2010 році понад 50% від загальної суми податкового боргу припадало на м. Київ та Харківську область. Далі – група з шести областей (Донецька, Київська, Луганська, Дніпропетровська, Львівська, Полтавська), у яких рівень податкового боргу становив від 3 до 6 відсотків. На дев'ять областей України припадало від 1 до 3% від загальної суми податкового боргу. Питома вага податкового боргу боржників (ще дев'ять областей) відносно незначна і коливалася в межах до 1% від суми податкового боргу в Україні (Житомирська, Закарпатська, Миколаївська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська області).

Слід зазначити, що за період з 2011 року по 2014 рік частка суми податкового боргу по м. Києву та Харківській області має найбільшу питому вагу в загальній сумі податкового боргу: у 2011 році – 45,82%, у 2012 році – 34,42%, у

2013 році – 38,93%, у 2014 році – 30,86%, що пояснюється найбільшою концентрацією в цих регіонах суб'єктів господарювання (у тому числі тих, що мають ризик несплати податкових платежів) та є свідченням того, що проблему податкового боргу необхідно вирішувати шляхом удосконалення процедур і методів управління боргом.

Структура податкового боргу по регіонах у 2014 році дещо змінилась. Найбільша сума податкового боргу припадає на м. Київ – 24,54% від загальної суми боргу. Рівень податкового боргу, що становить від 3 до 10%, – у групі з восьми областей (Донецька, Київська, Луганська, Дніпропетровська, Львівська, Сумська, Харківська, Запорізька), АР Крим і Центрально-

Таблиця 1

Динаміка податкового боргу в Україні за період 2010-2015 рр.*

Рік	Сума боргу, млрд грн			Частка боргу, %		Ланцюговий темп росту, % до попереднього року		
	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний/Зведеного	Місцеві/Зведеного	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети
2010	16,7	15,0	1,7	89,8	10,2	100	100	100
2011	13,8	12,0	1,8	87,0	13,0	82,6	80,0	105,9
2012	10,1	8,2	1,9	81,2	18,8	73,2	68,3	105,6
2013	11,5	9,4	2,1	81,7	18,3	113,9	114,6	110,5
2014	26,9	22,0	4,9	81,8	18,2	233,9	234,0	233,3
2015	45,5	39,1	6,4	85,9	14,1	169,1	177,7	130,6

* Джерело: складено автором на основі [3].

Таблиця 2

Зміни податкового боргу до зведеного бюджету за регіонами України у 2010-2015 рр.*

Регіон	Частка регіону у загальній сумі податкового боргу, %, за роками:					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Україна	100	100	100	100	100	100
АР Крим	1,37	2,21	3,92	3,74	4,70	2,63
Вінницька	1,48	2,42	3,01	3,80	1,03	0,58
Волинська	1,35	1,36	1,52	1,82	1,50	0,78
Дніпропетровська	3,14	3,32	4,07	4,21	3,08	2,47
Донецька	5,58	6,17	6,20	5,21	9,37	9,10
Житомирська	0,77	1,29	1,31	1,22	0,83	0,61
Закарпатська	0,69	0,66	0,80	0,74	0,57	0,33
Запорізька	2,03	2,22	1,44	1,33	4,25	0,81
Івано-Франківська	1,05	1,47	1,54	1,73	2,90	6,08
Київська	3,85	4,97	5,84	5,89	4,28	2,40
Кіровоградська	1,10	1,56	1,90	1,83	1,12	0,65
Луганська	3,62	4,03	3,29	2,34	3,83	2,32
Львівська	5,32	7,69	5,46	5,27	4,96	3,68
Миколаївська	0,68	1,31	0,94	1,20	1,42	0,69
Одеська	1,55	1,40	1,67	1,37	1,31	1,49
Полтавська	3,71	3,96	3,90	3,39	2,48	4,59
Рівненська	1,67	1,93	2,17	1,99	1,08	0,59
Сумська	1,80	1,49	1,84	2,92	4,89	10,54
Тернопільська	0,25	0,48	0,42	0,59	0,60	0,25
Харківська	30,20	14,18	10,00	6,70	6,32	2,53
Херсонська	0,38	0,51	0,68	0,88	0,95	0,42
Хмельницька	0,58	1,10	1,48	1,48	0,96	1,03
Черкаська	0,35	0,50	0,59	0,85	1,19	0,87
Чернівецька	0,32	0,77	0,90	1,06	1,20	0,70
Чернігівська	0,72	0,75	1,78	1,52	1,63	2,92
м. Київ	25,97	31,64	24,42	32,23	24,54	17,79
м. Севастополь	0,45	0,61	1,42	1,24	1,83	1,09
Центральний офіс			7,50	3,45	7,20	22,05

* Джерело: складено автором на основі [3].

му офісі. Борг із часткою від 1 до 3% мають 11 регіонів. Податковий борг до 1% мають 5 регіонів, у яких на початок досліджуваного періоду частка податкового боргу в загальній сумі теж не перевищувала 1% (Житомирська, Закарпатська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька області).

Таким чином, розподіл податкового боргу між регіонами України є нерівномірним. Отже, концентрація зусиль, застосування дієвих процедур і методів державного управління податковим боргом перш за все у м. Києві, Харківській, Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Київській і Львівській областях приведе до зменшення обсягів податкового боргу в Україні в цілому.

Враховуючи, що найбільший податковий борг мають регіони з найпотужнішим промисловим потенціалом, для точнішої оцінки доцільно дослідити, яка частка валового регіонального продукту припадає на несплачені податки (табл. 3).

Найбільша частка податкового боргу в обсязі валового регіонального продукту в 2010 році була у Харківській (7,74%), Львівській (2,13%) областях і м. Києві (2,21%); найменша частка – у Черкаській (0,26%), Тернопільській (0,33%) та Херсонській (0,41%) областях.

У 2014 році ситуація змінилась: найбільша частка податкового боргу в обсязі валового регіонального продукту у Сумській (4,32%), Луганській (3,27%), Чернівецькій (2,14%) областях; найменша частка – в Одеській (0,47%), Дніпропетровській (0,47%), Вінницькій (0,63%) областях.

Доцільно виокремити дві групи регіонів, у яких частка валового регіонального продукту, що припадає на несплачені податки, є відповідно вищою і нижчою за середню по Україні. У 2010 році в першій групі знову бачимо Харківську, Львівську області та м. Київ, питома вага яких у структурі податкового боргу України є найбільшою. Слід звернути увагу на те, що до першої групи потрапили області (Сумська, Волинська та Рівненська), обсяг валового регіонального продукту яких є значно меншим, ніж у інших регіонах цієї групи. Водночас в іншій групі бачимо області (Дніпропетровська, Донецька, Одеська, Луганська), які входили до першої десятки за обсягами валового регіонального продукту у 2010 році.

У 2014 році в першій групі спостерігаємо області (Донецька, Луганська, Львівська, Сум-

ська, Харківська, Запорізька) та м. Київ, питома вага яких у структурі податкового боргу України є найбільшою. У другу групу знову потрапили області (Дніпропетровська, Одеська), які входили до першої десятки за обсягами валового регіонального продукту у 2014 році.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що величина податкового боргу безпосередньо не залежить від рівня економічного розвитку регіону та обсягів валового регіонального продукту.

Втрати, які зазнає дохідна частина бюджету від несвоєчасної сплати податків і зборів, збільшує дефіцит бюджету України і не дає змогу в повному обсязі фінансувати соціально-економічні програми держави.

Важливі висновки можна зробити, оцінивши співвідношення податкового боргу і доходів бюджету, оскільки такий показник вказує на обсяги недоотриманих державою запланованих доходів і окреслює економічні загрози від наростання податкового боргу. З огляду на зазначене з метою стабілізації бюджетно-податкової системи доцільним є використання податкового боргу як резерву бюджетних доходів.

Так, частка сум податкового боргу в податкових надходженнях доходів Зведеного бюджету України у 2010 році складала 7,13%, протягом 2011–2012 років зменшилась з 4,12% до 2,81%, та з 2013 року по 2015 рік держава недоотримувала заплановані доходи у розмірах відповідно 3,26% та 8,95 відсотків (табл. 4).

Наступний крок дослідження полягає у встановленні частини дефіциту бюджету, яку можна профінансувати за рахунок податкового боргу, можливого до стягнення. Дослідженню підлягає обсяг податкового боргу без урахування боргу банкрутів і боргу платників податків, щодо яких ухвалене рішення суду про призупинення стягнення (табл. 5).

Проаналізовані дані свідчать про те, що за рахунок податкового боргу можливе фінансування дефіциту бюджету в 2010 році складало 25,81%, у 2011 році – майже 60%, у 2014 – 37,36%. У 2015 році за рахунок податкового боргу можливо було профінансувати дефіцит бюджету у повному обсязі.

Тому спрямування зусиль органів державної фіскальної служби на вжиття дієвих заходів з погашення податкового боргу платників податків дасть змогу підвищити рівень доходів бюджету країни та, відповідно, зменшити обсяги дефіциту бюджету.

Висновки і пропозиції. Проведена оцінка стану податкового боргу в Україні дає змогу дійти висновків про наявність внутрішніх протиріч у структурі податкового боргу:

– у структурі податкового боргу значно переважає частка податкового боргу, сформована за платежами до Державного бюджету, проте протягом досліджуваного періоду простежується

Таблиця 3

**Частка сум податкового боргу в загальному обсязі
валового регіонального продукту за регіонами України у 2010-2014 рр.***

Регіон	Частка сум податкового боргу у сумі валового регіонального продукту, %, за роками:				
	2010	2011	2012	2013	2014
Україна	1,54	1,06	0,69	0,76	1,69
АР Крим	0,71	0,80	0,89	0,93	-
Вінницька	1,05	1,15	0,92	1,21	0,63
Волинська	1,57	1,07	0,77	1,02	1,66
Дніпропетровська	0,45	0,33	0,28	0,32	0,47
Донецька	0,72	0,53	0,37	0,36	2,10
Житомирська	0,69	0,81	0,53	0,55	0,74
Закарпатська	0,75	0,51	0,38	0,40	0,64
Запорізька	0,79	0,62	0,27	0,28	1,73
Івано-Франківська	0,86	0,76	0,48	0,60	2,07
Київська	1,43	1,16	0,85	0,99	1,44
Кіровоградська	1,17	1,07	0,87	0,84	1,05
Луганська	1,33	0,97	0,57	0,49	3,27
Львівська	2,13	2,04	0,89	0,96	1,83
Миколаївська	0,48	0,66	0,33	0,43	1,08
Одеська	0,48	0,31	0,26	0,23	0,47
Полтавська	1,40	1,05	0,70	0,67	0,95
Рівненська	1,76	1,38	1,01	1,04	1,01
Сумська	1,64	0,90	0,75	1,26	4,32
Тернопільська	0,33	0,41	0,24	0,38	0,74
Харківська	7,74	2,55	1,23	0,91	1,76
Херсонська	0,41	0,38	0,36	0,49	1,09
Хмельницька	0,54	0,67	0,57	0,65	0,80
Черкаська	0,26	0,26	0,19	0,30	0,83
Чернівецька	0,55	0,89	0,69	0,89	2,14
Чернігівська	0,71	0,49	0,75	0,72	1,55
м. Київ	2,21	1,95	0,90	1,19	1,84
м. Севастополь	0,98	0,90	1,46	1,30	-
Центральний офіс					

*Джерело: складено автором на основі [2; 3].

Таблиця 4

**Динаміка обсягів податкового боргу
у податкових надходженнях доходів бюджету у 2010-2015 рр.***

Рік	Сума боргу, млрд грн			Частка боргу у податкових надходженнях доходів бюджету, %		
	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети
2010	16,7	15,0	1,7	7,13	9,01	2,50
2011	13,8	12,0	1,8	4,12	4,57	2,54
2012	10,1	8,2	1,9	2,81	3,01	2,17
2013	11,5	9,4	2,1	3,26	3,59	2,31
2014	26,9	22,0	4,9	7,31	7,84	5,58
2015	45,5	39,1	6,4	8,95	9,55	6,47

*Джерело: складено автором на основі [1; 3].

Таблиця 5

**Зіставлення обсягів податкового боргу
до зведеного бюджету та дефіциту
бюджету за 2010-2015 рр.***

Рік	Сума боргу, млрд грн	Сума дефіциту бюджету, млрд грн	Частка боргу в сумі дефіциту бюджету, %
2010	16,7	64,7	25,81
2011	13,8	23,1	59,74
2012	10,1	50,8	19,88
2013	11,5	63,6	18,08
2014	26,9	72,0	37,36
2015	45,5	30,9	147,25

* Джерело: складено автором на основі [1; 4].

ся тенденція до зростання частки податкового боргу за платежами до місцевих бюджетів;

– розподіл податкового боргу між регіонами України є нерівномірним, застосування дієвих методів державного управління податковим боргом у м. Києві, Харківській, Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Київській і Львівській областях приведе до зменшення обсягів податкового боргу в Україні в цілому;

– величина податкового боргу безпосередньо не залежить від рівня економічного розвитку регіону та обсягів валового регіонального продукту;

– з метою стабілізації бюджетно-податкової системи доцільним є використання податкового боргу як резерву бюджетних доходів і зменшення обсягів дефіциту бюджету.

Підсумовуючи, слід зазначити, що на основі проведеного аналізу можна визначити основні стратегічні проблеми в механізмі управління податковим боргом і головні напрями зосередження управлінських дій щодо мінімізації податкового боргу. Ці питання є напрямом подальших досліджень механізму державного управління податковим боргом.

Список використаної літератури:

1. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/312815>.
2. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/>.
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet>.
5. Тимченко О.М. Фактори впливу на стан податкової заборгованості в Україні / О.М. Тимченко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємство. – 2009. – № 5. – С. 146–153.
6. Угрин В.В. Комплексна оцінка дисбалансів податкового боргу в Україні / В.В. Угрин // Ефективна економіка. – 2014. – № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3554>.

Юрєва О. И. Оценка современного состояния налогового долга в Украине

В статье проанализировано современное состояние налогового долга в Украине: динамика налогового долга, его распределение между государственным и местными бюджетами, соотношение налогового долга и налоговых поступлений. Установлен характер связи показателей налогового долга с валовым региональным продуктом в разрезе регионов Украины. Проведен анализ динамики бюджетного дефицита и налогового долга, доказана целесообразность использования налогового долга в качестве резерва бюджетных доходов.

Ключевые слова: налоговый долг, государственное управление налоговым долгом, процедуры управления налоговым долгом, региональный срез, налоговые поступления.

Yurieva O. Assessment of the current status of the tax debt in Ukraine

The current state of tax debt in Ukraine: the dynamics of the tax debt, its distribution between the state and local budgets, the ratio of tax debt and tax revenues to the budget were analyzed in the article. The article establishes nature of the relationship parameters of the tax debt with gross regional product in regions of Ukraine. The article analyzes the dynamics of the budget deficit and fiscal debt and proves the feasibility of using the tax debt as a reserve budget revenues to stabilize the fiscal system.

Key words: tax debt, public administration of tax debt, tax debt management procedures, cut regional, tax revenues.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351/354

В. Л. Журавський

кандидат наук з державного управління, доцент,
начальник Центру дистанційної освіти
Національного університету державної податкової служби України

УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ В ПРОФЕСІЙНОМУ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблемі визначення підходів до застосування основних положень концепцій управління знаннями в розвитку професійної компетентності державних службовців на прикладі фіскальної служби. Досліджено хронологію становлення й розвитку основних концепцій управління знаннями. Визначено основні кроки запровадження концепцій управління знаннями в організації та необхідні умови формування організації, що самонавчається.

Ключові слова: управління знаннями, система управління знаннями, організація, що самонавчається, людські ресурси, управління людськими ресурсами, професійний розвиток, фіскальна служба.

Постановка проблеми. Перетворення державної служби на сучасний високоінтелектуальний духовно-культурний соціальний інститут є важливим завданням реформування публічного управління. У цьому процесі важливу роль відіграє розвиток професійної компетентності державних службовців. Забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави висококваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвиненою ринковою економікою, є стратегічною метою державної кадрової політики на сучасному етапі [1]. Це у свою чергу потребує запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців, що дасть можливість реалізувати їх потенціал на практиці [2].

Основним виробничим фактором у ХХІ столітті стали знання. Саме на знаннях базується управлінська стратегія успішних корпорацій. Проблема управління знаннями є важливою не лише для комерційних організацій, а й для державних, оскільки знання є ключовим ресурсом у будь-якій організації. Водночас питання управ-

ління знаннями в державному секторі обговорюється вкрай мало. Тому дослідження підходів до застосування основних положень концепцій управління знаннями в державному управлінні, зокрема в розвитку професійної компетентності державних службовців, є досить актуальною проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Уперше термін «управління знаннями» з'явився в 1980-х роках, однак передумови виникнення цього поняття та у зв'язку з ним нової управлінської концепції можна віднести до середини ХХ століття. Саме в цей час сформувались основні уявлення про постіндустріальне суспільство та про новий тип працівника – «працівника знань» (людину, яка має вищу освіту, здібності набувати й застосовувати теоретичні та аналітичні знання, принципово інший, новий підхід до роботи та інший склад розуму; це людина, яка за собою праці «носить при собі»).

А. Кримська [3] виділяє три етапи розвитку концепцій управління знаннями:

І етап (1959–1985 роки) – виникають і розвиваються теорії постіндустріального/інформаційного суспільства в роботах американських учених Д. Белла, П. Друкера, М. Маклюєна, Й. Масуди, Е. Тоффлера та інших; концепція

неявного знання в монографії австралійського вченого М. Полані; зародження концепції «управління інформацією», розробка інформаційних основ управління знаннями в працях радянських учених В. Глушкова, Ю. Шрейдера, Р. Гиляревського, Л. Козачкова. Піонери гіпертекстової системи «системою управління знаннями» («Knowledge Management System»).

II етап (1986–1995 роки) – зародження у Швеції, США та Японії практично одночасно трьох різних підходів до концепції «управління знаннями», які отримали в подальшому відповідні назви: скандинавський, або європейський, японський та американський. Процес створення нових знань розглядається саме в межах японського підходу (І. Нонакі та Х. Такеучі). Автори європейського підходу розглядають управління знаннями як вимірювання й оцінку знань (К. Свейбі). Американський підхід полягає в безпосередньому управлінні знаннями (К. Віір). У цей період здійснюється розробка цілісної концепції управління знаннями, перший досвід її практичної реалізації в наукоємних компаніях і бізнесі; вводяться в науковий обіг терміни «організація, що самонавчається» (П. Сенге), «інтелектуальний капітал» (Т. Стюарт).

III етап (з 1996 р.) – широке розповсюдження концепції в усіх сферах діяльності, у тому числі науці, освіті, бібліотечній справі; формування «технологій управління знаннями» – сукупності процесів, методів, прийомів і програмно-технологічних засобів для забезпечення вільної циркуляції знань та їх генерації; визнання ученими й бізнес-співтовариством стрімко зростаючої ролі професійних знань.

Сьогодні у світі існує багато різноманітних публікацій, інтернет-порталів, що розглядають у тому чи іншому аспекті концепції управління знаннями. Регулярно проводяться конференції, бізнес-форуми для обговорення проблем і перспектив упровадження технологій управління знаннями в організаціях. Здійснено перевидання російською мовою низки відомих наукових праць у сфері управління знаннями. Серед них книги Т. Стюарта «Багатство від розуму» (1998 року), П. Сенге «П'ята дисципліна. Мистецтво і практика організацій, що самонавчаються» (1999 року), Е. Брукінг «Інтелектуальний капітал» (2001 року); монографії У. Буковича «Управління знаннями: керівництво до дії»

(2002 року), І. Нонакі та Х. Такеучі «Компанія – творець знання. Зародження і розвиток інновацій у японських фірмах» (2003 року), К. Арджирис «Організаційне навчіння» (2004 року), Дж. Пфедффера та Р. Саттон «Від знань до справи: як успішні компанії трансформують знання в дії» (2007 року); збірники «Управління знаннями» та «Як перетворити знання у вартість: рішення від IBM Institute for Business Value» (2006 року), авторами яких є відомі фахівці в галузі управління знаннями П. Друкер, І. Нонака, К. Аргіріс, Е. Лессер, Л. Прусак та інші.

Усе це свідчить про те, що управління знаннями є дуже актуальним і сучасним напрямом у науці й практиці, який є предметом дослідження багатьох науковців і практиків у всьому світі. В Україні поки що мало уваги приділяється вивченню концепцій управління знаннями. У журналі «Корпоративні системи» опубліковано декілька статей Т. Андрусенко на цю тематику, у яких основний акцент робиться на інформаційно-технологічному складнику [4; 5; 6]. У статті Я. Захарової та С. Захарова проаналізовано сучасне розуміння діяльності з управління знаннями [7]. Моделювання процесу створення організаційних знань розкрито в публікації Б. Вавжиняка [8]. Тому концепції управління знаннями та їх застосування в державному управлінні потребують науково-практичних пошуків.

Мета статті. Завдання публікації полягає у визначенні підходів до застосування основних положень концепцій управління знаннями в професійному розвитку людських ресурсів державної служби. Для досягнення цієї мети необхідно дослідити сучасні підходи до управління знаннями; визначити основні кроки запровадження концепцій управління знаннями в організації¹ та необхідні умови формування організації, що самонавчається; на прикладі фіскальної служби розглянути, як упроваджуються окремі положення концепцій управління знаннями в діяльність державних органів і в процес професійного навчання людських ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Управляти знаннями в організації – це застосовувати, оцінювати, трансформувати, передавати, оновлювати, зберігати, розвивати їх [9]. Це основні процеси управління знаннями. Сьогодні організаційні знання розглядаються як активи компанії. Де ж ці активи знаходяться та в якій формі існують?

Знання зазвичай поділяють на два типи: явні (explicit) і неявні, або приховані (tacit). Явні знан-

¹ Термін «організація» використовується як синонім терміна «орган державної влади».

ня – це формалізовані знання, що містяться в документах (паперових чи електронних), таблицях, презентаціях тощо. Це бази даних, бази знань, технології, ноу-хау. Вони, як правило, доступні всім корпоративним співробітникам, проблеми їх пошуку й отримання вирішено відносно добре. Неявні знання – це знання й досвід конкретних людей, які жодним чином і ніде не зафіксовані в межах цієї організації. Вони є власністю таких людей, не доступні для інших. Такі знання знаходяться в головах конкретних людей або взагалі на підсвідомому рівні. Одна з проблем управління знаннями полягає саме в тому, щоб зробити їх корпоративною власністю.

На сьогодні сформувались два основні теоретичні підходи до управління знаннями: технологічний і гуманістичний. Технологічний (процесний) підхід передбачає кодифікацію й формалізацію знань на основі формальних процедур за допомогою технологій (Інтернет, сховища даних, репозитарії, інструментарій підтримки прийняття рішень, засоби групової роботи тощо). Гуманістичний (практичний) підхід, на відміну від технологічного, передбачає, що значна кількість знань організації є неявними, тому жорсткі й формальні процедури фіксації знань не придатні для передачі розуміння. При цьому акцент робиться на створенні в організації співтовариств практиків, де полегшуються процеси обміну знаннями та їх засвоєння. Співтовариства виступають як неформальні групи людей, які регулярно зустрічаються для обміну ідеями й передовим досвідом [10].

Технологічний підхід є відносно новим і таким, що стрімко розвивається завдяки розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Гуманістичний підхід, хоч і виник раніше, ніж технологічний, є менш дослідженим із практичної точки зору. Однак останнім часом спостерігається усвідомлення того, що основна проблема стосується саме здатності співробітників організації створювати нові знання та ділитися ними, оскільки вони є основним джерелом конкурентних переваг. Вирішувати цю проблему значно складніше, ніж будь-яке технічне завдання.

Б. Гейтс у книзі «Бізнес зі швидкістю думки» [11] зазначає, що управління знаннями – це не що інше, як управління інформаційними потоками; воно має гарантувати, що необхідні повідомлення досягнуть потрібних людей у потрібний час, щоб ці люди могли здійснити необхідні дії. Управління знаннями є засобом, а не кінцевою метою. Кінцева мета полягає в зростанні інте-

лектуального потенціалу організації, або корпоративного коефіцієнта інтелекту. Під IQ корпоративної організації він розуміє не просто кількість розумних людей, які працюють в організації. Корпоративний IQ – це міра того, наскільки вільно в компанії поширюється інформація та наскільки успішно співробітники можуть користуватись ідеями один одного. Необхідно, щоб вище керівництво організації усвідомлювало важливість вільного поширення знань, інакше жодні зусилля в цьому напрямі не будуть успішними. Управління знаннями здатне принести найбільшу користь у таких чотирьох галузях: планування, обслуговування клієнтів, навчання персоналу та співробітництво в межах конкретних проектів.

Для впровадження концепції управління знаннями в організації необхідно здійснити певні кроки. Зокрема, в організації необхідно створити атмосферу, яка сприятиме співробітництву й обміну знаннями. Варто розробити та розпочати здійснення спеціальних проектів щодо поширення знань у межах організації, перетворивши цей процес на невід'ємний складник самої роботи, а не на деяке доповнення, без якого можна обійтись. Також необхідно встановити винагороду за передачу знань. Стара істина «знання – сила» інтерпретується деякими працівниками в тому розумінні, що краще цю цінність тримати при собі. Такі працівники прагнуть стати незамінними за рахунок володіння знаннями, яких немає в інших. Однак сила організації полягає не в таємних знаннях, а в тих, якими її працівники діляться один з одним. І ця ідея має знайти відображення в корпоративній системі цінностей і заохочень.

Епоха Інтернету започаткувала нові підходи до управління знаннями. Соціальні мережі створили особливе середовище для добровільного обміну знаннями, проте не за рахунок примусу й кодифікації. Співробітництво та стимулювання інновацій – це дві рушійні сили управління знаннями в сучасному світі. Максимальну віддачу технології управління знаннями дають в оптимізації процесів прийняття рішень і створенні середовища для швидкого й стійкого процесу формування інновацій. Створювати знання, зберігати їх та застосовувати там, де потрібно, – саме це є управлінням знаннями.

Сучасна стратегія розвитку людських ресурсів передбачає формування організації, що самонавчається, створення умов для навчання, розвитку й удосконалення професійних умінь і навичок, компетентності її працівників. П. Сен-

ге описує організацію, що самонавчається, як місце, де працівники постійно розширюють свої можливості щодо створення результатів, до яких вони прагнуть; де вирощуються нові широкомасштабні способи мислення; де працівники постійно навчаються тому, як навчатись разом. Учений визначив п'ять основних понять, які потрібні організації та її співробітникам, щоб стати організацією, що самонавчається:

1) особиста майстерність – прагнення працівників до вдосконалення своїх умінь і пошуку нових знань не лише з огляду на виробничу необхідність, а й із власної ініціативи та внутрішньої потреби в цьому;

2) створення загального бачення – для досягнення організаційних цілей важливо мати загальне уявлення про бажане майбутнє організації, яке має бути відоме й сприйняте абсолютно всіма працівниками;

3) групове навчання – здійснюється не лише у формі навчальних заходів, а й у самому трудовому процесі шляхом діалогів, дискусій, обміну досвідом, результатом якого є синергетичний ефект;

4) когнітивні моделі – виявлення й аналіз існуючих стереотипів і ментальних штампів для успішного впровадження змін;

5) системне мислення – дисципліна, що об'єднує всі попередні; це основна вісь і набір інструментів, які дають змогу людям бачити закономірності в складних системах [12].

У Європейському стандарті з організаційної культури значна увага приділяється характеристиці організації, що самонавчається [5]. Така організація навчається використовувати навчання для досягнення своїх цілей; допомагати людям оцінювати ефект від свого навчання в організації; уникати повторення одних і тих же помилок; пов'язувати індивідуальну ефективність з ефективністю всієї організації; створювати структури й процеси, що підтримують процес навчання; сприяти постійному творчому діалогу; бути сприятливою до відкритого співробітництва всіх працівників і прийняття ризиків.

Організація, що самонавчається, виглядає таким чином: навчання проходить у співробітництві, відкрито й «поверх бар'єрів»; дані швидко перетворюються на корисні знання «в потрібному місці і в потрібний час»; інвестує в навчання, що відхиляється від головного напрямку роботи, підтримує людей і групи, які бажають здійснювати спеціальні навчальні проекти.

Організація, що самонавчається, еволюціонує – проводить постійний моніторинг поточних думок

про процес навчання; пов'язує цілі навчання з баченням і місією організації; бачить нові перспективи; знаходить або «вирощує» лідерів менеджменту; шукає «больові точки» та «вузькі місця», де може допомогти більш ефективно навчання.

Концепції управління знаннями є досить актуальними для професійного розвитку людських ресурсів фіскальної служби. Окремі положення цих концепцій успішно впроваджуються в діяльність органів державної фіскальної служби (далі – ДФС) у процесі її розвитку й модернізації. На сьогодні створена та підтримується в актуальному стані Єдина база податкових знань, яка налічує понад 13 тисяч уніфікованих відповідей на запитання платників податків. Вона розміщується на веб-порталі податкової служби та доступна як усім платникам податків, так і податківцям. У середньому впродовж 2015 року було до 50 тисяч звернень на місяць до Єдиної бази податкових знань [13].

Успішно функціонує в структурі ДФС України Інформаційно-довідковий департамент, працівники якого впродовж 2015 року надали платникам податків понад 35 тисяч відповідей факсом, електронною поштою; до 20 тисяч відповідей на телефонні дзвінки впродовж тижня. Банк офіційних роз'яснень щодо застосування норм податкового законодавства також створює певні передумови для поширення концепцій управління знаннями в діяльності фіскальної служби на основі технологічного підходу.

Створення умов для професійного зростання й розвитку працівників фіскальної служби визначено пріоритетним завданням у новій моделі розвитку ДФС України. Важлива роль у професійному розвитку людських ресурсів належить професійному навчанню. Основним видом навчання на сьогодні є підвищення кваліфікації за професійними програмами у відомчих навчальних закладах, проведення короткострокових семінарів, професійно-економічне навчання на робочих місцях, стажування. З метою виявлення та поширення неявних знань (гуманістичний підхід) у процесі професійного навчання широко застосовуються активні форми й методи навчання: тренінги, дискусії, обговорення проблемних питань і висвітлення позитивного досвіду під час науково-практичних семінарів, конференцій, захисту випускних робіт, за результатами яких узагальнюються проблемні питання й пропозиції щодо їх вирішення.

Упровадження основних положень концепцій управління знаннями в систему управлін-

ня професійним розвитком людських ресурсів ДФС, на нашу думку, необхідно спрямувати насамперед у процес професійного навчання. Для цього необхідно виконати такі завдання:

1) створити й забезпечити розвиток віртуального навчального середовища фіскальної служби, яке можна буде використовувати для організації докурсової підготовки за професійними програмами підвищення кваліфікації, професійно-економічного навчання на робочих місцях, проведення короткострокових і постійно діючих тематичних семінарів та спеціалізованих курсів, самоосвіти з використанням можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Під віртуальним навчальним середовищем фіскальної служби ми розуміємо веб-ресурси, телекомунікаційне й програмне забезпечення навчального призначення, розміщені в корпоративній комп'ютерній мережі ДФС, на веб-сайтах органів ДФС, відомчих навчальних закладів, які використовуються для всіх видів підвищення кваліфікації працівників органів ДФС;

2) запровадити постійно діючі тематичні семінари, спеціалізовані короткострокові курси з використанням дистанційних технологій навчання та подальшою перспективою створення мережних дистанційних курсів для навчання на робочих місцях за різними функціональними напрямками, зокрема з вивчення норм Податкового кодексу України тощо;

3) розширити напрями підвищення кваліфікації за дистанційною формою за рахунок розробки нових дистанційних курсів. У перспективі перевести навчання фахівців із курсів, що стосуються застосування стандартних процедур адміністрування податків, на дистанційну форму навчання. Очне навчання в навчальних закладах проводити для керівних працівників і працівників підрозділів, які безпосередньо контактують із платниками податків, широко використовуючи тренінгові та інші активні форми й методи навчання;

4) поліпшити якість навчально-методичних матеріалів курсів (програма курсу, лекційний матеріал, презентації, практичні завдання та завдання для самостійної роботи, тестові завдання), створити навчально-методичний мультимедійний контент для кожного курсу й підтримувати його в актуальному стані. У навчально-тематичних планах передбачити більш широке використання активних та інтерактивних форм і методів навчання (форуми, вебінари, семінари, практикуми, тренінги, виїзні заняття);

5) забезпечити створення банку прикладів позитивного досвіду вирішення проблемних питань адміністрування податків, розширити можливості використання єдиної бази податкових знань у навчальному процесі;

6) запровадити незалежне комп'ютерне тестування працівників органів ДФС України для складення іспиту під час проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органах фіскальної служби тощо.

Висновки і пропозиції. Практичне застосування основних положень концепцій управління знаннями є актуальним для професійного розвитку людських ресурсів державної служби. Система управління знаннями в організації має вирішувати такі завдання:

- збір, формалізація й накопичення знань;
- оперативна актуалізація знань персоналу;
- можливість застосовувати модель колективного розуму для вирішення завдань;
- збільшення періоду ефективності використання знань;
- можливість повторного використання отриманих знань;
- зниження залежності організації від знань конкретного співробітника;
- зменшення періоду, коли працівник споживає знання (навчається) та збільшення періоду, упродовж якого працівник використовує й прирощує загальні знання організації;
- залучення працівників у процес обміну, накопичення та споживання знань;
- забезпечення неперервного зростання загальних знань організації в умовах ротації кадрів;
- надання працівникам інструментів для самонавчання й професійного саморозвитку.

Розробка пропозицій щодо застосування основних положень концепцій управління знаннями організацій, що самонавчаються, у публічному управлінні є перспективним напрямом подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
2. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p>.

3. Крымская А. Хронологическая шкала основных событий в развитии концепции «управления знаниями» за рубежом и в России / А. Крымская [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.kmtec.ru/publications/library/select/chron_km.shtml.
4. Андрусенко Т. Измерение интеллектуального капитала / Т. Андрусенко // Корпоративные системы. – 2006. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.management.com.ua/ims/ims121.html#resp#resp>.
5. Андрусенко Т. Организационная культура в контексте управления знаниями / Т. Андрусенко // Корпоративные системы. – 2006. – № 5. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.management.com.ua/qm/qm104.html#resp#resp>.
6. Андрусенко Т. Стратегия управления знаниями предприятия / Т. Андрусенко // Корпоративные системы. – 2007. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.management.com.ua/strategy/str158.html#resp#resp>.
7. Захарова Я. Сущность, подходы и инструменты управления знаниями / Я. Захарова, С. Захаров // Экономика строительства и городского хозяйства. – 2011. – Т. 1. – № 2. – С. 133–139.
8. Вавжиняк Б. Управління знаннями – виклик майбутнього / Б. Вавжиняк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/hrm/hrm016.html>.
9. Koenig M. What is KM? Knowledge Management Explained / М. Koenig [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmworld.com/Articles/Editorial/What-Is-.../What-is-KM-Knowledge-Management-Explained-82405.aspx>.
10. Андреева Т. Создание знаний как условия долгожительствa компании / Т. Андреева, В. Расков // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Серия 8. – 2006. – Вып. 3. – С. 138–147.
11. Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли / Б. Гейтс. – М. : Эксмо-Пресс, 2000. – 480 с.
12. Сенге П. Пятая дисциплина. Искусство и практика самообучающейся организации / П. Сенге. – СПб. : Олимп-Бизнес, 2009. – 448 с.
13. Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zir.sfs.gov.ua/>.

Журавский В. Л. Управление знаниями в профессиональном развитии человеческих ресурсов фискальной службы Украины

Статья посвящена проблеме определения подходов к применению основных положений концепций управления знаниями в развитии профессиональной компетентности государственных служащих на примере фискальной службы. Исследована хронология становления и развития основных концепций управления знаниями. Определены основные шаги внедрения концепций управления знаниями в организации и необходимые условия формирования самообучающейся организации.

Ключевые слова: управление знаниями, система управления знаниями, самообучающаяся организация, человеческие ресурсы, управление человеческими ресурсами, профессиональное развитие, фискальная служба.

Zhuravskyy V. Knowledge management in professional development of human resources of Ukraine fiscal service

The article devoted to the definition of approaches to the application guidelines in the development of knowledge management concept of professional competence of public employee as an example of fiscal services. It was studied the chronology of formation and development of the basic concepts of knowledge management. There were specified the key steps for the implementation of knowledge management in the organization and the necessary conditions for the formation of a self-learning organization.

Key words: knowledge management, knowledge management system, self-learning organization, human resources, human resource management, professional development, fiscal service.

УДК 35.073.515

Н. Г. Романова

магістрант факультету соціології та управління
Запорізького національного університету

ОПТИМІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто умови, шляхи, оптимізацію управління майном комунальної власності територіальних громад в Україні. Описано проблеми та шляхи вдосконалення управління комунальною власністю, запропоновано концептуальні засади підвищення ефективності її використання.

Ключові слова: власність, комунальна власність, управління, місцеве самоврядування, територіальна громада, система управління

Постановка проблеми. Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені важливі питання взаємовідносин держави, територіальних громад, особи та утвердження в Україні європейських стандартів життя.

Ефективність місцевого самоврядування має бути забезпечена через поступовий відхід від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних справ місцевого значення.

З огляду на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих і власних повноважень, за надання послуг соціального характеру матеріальні основи місцевого самоврядування мають відповідати в першу чергу вимогам доцільності існування й ефективного управління і використання. Одночасно слабкість його фінансових основ потребує більшої уваги до джерел наповнення місцевих бюджетів. Тому розгляд фінансових основ місцевого самоврядування може перебувати лише в нерозривній єдності з майновими питаннями.

Сьогодні для органів місцевого самоврядування надзвичайно важливим практичним завданням на шляху створення та розвитку власної матеріально-фінансової бази є здійснення позитивних перетворень в управлінні

власністю територіальних громад, тобто зміна системи управління комунальною власністю з метою підвищення ефективності її функціонування. Одним із шляхів зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування є оптимізація управління майном територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Управління комунальною власністю є одним з різновидів соціального управління, адже безпосередньо пов'язане з людською діяльністю. Під процесом управління комунальною власністю слід розуміти регламентовану законом діяльність, спрямовану на використання об'єктів комунальної власності відповідно до завдань та функцій, що покладені на органи місцевого самоврядування.

Питання управління комунальною власністю розглядаються в працях багатьох учених – економістів, психологів, соціологів, політиків. Зокрема, теоретико-методологічні та прикладні аспекти підходів до управління власністю знайшли висвітлення в наукових працях В. Алексєєва, О. Ольшанського, М. Тітова, О. Бондаря, С. Варгіча, А. Гальчинського, Л. Музики, І. Юрія, О. Дзери, А. Єпіфанова, В. Ларцева, Б. Мільнера, Т. Соколенко, Я. Усенко, Я. Шевченко, В. Шупіро та інших. Багато хто з них вважає, що, на жаль, більшість місцевих органів влади погано розуміють роль майна і можливості його використання в інтересах збільшення прибутків і розв'язання соціальних проблем громади, лише незначна кількість місцевих органів влади розглядають своє майно як стратегічний актив, яким необхідно кваліфіковано управляти. Зокрема, у працях В. Устименко

[2] наведені основні поняття, структура та механізми формування і взаємодії органів, уповноважених управляти комунальним майном.

У дослідженнях М. Тітова та В.Алексєєва [8] розкрито норми права та локальні положення і порядки з майнових питань; останній визначає також загальні організаційно-теоретичні засади. Втім, у питаннях оптимізації механізмів управління комунальною власністю, серед дослідників, переважає ситуативний підхід, що вимагає приведення системи управління майною базою місцевого самоврядування у відповідність з існуючими перетвореннями та розробки якісно нового концептуального документу розвитку комунальної власності.

Мета статті – визначення науково-теоретичного обґрунтування, аналіз перспектив розвитку і шляхів оптимізації управління комунальною власністю територіальних громад в Україні, розробка пропозицій і рекомендацій щодо зазначеного питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. З проголошенням незалежності Україна як суверенна держава почала самостійно формувати власну економічну політику. На той час перед Україною стояли невідкладні завдання щодо забезпечення переходу від адміністративно-командної системи управління до саморегульованої ринкової економіки та розбудови місцевого самоврядування. Серед найважливіших із них був перехід від монополії державної власності до багатоманітності форм власності та видів господарювання через приватизацію та роздержавлення.

Поняття «комунальна власність» у законодавстві України з'явилася в грудні 1990 р. з прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування». Законодавство визначило, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а управління комунальною власністю здійснюють від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні місцеві Ради народних депутатів і уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування.

Комунальна власність, згідно з Конституцією України, як власність територіальних громад сіл, селищ, міст є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування [7, с. 142]. До її складу входить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові

товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі і нерухомі об'єкти тощо. З огляду на те, що комунальна власність становить економічну основу господарського комплексу міста, села, селища, однією з перспектив розвитку та підвищення ефективності відповідно міської, сільської та селищної економіки є підвищення оперативності управління цією власністю, у тому числі ефективності її використання на договірних засадах.

Аналізуючи нормативно-правові документи України щодо власності територіальних громад, слід зазначити, що вітчизняний законодавець, обумовлюючи відносини з управління комунальною власністю, врахував досвід економічно розвинених країн Західної Європи, США та Канади [3]. Зокрема, це стосується закріплення поняття комунальної власності як самостійного та рівноправного виду власності, визнання територіальних громад власниками комунального майна, застосування загальноприйнятих форм використання комунального майна, таких як оренда, приватизація, оперативне управління та господарське відання тощо.

Під управлінням комунальною власністю слід розуміти здійснення від імені та в інтересах територіальної громади органами місцевого самоврядування діяльності (у межах визначених законом повноважень) з формування, володіння, використання та розпорядження комунальним майном [6].

Процес формування інституту комунальної власності в Україні, незважаючи на його довготривалість, ще не завершено, і він давно перебуває в центрі уваги науковців, які досліджують проблеми місцевого самоврядування.

По-перше, на відміну від практики більшості зарубіжних країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безкоштовної передачі з загальнодержавної в комунальну власність. У зарубіжних країнах майно комунальної власності сформовано, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності у власність територіальних громад, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

По-друге, у зарубіжних країнах, включаючи Російську Федерацію, на відміну від України до 1996 року, майно комунальної власності не за-

раховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних громад.

По-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як орган місцевого самоврядування, а отже, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де була передбачена обласна, районна, міська, районна у містах, сільська і селищна різновиди комунальної власності, у зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної адміністративно-територіальної одиниці, що створюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування. Щодо закордонних регіональних органів влади, які також мають певні самоврядні права, то їх економічною основою є кошти та майно, що перебувають у власності населення регіонів.

Управління власністю територіальних громад має відбуватися за такими принципами:

- по-перше, забезпечення належної матеріальної основи місцевого самоврядування. Мова йде про захист інтересів міста як єдиного соціально-економічного організму, захист інтересів населення як споживача послуг і продукції комунальних організацій та підприємств.

- по-друге, забезпечення ефективності управління майновим комунальним комплексом, його доцільне використання в умовах розвитку ринкової економіки на основі повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, розвитку підприємництва, поширення процесів приватизації та демонополізації.

Ми вважаємо, що для реалізації цих принципів механізм управління власністю територіальних громад має відповідати таким основним вимогам:

- інтереси місцевої громади мають бути узгоджені з інтересами держави;

- виключення дублювання функцій в управлінні;

- підвищення персональної відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектору економіки;

- диференційований підхід до об'єктів комунальної власності з погляду вибору форм та методів управління;

- забезпечення організаційної та методичної єдності об'єктів комунальної власності адміністративно-територіальної одиниці;

- забезпечення економічної зацікавленості об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності.

З огляду на окреслені завдання слід відзначити, що в сучасних умовах організація управління комунальною власністю – досить складна проблема, яка вимагає застосування різних методів управління та їх комбінації.

Не менш важливе місце серед комплексу проблем оптимізації управління комунальною власністю посідає оцінка ефективності управлінських заходів, що були застосовані чи будуть застосовані до об'єктів власності територіальної громади. І тут слід наголосити на специфічності даного питання відносно такого об'єкта управління, як комунальна власність. Річ у тому, що при визначенні економічної ефективності використання комунального майна, яке перебуває у віданні комунальних підприємств, організацій, виникають певні труднощі та проблеми. Насамперед це стосується того, що комунальне майно, передане в управління відповідній установі, як правило, не є самостійним суб'єктом господарювання, воно використовується у процесі господарської діяльності компанії разом з іншим майном підприємства.

У процесі використання майна змінюється і структура комунальної власності (відбуваються знос, списання, модернізація, добудова, переоснащення тощо). На практиці виникають досить серйозні проблеми розподілу приросту окремих складових між частиною взятого в управління майна (майна комунальної власності) і частиною власного майна підприємства. Це зумовлює певну специфіку на систему фінансових показників, які характеризують економічну ефективність використання комунального майна, переданого в управління.

Крім економічних показників ефективності використання комунальної власності, треба приділити особливу увагу також розвитку соціальної сфери, якості життя населення, екології та стану природного середовища. Соціальна ефективність управління комунальною власністю визначається через зміну якості життя територіальної громади порівняно зі зміною використання для цього ресурсів. Зміна якості життя населення залежить не лише від економічної ефективності управління, а й від безлічі інших чинників, у тому числі від загальної соціальної ситуації в державі. Ефективність управління комунальною власністю не може бути виміряна лише одним показником і має визначатися як

результат складної взаємодії різних чинників: природних, економічних, соціальних, екологічних та інших, що впливають на управлінські рішення.

Отже, у сучасних умовах потрібен метод комплексної оцінки цього процесу, що ґрунтується на системі різних показників (ринкових, фінансових, соціальних, науково-технічних тощо). Саме така методологія створить дієву систему моніторингу процесів управління на місцевому рівні і дасть змогу об'єктивно оцінити якість управління комунальною власністю.

У соціальному аспекті формування комунальної власності – це перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, який не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ та послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції органів місцевого самоврядування і послугами яких користуються мешканці територіальної громади. Вирішення також потребує і таке питання, як фінансування переданих в комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств: житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

Соціальна ефективність управління комунальною власністю визначається у зміні кількості робочих місць, поліпшенні умов праці, впливі на структуру виробничого персоналу, забезпеченні населення окремими видами товарів (послуг), поліпшенні здоров'я працівників і населення, заощадженні вільного часу. Соціальні результати в більшості випадків піддаються вартісній оцінці та включаються до складу загальних результатів економічної ефективності управління власністю. Крім того, соціальна ефективність – це задоволеність громадян послугами, які надаються комунальними установами.

В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства. За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора.

Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві

бюджети фінансують надання послуг, які, по суті, є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин. Однак інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Різні функції комунальних підприємств дають змогу говорити не лише про необхідність приватизації таких підприємств, але і про розрізнення двох груп у сукупності самих об'єктів комунальної форми власності: об'єкти соціального характеру та суто комерційні об'єкти. Перша категорія об'єднує в собі об'єкти, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади: це мережа забезпечення населення комунальними послугами, заклади освіти та охорони здоров'я, об'єкти інженерно-технічної інфраструктури міста, житловий фонд тощо. До другої категорії належить уся комунальна власність, функціонування якої безпосередньо не пов'язане з виконанням певних соціальних функцій: нерухомість офісного, торговельного та складського призначення, підприємства комунальної форми власності, що не є природними монополіями та працюють на ринку (наприклад, будівельні компанії). Такий поділ потребує різних підходів до управління цими підприємствами.

Об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг соціальної сфери, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території.

Ефективність діяльності системи управління комунальною власністю значною мірою залежить від удосконалення її нормативно-правового забезпечення. Дослідник В. Алексєєв доводить, що процес формування матеріальної основи місцевого самоврядування ще не завершено: не повною мірою сформовано законодавче поле щодо комунальної власності, не визначено пра-

вовий режим майна спільної власності. Запровадження дієвих механізмів управління комунальною власністю окремих територіальних громад є одним з важливіших аспектів державного управління на сучасному етапі.

Висновки та рекомендації. Серед багатьох важливих проблем державного управління велике значення надається оптимізації територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування; розподілу функцій за вертикаллю органів місцевого самоврядування, між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування; удосконаленню локальної нормативно-правової бази щодо управління комунальною власністю; забезпеченню ефективного використання, збереження та примноження майнової бази; підвищенню фінансово-економічних показників діяльності її суб'єктів та максимальному наповненню дохідної частини бюджету, що спрямовано на кінцевий результат – гідний життєвий рівень населення територіальної громади.

З викладеного бачимо, що в сучасних умовах вітчизняного державотворення проблема управління комунальною власністю набула загальнодержавного масштабу. Навіть невеликий аналіз проблем оптимізації управління комунальною власністю показує: хоча Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зробили суттєвий крок в урегулюванні питань управління комунальною власністю, але вже кілька років на порядку денному гостро стоїть питання про прийняття першого закону про комунальну власність та управління об'єктами комунальної власності, який з позицій уже нового покоління законодавства, заснованого на пріоритеті прав і свобод громадян, вважаємо, врегулює основні питання функціонування цієї форми власності.

На нашу думку, доцільним є визначення та теоретичне обґрунтування напрямків удосконалення управління об'єктами комунальної форми власності, розробка науково-методологічних рекомендацій для підвищення ефективності використання комунального майна. Це зумовлюється необхідністю створення ефективної нормативно-правової бази для управління об'єктами комунальної форми власності, а також впровадженню єдиного банку даних об'єктів комунальної форми власності з метою максимізації бюджетних доходів в умовах інтеграції комунального сектора в загальну систему ринкових відносин.

Крім того, створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів до місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру, – це напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Враховуючи вищевикладене, а також той факт, що деякі норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не узгоджуються з принципами правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне провести удосконалення чинного законодавства, зокрема:

- 1) врегулювати питання чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення організаційно-правової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування;
- 2) внести відповідні зміни до чинного законодавства та привести його у відповідність до Конституції України в частині управління об'єктами спільної власності територіальних громад;
- 3) на законодавчому рівні встановити, що відчуження об'єктів комунальної власності, які є стратегічно важливими для територіальної громади, має здійснюватися винятково за рішенням місцевого референдуму;
- 4) вдосконалити законодавчу базу шляхом прийняття окремого закону про комунальну власність, який повинен подолати неоднозначний підхід до концептуальних положень щодо управління майном та узгодити цілий ряд питань з управління майном права комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також їх спільною власністю, які недостатньо врегульовані чинними законодавчими та нормативно-правовими актами;
- 5) забезпечити удосконалення нормативно-правової бази органів місцевого самоврядування шляхом прийняття статутів територіальних громад та інших власних нормативно-правових актів.
- 6) об'єкти комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального ха-

рактеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою покращення якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів повинно базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій. Із цією метою необхідно удосконалити принципи організації місцевими органами належної роботи по управлінню об'єктами соціальної сфери, переданими у комунальну власність.

Перспективи подальшого дослідження проблеми полягають у вивченні позитивного досвіду територіальних громад щодо управління комунальною власністю та створення умов для поширення його в практиці місцевого самоврядування України.

Список використаної літератури:

1. Ковальова О. Концепція розвитку комунальної власності в Україні / О. Ковальова // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 202–207.
2. Устименко В. Правовое регулирование отношений коммунальной собственности / В. Устименко / Хозяйственное право ; под ред. акад. В. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – С. 479–499.
3. Дробот І. Формування відносин з управління комунальною власністю в Україні: організаційно-правовий аспект / І. Дробот, А. Рачинський // Держава і суспільство. – 2012. – С. 149–154.
4. Гуськова І. Система управління комунальною власністю / І. Гуськова // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2013. – Вип. 35. – С. 229–235.
5. Вакуленко В. Проблеми управління комунальною власністю великих міст у сучасних умовах / В. Вакуленко // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 1996. – № 1. – С. 172–185.
6. Сментина Н. Характеристика системи управління комунальною власністю в Україні / Н. Сментина // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – С. 47–50.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
8. Тітов М. Комунальна власність в Україні. Нормативно-правове забезпечення / М. Тітов, В. Алексєєв. – Х. : Стиль-Іздат, 2008. – 432 с.

Романова Н. Г. Оптимизация управления коммунальной собственностью территориальных сообществ в Украине

В статье рассмотрены условия, пути, оптимизация управления имуществом коммунальной собственности территориальных сообществ в Украине. Описаны проблемы и пути усовершенствования управления коммунальной собственностью и предложено концептуальные основы повышения эффективности ее использования.

Ключевые слова: *собственность, коммунальная собственность, управление, местное самоуправление, территориальное сообщество, система управления.*

Romanova N. Optimization of communal property of territorial communities in Ukraine

An article provides ways to optimize the management of communal property of territorial communities in Ukraine. It describes problems and ways to improve the management of communal property and suggests conceptual basis of improving the efficiency of its use.

Key words: *property, community property, management, local self-government, local community, management system.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353:[005.8:332.14](043.3)

Т. М. Безверхнюк

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри управління проектами
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПАРТНЕРСЬКА МЕРЕЖА ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

У статті доведено, що мережевий підхід до проектного управління регіональним розвитком є способом організації управлінської практики, котрий передбачає певну відмову від структурно-функціонального підходу (ієрархічних асиметричних структур, для яких характерна деяка нерівність, коли розвиток одних відбувається за рахунок інших) та орієнтований на використання інших базових ресурсів – інформації та технології (знань). Партнерська мережа як інституціональна форма державного механізму проектного управління регіональним розвитком – це формалізація (створення системи норм і правил, що регламентують формат, процеси, процедури) взаємовідносин між учасниками проектного управління та зацікавленими сторонами регіонального розвитку на основі договорів (угод, контрактів) стосовно здійснення спільної діяльності, направленої на досягнення конкретної цілі.

Ключові слова: державний механізм проектного управління, регіональний розвиток, партнерство, мережевий підхід, партнерська мережа.

Постановка проблеми. Державно-управлінська діяльність реалізується через інституції, які характеризують ступінь взаємодії структур, регуляторні впливи на політику регіонального розвитку, перерозподіл ресурсів тощо. Державне регулювання регіонального розвитку – це організаційно оформлена система інституцій та інститутів, які структурують взаємовідносини суб'єктів в процесі реалізації регіональної політики. Розвиток регіону функціонально підлягає впливу регуляторного механізму, створеного державою (політичний, адміністративний, економічний режими), що окреслює параметри та межі соціально-економічних змін. Управління змінами відбувається через цілеспрямоване втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в теперішню соціальну практику. Процес інституалізації в проектний формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування в соціальну дійсність з метою розв'язання

публічної проблеми отримав назву «управління проектами в публічній сфері». Таким чином, інституціональне забезпечення проектної діяльності у сфері регіонального розвитку є однією з фундаментальних основ ефективної реалізації програми реформ.

Реформи можуть бути успішними лише в тому разі, якщо вони будуть реалізовуватися комплексно, таким чином, щоб перетворення в одній сфері, наприклад економічній, стимулювали перетворення в соціальній сфері, а вони, у свою чергу, – в політичній сфері та навпаки. Держава без вироблення певного образу майбутнього, а також схваленої суспільством стратегічної моделі поведінки приречена на кризи. Тому розроблення державного механізму управління соціально-економічними процесами регіонального розвитку на засадах проектного підходу вже набуло практичної нагальності. Доцільність інтеграції проектної методології в державно-управлінську діяльність пов'язана

насамперед з необхідністю ухвалення складних управлінських рішень в умовах обмежених фінансових коштів, великого ступеня невизначеності та ризиків.

Територіальні громади, громадські організації, суб'єкти підприємницької діяльності, органи публічної влади під час визначення та реалізації стратегічних пріоритетів регіонального розвитку взаємодіють під впливом чинних інституційних взаємозв'язків (територіальні громади – органи місцевого самоврядування – громадські організації; громадські організації – суб'єкти підприємницької діяльності – органи публічної влади; суб'єкти підприємницької діяльності – органи публічної влади; органи місцевого самоврядування – органи державної влади тощо). Але така взаємодія різнонаправлена, стихійна та дещо некерована в силу відсутності системного підходу до управління даним процесом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У 1980–1990-ті роки дослідження мережевих механізмів взаємодії акторів набуло популярності разом з концепцією *public management* – «громадського управління» [24]. Важливим напрямом у просуванні мережевих досліджень стала розробка питань, що стосуються можливості інкорпорування мережевої концепції управління в сучасні теорії держави [15]. На сьогодні обґрунтування доцільності використання мережевих принципів управління зустрічається в низці науково-практичних робіт, що аналізують становлення і сучасний рівень розвитку публічної політики та механізмів державного управління, зокрема роботи О.М. Бабінової [1], В.А. Бикової [3], З.С. Вікторова [5], Р. В. Войтович [6], В.І. Надраги [9], В.Г. Підлесної [10], В.М. Сергєєва [11], Л.В. Сморгунова [12; 13] та інших науковців.

Отже, концепція партнерських мереж має низку характеристик, що дозволяють розглядати її як альтернативну ринку та вертикальній ієрархії модель публічного управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Інституціональна форма відтворює державний механізм проектного управління як публічний інститут – об'єднання різних груп дійових осіб публічної політики, кожна з яких переслідує власну ціль. Відповідно, нормальне функціонування державного механізму обумовлюється не тільки раціональністю організаційно-оформленої системи інституцій, але й урахуванням потреб та інтересів суб'єктів проектної діяльності, забезпеченням їх узгодженості на основі пошуку компромісу, що й визначає

публічний формат державного механізму проектного управління регіональним розвитком.

Характерною ознакою інституціональної форми є забезпечення ефективної взаємодії між усіма дійовими особами та залучення зацікавлених сторін до реалізації проекту. Незважаючи на те, що питанню взаємодії приділяється достатньо уваги та визначено 5 її рівнів – поінформовання, комунікація, консультування, залучення і партнерство [1; 6; 9], на практиці активно використовуються тільки перші три. Вивчення партнерства як інституціональної форми взаємовідносин суб'єктів реалізації проектів регіонального розвитку потребує подальших наукових досліджень.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування партнерської мережі як інституціональної форми державного механізму проектного управління регіональним розвитком і способу організації управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Державний механізм проектного управління регіональним розвитком як регламент дій суб'єктів регіонального врядування в процесі розроблення та реалізації проекту регіонального розвитку в межах його життєвого циклу має забезпечити ефективність управління системою взаємовідносин між державними та недержавними інститутами. На сьогодні для цієї системи взаємовідносин характерна послідовна еволюція їх видів – від взаємодії до співробітництва та партнерства.

Взаємодія як процес безпосереднього або опосередкованого впливу суб'єктів один на одного, що породжує причинну обумовленість їхніх дій і взаємозв'язок, потребує активності та взаємної спрямованості дій тих людей, які беруть у ньому участь. Територіальні громади, громадські організації, суб'єкти підприємницької діяльності, органи публічної влади під час визначення та реалізації стратегічних пріоритетів регіонального розвитку взаємодіють під впливом чинних інституційних взаємозв'язків (територіальні громади – органи місцевого самоврядування – громадські організації; громадські організації – суб'єкти підприємницької діяльності – органи публічної влади; суб'єкти підприємницької діяльності – органи публічної влади; органи місцевого самоврядування – органи державної влади тощо). Але така взаємодія різнонаправлена, стихійна і дещо некерована в силу відсутності системного підходу до управління даним процесом. Зокрема, це стосується взаємодії щодо задоволення публічних

регіональних інтересів, у яких тільки органи державної влади володіють можливостями (ресурсами, насамперед ресурсами влади) їх реалізовувати, а всі інші суб'єкти спроможні тільки їх визначати.

Співробітництво – це розвиток чинної взаємодії, який визначає точки сполучення інтересів різних зацікавлених груп. Укладаються угоди про наміри щодо спільної реалізації стратегічних цілей – відбувається формалізація процесу взаємодії, формування інфраструктури співробітництва. Найяскравішими прикладами такого співробітництва є угоди про регіональний розвиток, Меморандум про партнерство та співробітництво між Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) та Українським союзом промисловців і підприємців, Меморандум про співпрацю між Мінрегіонбудом і Всеукраїнською асоціацією «Асоціація міст України», підписання соціальних угод між органами місцевого самоврядування та господарюючими суб'єктами цих територій тощо.

Партнерство – це вид взаємодії, що передбачає формалізацію відносин на основі укладення договорів між конкретними організаціями для реалізації конкретних цілей. У документах ООН під партнерством розуміють «добровільні та засновані на співробітництві взаємовідносини між різними суб'єктами, які представляють державу та які не пов'язані з нею, за яких усі учасники домовляються спільними зусиллями досягати спільної мети або виконувати конкретну задачу та спільно долати несприятливі фактори, нести спільну відповідальність, надавати на взаємній основі ресурси і знання та користуватися досягнутими результатами» [25]. Майкл Уорнер і Пол Грінер, автори доповіді з МСП, опублікованої Глобальним партнерством в ім'я знання (Global Knowledge Partnership), пропонують дещо інше, більш конкретне визначення: «партнерство – це союз між сторонами, що представляють уряд, бізнес, громадянське суспільство, у якому стратегічно об'єднуються ресурси та здібності кожної сторони з метою відповіді на ключові виклики як інструменту, що сприяє сталому розвитку, і яке засноване на засадах розподілу ризиків, витрат і загальної користі» [18].

Основою партнерства є компроміс інтересів, за якого досягається максимальна реалізація інтересів суб'єктів шляхом формування партнерської мережі (координація дій, об'єднання ресурсів, обмін інформацією) між суб'єктами. Прикладом інституціоналізації цієї форми вза-

ємодії є інститути соціального партнерства, державно-приватного партнерства, стратегічного партнерства, громадсько-державного партнерства.

Ефективність партнерства визначається такими характеристиками:

- наявність загальної цілі або стратегічних інтересів;
- внесок усіма сторонами в загальний фонд ресурсів у грошовій або натуральній формі;
- обмін інформацією;
- прозорість і спільне встановлення фактів;
- опора на ключові та взаємодоповнюючі компетенції кожної зі сторін;
- розподіл між сторонами фінансових і репутаційних ризиків і переваг.

Отже, партнерство є найефективнішою інституціональною формою взаємовідносин суб'єктів реалізації проектів регіонального розвитку завдяки її ґрунтуванню на засадах компромісу інтересів та об'єднання ресурсів.

Концепція інституціоналізму, на думку вітчизняних науковців [2], привела до впевненості в тому, що об'єктивно визріла необхідність створення принципово нової моделі політичного та економічного ладу. Й. Хюбнер визначає цю модель як «комунікативну соціальну інтеграцію», «всеосяжну комунікативну спільноту», К. Амонал називає нову політичну модель «регіональною політичною автономією». І в тому, і в іншому підході постає проблема досягнення консенсусу, формування процедур аргументованої взаємодії зацікавлених сторін, виробничого партнерства, діалогу спільноти, інформованості громадян, способів їх консультування тощо, що дає змогу в кінцевому підсумку створити нове інституційне середовище, засноване на взаєморозумінні, соціальній інтеграції, комунікативній культурі.

Саме у межах концепції публічної політики відбувається «схоплення суспільних потреб», вираження й узгодження часткових інтересів, колективне вироблення відповідних рішень і далі – їх реалізація за участі та при взаємному контролі усіх секторів. Формування врівноваженого механізму взаємодії секторів безпосередньо пов'язане зі становленням системи партнерських відносин та мереж.

Складність формування партнерських відносин в системі проектного управління регіональним розвитком обумовлена:

- значною кількістю зацікавлених сторін, для забезпечення конструктивної взаємодії з яки-

ми необхідний широкий спектр заходів і підходів на протязі всього життєвого циклу проекту: виявлення та вивчення зацікавлених сторін; розкриття інформації; консультації з зацікавленими сторонами; переговори та партнерства; процедури урегулювання конфліктів; участь зацікавлених сторін у моніторингу проекту; звітність перед зацікавленими сторонами; функції управління [4];

– формуванням видів багатосторонніх партнерств (державно-приватне, громадсько-державне, соціальне, стратегічне, міжнародне тощо) та різноманітних мереж (громадських організацій, фірм у сфері передових послуг, асоціацій індивідуумів за інтересами, асоціацій органів місцевого самоврядування, етнічних мереж, наукових мереж, міжнародних проектів тощо).

Важливим в аспекті нашого дослідження є визначення інституціональної форми взаємодії між зацікавленими сторонами багатостороннього партнерства, яке характеризується різноманітністю видів і форм. Адже специфічною особливістю багатосторонніх партнерств є те, що [8]:

– вони можуть одночасно функціонувати на кількох рівнях: місцевому, регіональному, державному, глобальному;

– строки діяльності таких партнерств також різні: від одноразових подій до процесів, що тривають кілька років;

– вони можуть включати в себе різну кількість зацікавлених сторін.

Для обґрунтування інституціональної форми багатостороннього партнерства необхідно чітко визначитися з ключовими аспектами його ефективності. Науковці визначають такі принципи [19; 21]:

– зосередження на взаємній доповнюваності ключових компетенцій учасників. Важливо, щоб представники зацікавлених сторін відбиралися за допомогою прозорості та законної процедури, заснованої на чітко визначених критеріях. Це особливо важливо у разі партнерств високого рівня або партнерств, пов'язаних з суперечливими політичними питаннями, коли сам процес відбору учасників стає процесом переговорів;

– чітке визначення мети та ролей необхідно, щоб гарантувати, що всі учасники «грають за одними правилами» і розуміють інтереси, пріоритети та очікування один одного;

– забезпечити ефективність участі та правильний розподіл повноважень у рамках партнерства.

Щоб участь усіх сторін була ефективною, необхідно визнати, що різні учасники володіють різними ресурсами та інструментами впливу, якими вони можуть поділитися, і що всі ці ресурси необхідні для досягнення цілей партнерства. Необхідно відкрито визнати відмінність у рівні впливу різних учасників у рамках партнерства. Потрібні спеціальні заходи, спрямовані на «вирівнювання поля»: формалізовані правила розподілу владних повноважень, заходи підтримки менш впливових учасників, тренінги та заходи щодо розвитку їх потенціалу та ін.

Враховуючи вищезазначені особливості формування багатостороннього партнерства та специфіку проектної діяльності у сфері регіонального розвитку (просторово-часовий фактор), цей вид взаємодії зацікавлених сторін може бути охарактеризований як мережа.

У самому широкому управлінському значенні мережа – це діяльнісний простір, що створюється та підтримується вузлами (центрами) активності та каналами зв'язку – потоками активності між ними. Мережа – це набір домовленостей, які передбачають здійснення спільних дій, спільне використання ресурсів і компетенцій двох або більше самостійних учасників (індивідуальних або інституційних) однієї або кількох територій (країн, регіонів, міст) для спільного досягнення цілей кожного з учасників [22].

Мережевий підхід до проектного управління регіональним розвитком є способом організації управлінської практики, який передбачає певну відмову від структурно-функціонального підходу (ієрархічних асиметричних структур, для яких характерна деяка нерівність: розвиток одних відбувається за рахунок інших) та орієнтований на використання інших базових ресурсів – інформації та технології (знань).

Обґрунтовуючи правомірність нашої позиції щодо формування системи багатосторонніх партнерських відносин у формі мереж, акцентуємо увагу на зарубіжному досвіді (США, Італія) щодо моделі антикризової регіональної політики на основі радикально-ліберального сценарію з використанням просторово-мережевого механізму управління територіями [7]. Основою цієї моделі є функція консолідації потенціальних зацікавлених сторін, потенціалу великого бізнесу, спільної розробки та реалізації стратегічно значимих ініціатив на платформі державно-приватного партнерства.

У 1980–1990-ті роки дослідження мережевих механізмів взаємодії акторів набу-

ло популярності разом з концепцією public management – «громадського управління». Ця концепція передбачає широке включення в управлінські процеси як субпідрядників різних недержавних акторів, крім державних органів та агенцій. Крім того, концепція громадського управління актуалізувала питання соціальної ефективності як самих управлінських процесів, так і результатів управління.

Важливим напрямком у просуванні мережових досліджень стала розробка питань, що стосуються можливості інкорпорування мережової концепції управління в сучасні теорії держави. Як концепція середнього рівня мережева концепція управління виявилася придатною для науковців, що дотримуються різних поглядів на природу сучасної держави, у їх спробах описати динаміку державних інститутів. Використання мережової концепції виявилось плідним і для того, щоб ставити нові питання, пов'язані з державною теорією, у тому числі у зв'язку з появою нових демократій, євроінтеграцією [15].

Концепція партнерських мереж має низку характеристик, що дозволяють розглядати її як альтернативну ринку та вертикальній ієрархії модель публічного управління. По-перше, мережі являють собою таку структуру публічного управління, котра зв'язує державу та громадянське суспільство [17]. По-друге, партнерська мережа формується для вироблення узгоджень в процесі обміну наявними в акторів ресурсами. Між учасниками мережі існує ресурсна залежність [20]. По-третє, всередині мережі існує загальний публічний інтерес [16]. По-четверте, суб'єкти мережі для прийняття управлінських рішень не вибудовують деяку ієрархію з точки зору владних повноважень, а володіють рівними правами у формуванні сумісного рішення. Тобто спостерігаються не вертикальні, а горизонтальні відносини [23]. По-п'яте, мережа являє собою договірну структуру, що складається з набору контрактів, які виникають у результаті узгодження правил комунікацій.

Отже, партнерські мережі – це особлива культура консенсусу, система державних і недержавних інституцій, які взаємодіють між собою з метою досягнення загального узгодження щодо цікавого для всіх питання.

На нашу думку, *партнерська мережа як інституціональна форма державного механізму проектного управління регіональним роз-*

витком – це формалізація (створення системи норм і правил, регламентуючих формат, процеси, процедури) взаємовідносин між учасниками проектного управління та зацікавленими сторонами регіонального розвитку на основі договорів (угод, контрактів) стосовно здійснення спільної діяльності, направленої на досягнення конкретної цілі.

Слід зазначити, що партнерська мережа як інституціональна форма має два прояви:

– статичний – структура мережі, що обумовлена інституціональним контекстом;

– динамічний – мережеві взаємодії як організований обмін, що характеризуються циклічним характером.

Структура мережі – це комплекс взаємопов'язаних вузлів (центрів активності), які формують певні шари взаємодії учасників мережі відповідно до загальної цілі. Різні шари знаходяться у тісному взаємозв'язку. Учасники мережі можуть бути включені до кількох шарів, що приводить до їх об'єднання. У системі проектного управління регіональним розвитком структура мережі має щонайменше три шари, які визначають рівні управління: стратегічний, проектний, оперативний.

Структура партнерської мережі безпосередньо залежить від структури зацікавлених сторін партнерства та виду інституціональної взаємодії між ними. Зацікавлені сторони у формі певних груп інтересів формують вузли мережі – частково автономні підсистеми.

Організаційний простір системи проектного управління регіональним розвитком представлений такими інтегральними групами зацікавлених сторін:

– група 1 – суб'єкти регіональної економіки – носії економічного інтересу, які є як споживачами кінцевого продукту проекту регіонального розвитку (сприятливий економічний режим), так і активними учасниками механізму ринкового саморегулювання (опрацювання альтернативних стратегій регіонального розвитку; надання рекомендацій та ресурсне сприяння їх втіленню; ініціювання та реалізація інвестиційних проектів). Особлива роль економічних інтересів у процесі регіонального розвитку визначається тим, що через процес оптимального узгодження економічних інтересів певною мірою вирішується основна суперечність економічної системи, яка полягає в дилемі зростаючих потреб і обмежених ресурсів. Узгодження економічних інтересів є пріоритетним завдан-

ням регіонального розвитку, оскільки реалізація сукупності поточних і перспективних інтересів становить суть життєдіяльності економічних суб'єктів;

– група 2 – суб'єкти державного регулювання регіонального розвитку (органи державної влади та місцевого самоврядування), які відповідають за узгодження стратегій, розробку цільових орієнтирів на різних рівнях управління регіоном і погодження стратегічних завдань, а також здійснюють контроль у межах своїх повноважень. Ця група створюється, по-перше, економічно зацікавленими суб'єктами, які є споживачами різноманітних ресурсів регіону, по-друге, – соціально зацікавленими, діяльність яких направлена на ефективний соціально-економічний розвиток територій відповідного рівня. Ця група є найбільш впливовою, бо має ресурс влади, що дозволяє їй регулювати важливий фактор узгодження інтересів – інститут власності, а саме володіння та розпорядження ресурсами;

– група 3 – мережеві публічні структури, асоціації, громадські організації – так звані «інститути співробітництва», що відіграють важливу роль посередників, організовують і виконують колективні дії, забезпечуючи більш ефективну взаємодію між трьома секторами: влада, бізнес, громадськість. Вони зацікавлені в балансі соціальних та економічних інтересів на основі їх сумісності;

– група 4 – установи освіти та спеціалізовані організації з реалізації функцій проектного управління – носії економічного інтересу (знання та інформація є товаром), соціального інтересу (якість робочої сили – найважливіша умова задоволення потреб);

– група 5 – населення території, громада – насамперед носії соціального інтересу (залучення до ухвалення управлінських рішень, контроль за втіленням стратегічних завдань протягом усього періоду життєвого циклу проекту); економічного інтересу (споживачі кінцевого продукту проекту регіонального розвитку – якості життя).

Слід зазначити, що 2-га група, представляючи структури управління різних рівнів, виступає основним суб'єктом, який здійснює процес узгодження власних інтересів з інтересами інших учасників. Групи 1–4 володіють значними ресурсними можливостями: фінансовими, інформаційними, адміністративними, тоді як населення – група 5 – є суб'єктом з обмеженими ресурсами, який делегує свої права групі 2. Групи 1 і 3 можуть бути об'єднані в одну – бізнес-спільноту.

Основними причинами, що негативно впливають на формування ефективного співробітництва між зазначеними групами, на думку С. Юріна [14], є непоінформованість у питаннях міжгрупової взаємодії та невміння співпрацювати, а також недосконала нормативно-правова база. В умовах невизначеності групи зацікавлених сторін регіонального розвитку часто не можуть реалізувати взаємні вигоди від узгоджених дій, навіть якщо не існує явно вираженого конфлікту інтересів.

Охарактеризовані вище п'ять груп суб'єктів проектного управління регіональним розвитком мають різнонаправлені та суперечливі інтереси, при цьому вони всі зацікавлені в загальному ефекті як синергії результативності діяльності кожної з груп.

Нами визначено основні групи інтересів, учасники яких взаємодіють між собою у системі проектного управління регіональним розвитком задля спільної реалізації загальної стратегічної цілі. Таким чином, основою структури мереж є 6 основних вузлів з певними видами взаємозв'язків:

- 1) суб'єкти регіональної економіки;
- 2) суб'єкти державного регулювання регіонального розвитку;
- 3) публічні структури (громадські організації, асоціації);
- 4) установи освіти, науки, консалтингу;
- 5) населення території, громада;
- 6) грантові та донорські організації (рис. 1).

Усередині кожного вузла і між ними існують горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки різного типу відповідно до функціональних цілей. Характерними є два типи взаємозв'язків: двосторонні, що виникають між рівнозначними, рівноправними суб'єктами; односторонні – взаємозв'язки підпорядкування. Зворотний зв'язок дозволяє оцінити реалізованість та ефективність взаємозв'язку. Слід зазначити, що при формуванні партнерської мережі горизонтальні взаємозв'язки можуть існувати тільки всередині вузлів.

Під час формування структури партнерських мереж важливе значення має визначення того, який вузол (вузли) мережі займає центральне положення відносно інших вузлів. Цей вузол має виконувати роль «інституціонального посередника» – агента взаємодії, що акумулює, перерозподіляє, регламентує та координує канали зв'язку – потоки активності між вузлами на основі формалізації взаємовідносин у вигляді договорів.

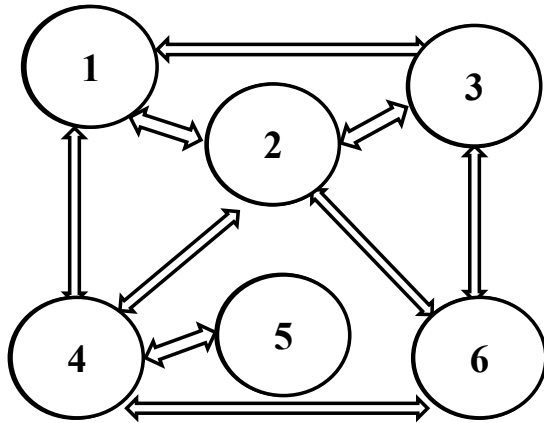


Рис. 1. Узагальнена схема структури партнерської мережі

Як видно з рис. 1., вузлом, що виконує роль «інституціонального посередника», є вузол 2 – субсистема державного регулювання регіонального розвитку. Для виконання ролі інституціонального посередника в межах цього вузла має бути створена окрема організаційна структура з конкретним набором функцій, що забезпечить динамічний аспект – процес реалізації багатостороннього партнерства на всіх фазах життєвого циклу проекту.

Представлена на рис. 1 схема є узагальненою, бо відображає тільки можливі партнерські відносини між вузлами. Проте кожний вузол, як вже вище зазначалося, є автономною субстанцією, і агенти цього вузла можуть формувати партнерські відносини з агентами з інших вузлів, з одного боку, а з іншого – бути одночасно включеними до різних вузлів, формуючи більш складну систему партнерських відносин.

На різних рівнях проектного управління можуть виникати різні партнерські відносини, але всі вони мають бути формалізованими в межах єдиних «правил гри», які повинні бути законодавчо визначеними.

Форма та види партнерських відносин між суб'єктами мережі визначаються комплексом інституціональних функцій, що забезпечують життєздатність державного механізму проектного управління регіональним розвитком. Ініціювання партнерської мережі – прерогатива органів публічної влади, адже вони діють в публічних інтересах і визначають режими взаємодії з зацікавленими сторонами шляхом розроблення нормативних документів. Через те, що інформація є одним з головних ресурсів партнерської мережі, «єдине вікно» – місце контакту для всіх агентів мережі – має бути створено на сайті відповідального за реалізацію проекту органу влади.

Формалізація партнерських мереж має ґрунтуватися на регламенті взаємодії з зацікавленими сторонами на кожній фазі життєвого циклу проекту регіонального розвитку (рис. 2).

На фазі розроблення концепції проекту ключовим завданням є налагодження такої взаємодії з зацікавленими сторонами, яка забезпечує прийняття рішень по стратегічно важливим питанням. Консультації мають бути вибірковими та цілеспрямованими.

Взаємодія з зацікавленими сторонами на концептуальній фазі законодавчо регламентована постановами Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку і відповідної типової угоди» від 23 травня 2007 р. № 751; «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996; «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. № 555; «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771.

Формалізація на концептуальній фазі партнерської взаємодії суб'єктів проектного управління та зацікавлених сторін чітко визначена в «Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку (РСР)», затверджених Наказом Мінекономіки від 29 липня 2002 р. № 224: для забезпечення розроблення проекту РСР рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій можуть бути утворені робочі групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових і громадських організацій, політичних партій тощо. На фазі планування проекту важливим є забезпечення всіх зацікавлених сторін доступом до інформації та їх залучення до проведення проектної експертизи. Режим взаємовідносин на цій фазі регламентовано Законами України: «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21 жовтня 2010 р. № 2623-VI; «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР у редакції від 18 листопада 2012 р.; «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI у редакції від 5 липня 2014 р. – стаття 21 «Громадські слухання щодо врахування громадських інтересів».

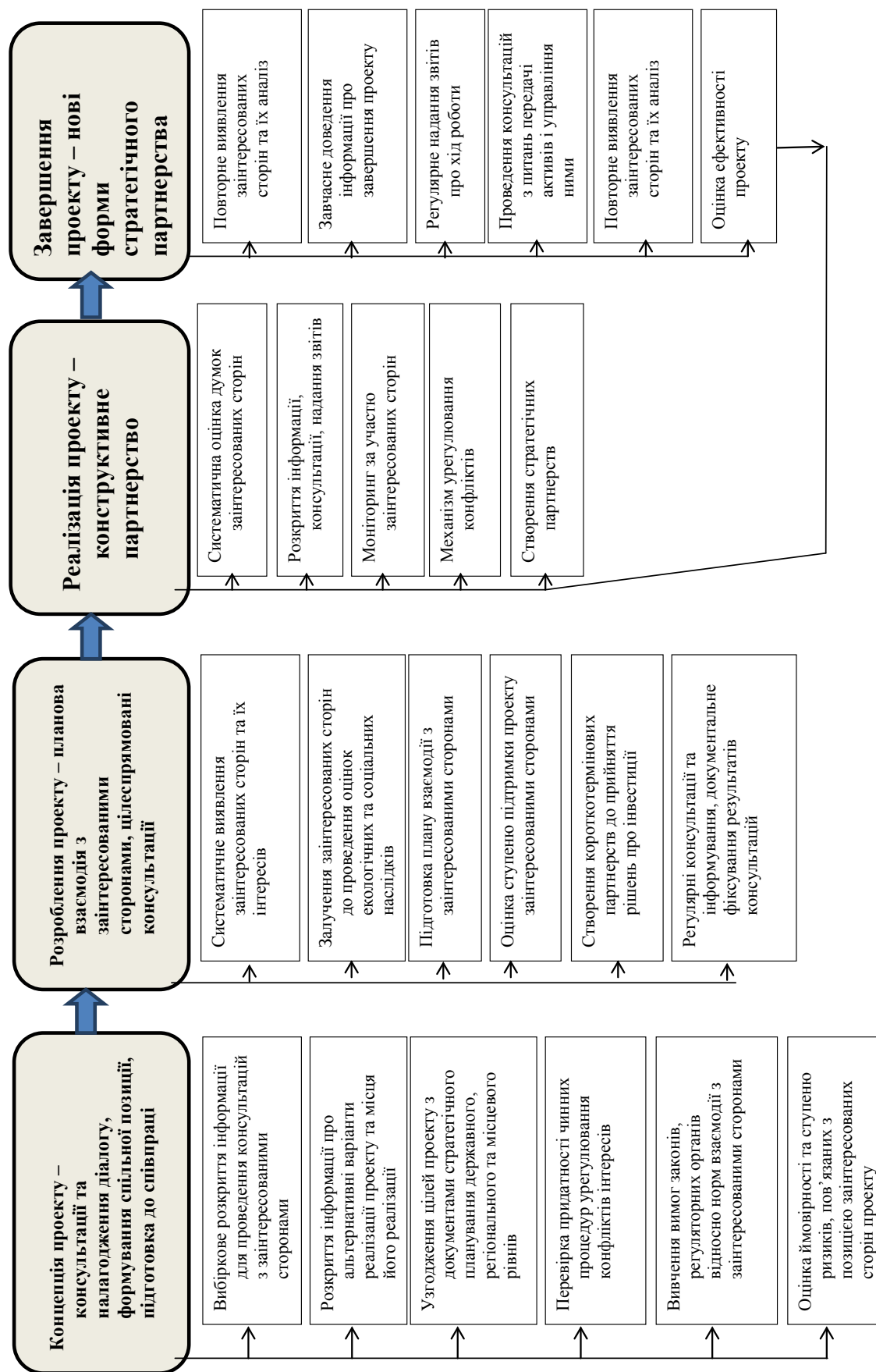


Рис. 2. Ув'язка взаємодії учасників проектного управління з зацікавленими сторонами за фазами життєвого циклу проекту

Партнерство на фазі розроблення проекту регламентовано тільки для форми державно-приватного партнерства низкою законодавчих документів: Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404–VI; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» від 17 березня 2011 р. № 279; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11 квітня 2011 р. № 384 тощо.

Висновки. На різних рівнях проектного управління можуть виникати різні партнерські відносини, але всі вони мають бути формалізованими в межах єдиних «правил гри», що повинні бути законодавчо визначеними. Форма і види партнерських відносин між суб'єктами мережі визначаються комплексом інституціональних функцій: консолідація дій суб'єктів; узгодження інтересів зацікавлених сторін проектного управління регіональним розвитком; синхронізація документів регіонального розвитку; мобілізація ресурсів; організація управління проектами та програмами регіонального розвитку; інтеграція інформації та координація регіональних проектів і програм; забезпечення безперервного комунікативного простору.

Ініціювання партнерської мережі – прерогатива органів публічної влади, адже вони діють у публічних інтересах і визначають режими взаємодії з зацікавленими сторонами шляхом розроблення нормативних документів. Через те, що інформація є одним із головних ресурсів партнерської мережі, «єдине вікно» як місце контакту для всіх агентів мережі має бути створено на сайті відповідального за реалізацію проекту органу влади. Формалізація партнерських мереж має ґрунтуватися на регламенті взаємодії з зацікавленими сторонами на кожній фазі життєвого циклу проекту регіонального розвитку.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок щодо правомірності покладеної в основу дослідження гіпотези про партнерські мережі як інституціональну форму державного механізму проектного управління регіональним розвитком. Адже саме ця інституціональна форма здатна забезпечити здійснення інституціональних функцій у межах чинних видів інституціональної взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Бабінова О.М. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О.М. Бабінова // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1 (19). – С. 83–90.
2. Базилевич В.Д. Метафізика економіки / В.Д. Базилевич, В.В. Ільїн. – К. : Знання, 2007. – 718 с.
3. Быкова В.А. Управленческие сети в публичной политике : опыт Москвы : дис. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 / В.А. Быкова; Моск. гос. ин-т междунар. отношений. – Москва, 2011. – 198 с.
4. Взаимодействие с заинтересованными сторонами: руководство для компаний по надлежащей практике ведения бизнеса в странах с формирующейся рыночной экономикой // Международная финансовая корпорация. – 2007. – 201 с.
5. Викторова З.С. Сетевой подход как методология исследования процесса принятия государственных решений : дис. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.01 / З.С. Викторова ; МГУ. – Москва, 2009. – 215 с.
6. Войтович Р.В. Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : [навч. посіб.] / Р.В. Войтович. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 72 с.
7. Казаков М.Ю. Перспективы использования механизмов государственно-частного управления развитием экономики депрессивных территорий / М.Ю. Казаков // Экономические исследования. – 2012. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n>.
8. Михеев А.Н. Многосторонние партнерства: определение, принципы, типология, процесс осуществления / А.Н. Михеев // Информационное общество. – 2005. – Вып. 3. – С. 18–25.
9. Надрага В.І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.І. Надрага. – К., 2003. – 16 с.
10. Подлесная В. Г. Сетевые структуры: сущность и роль в социально-экономическом развитии общества / В.Г. Подлесная // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 3. – Т. 1. – С. 100–106.
11. Сергеев В.М. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» / В.М. Сергеев, А.А. Казанцев, А.С. Кузьмин, В.Д. Нечаев, Е.С. Алексеенкова и др. // Полис. – 2007. – № 2. – С. 18–30.
12. Сморгун Л.В. Сетевая методология исследования политики / Л.В. Сморгун // Политический анализ: доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ ; под ред.

- Г.П. Аремова. – СПб. : Издательство С.-Петербургского университета, 2001. – Вып. 2. – С. 174–183.
- 13.Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению / Л.В. Сморгунов // Полис. – 2001. – № 3. – С. 99–104.
 - 14.Юрин С.В. Институциональная структура и поведение экономических субъектов / С.В. Юрин // Экономические науки. – 2008. – № 2 (39). – С. 1–14.
 - 15.Boeizel T. European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy / T. Boerzel // Journal of Common Market Studies. – 2010. – № 48 (2). – P. 191–219.
 - 16.Börzel T. Organization Babylon – on the different conceptions of policy networks / T. Börzel // Public Administration. – 1998. – Vol. 76. – № 2. – P. 264–276.
 - 17.Comparing Policy Networks. Labor politics in the US, Germany and Japan / D. Knoke, F. Pappi, J. Broadbent, Y. Tsujinaka. – N.-Y. : Cambridge University Press, 1990. – 274 p.
 - 18.Global Knowledge Partnership (2003). Multi-Stakeholder Partnerships. Issue Paper [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.globalknowledge.org.
 - 19.Greener Paul (2004). Multi-Stakeholder Partnerships and GKP: Feedback and Next Steps [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.globalknowledge.org/gkps_portal/view_file.cfm?fileid=2027.
 - 20.Hakanson H. The Network as a Governance Structure: Interfirm Cooperation Beyond Markets and Hierarchies / Hakanson H., Johanson J. // Organizing Organizations [N. Brunsson, J. Olsen (eds.)]. – Bergen : Fagbokforlaget, 1998. – P. 46–54.
 - 21.Hemmati Minu (2001). Multi-stakeholder processes. A Methodological Framework. Presentation at multi-stakeholder processes: examples, principles, strategies international workshop [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.earthsummit2002.org/msp/workshop.htm>.
 - 22.Network approach to cities development management: basic terms, key statements, ways of application / Governance matters. – 2011. – № 2 (15). – P. 85–95.
 - 23.Peters G. Governance without government? Rethinking public administration / G. Peters // Journal of Public Administration: research and theory. – 1998. – Vol.8. – № 2. – P. 31–33.
 - 24.Public Management and Governance / ed. by T. Bovaird, E. Loeffler - Routledge, 2003. – 74 с.
 - 25.United Nations (2003). Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector : Report of the Secretary-General. A/58/150 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.undp.org.tr/docs/GA%2058%20227.doc.

Безверхнюк Т. Н. Партнерская сеть как институциональная форма государственного механизма проектного управления региональным развитием

В статье обосновано, что сетевой подход к проектному управлению региональным развитием является способом организации управленческой практики, который предусматривает полный отказ от структурно-функционального подхода (иерархических асимметрических структур, для которых характерна некоторая неровность: развитие одних происходит за счет других) и ориентирован на использование других базовых ресурсов – информации и технологии (знаний). Партнерская сеть как институциональная форма государственного механизма проектного управления региональным развитием – это формализация (создание системы норм и правил, регламентирующих формат, процессы, процедуры) взаимоотношений между участниками проектного управления и заинтересованными сторонами регионального развития на основе договоров (соглашений, контрактов) относительно реализации совместной деятельности, направленной на достижение конкретной цели.

Ключевые слова: государственный механизм проектного управления, региональное развитие, партнерство, сетевой подход, партнерская сеть.

Bezverkhniuk T. Partner network as institutional form of state mechanism of project management of regional development

The article proves that the network approach to project management of regional development is a way of management practices, which involves refusal of structural and functional approach (asymmetric hierarchical structures, which have a certain inequality – the development of some is at the expense of others), and is oriented on the use of other basic resources – information and technology (knowledge). Partner network as institutional form of state mechanism of project management of regional development is formalization (creating a system of rules and regulations that regulate format, processes, procedures) of relations between participants of project management is formalization (creating a system of rules and regulations that regulate format, processes, procedures), of relations between participants of project management and stakeholders of regional development on based on treaties (agreements, contracts) with regard to the implementation of joint activities aimed at achieving specific goals.

Key words: *state mechanism of project management, regional development, partnership, network approach, partner network.*

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

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ВОЛОНТЕРСЬКИХ РУХІВ ДО ВЗАЄМОДОПОМОГИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті досліджується зарубіжний досвід залучення волонтерських рухів до вирішення соціальних проблем на місцевому рівні. У суспільствах з усталеною демократичною традицією взаємодія органів публічного управління з волонтерськими рухами дає змогу використовувати додаткові ресурси для надання соціальних послуг. Досягнення згоди, діалогу, співпраці, партнерства між органами місцевого самоврядування й волонтерськими рухами є надзвичайно важливим та актуальним завданням сучасного етапу історичного розвитку нашого суспільства.

Ключові слова: волонтерський рух, органи місцевого самоврядування, взаємодія, соціальна робота, децентралізація, територіальна громада.

Постановка проблеми. Глибокі політичні, економічні й соціальні перетворення, що відбуваються в Україні, обумовили актуалізацію проблеми забезпечення належного рівня життя громадян. В умовах децентралізації діяльність органів місцевого самоврядування потребує не лише постійного організаційно-правового вдосконалення, а й застосування нових підходів до підвищення якості надання соціальних послуг. Саме тому постає необхідність у пошуку й використанні малоодсліджених нематеріальних ресурсів розвитку територій, одними з яких виступають волонтерські рухи, широкі соціально-політичні та економічні функції, як на сьогодні є недостатньо дослідженими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До вивчення різних аспектів проблем розвитку волонтерських рухів долучалось багато вчених. Зокрема, питання розвитку волонтерства в соціальній сфері обґрунтовували О. Безпалько [1], П. Буасьє [2], Н. Заверико [8], А. Іванова [10], Ю. Пермяков [14, с. 72–86], Л. Полехіна [15]. Описом змісту, напрямів і форм волонтерської діяльності в суспільстві займалися О. Решетніков [17, с. 4], А. Ходорчук [21], Е. Холостова [22], Р. Вайнола [3], Т. Голованова [6], Т. Дружченко [7]. Правові основи діяльності волонтерства в Україні аналізувала С. Шиндаулетова [24]. Однак проблеми взаємодії волонтерських рухів з органами місцевого самоврядування в процесі організації соціальної роботи залишились поза увагою науковців або розглянуті фрагментарно.

Значущість вказаної проблематики обумовила вибір теми й об'єкта дослідження.

Мета статті. Метою роботи є дослідження зарубіжного досвіду залучення волонтерських рухів до вирішення соціальних проблем.

Виклад основного матеріалу. Соціально-економічні перетворення, що відбуваються на сучасному етапі децентралізації, а також процеси демократизації, розбудови громадянського суспільства й посилення значення місцевого самоврядування супроводжуються трансформацією суспільного життя, змінами в соціальній сфері. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] на органи місцевого самоврядування покладено відповідальність за виконання делегованих державою повноважень щодо створення відповідних і належних умов, які забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини як члена територіальної громади. У цьому контексті органи публічного управління беруть на себе обов'язок упровадження програм підвищення рівня життя населення, розвитку ринку праці, забезпечення мінімальної заробітної плати, здійснення заходів соціального забезпечення для тих, хто його потребує. Очевидно, що кількість, складність і терміновість проблем соціальної сфери, які потребують вирішення, зростає, тому виникає об'єктивна, обумовлена суспільно-історичним поступом необхідність залучення жителів територіальних громад до організації соціальної роботи на місцевому рівні. Пошук шляхів взаємодії органів місцевого самоврядування з різними суб'єктами, які здійснюють

соціальну підтримку незахищених категорій населення, спонукає до запозичення зарубіжного досвіду та визначається активною реалізацією євроінтеграційних прагнень України. Так, відомий теоретик у галузі соціальної політики й соціальної роботи М. Пейн наголошує, що громада як рівень соціальної роботи має особливу привабливість з огляду на можливості поєднання формальних і неформальних видів допомоги. Тому соціальна робота в громаді спрямовується на те, щоб посилити почуття приналежності до тієї чи іншої соціальної спільноти шляхом стимулювання зв'язків і контактів між організаціями, групами й індивідами всередині конкретної громади. Крім того, ученим висувається завдання надання допомоги у вирішенні проблем, що виникають у груп та індивідів усередині таких громад. Він виокремлює такі напрями соціальної роботи в громаді:

- координацію діяльності різних агенцій, які працюють у громаді;
- створення можливостей для членів громади брати активну участь у житті громади, у виробленні й реалізації тих рішень, які впливають на їх добробут;
- соціальне планування на рівні громади, яке має на меті аналіз соціальних умов, потреб членів громади з метою їх покращення та задоволення;
- розвиток системи допомоги в громаді, орієнтованої на створення добровільних груп, надання необхідних соціальних послуг як спеціалістам, так і членам громади, організацію груп самопомоги [16].

Британський практичний соціальний працівник та автор книг із соціальної роботи А. Твелвертз вважає, що робота в громаді – це насамперед процес допомоги в організації колективних дій членів громади з метою поліпшення їх життя [19]. Подібну позицію займає також Г. Чейнен, яка розглядає роботу в громаді таким чином: «Активізація безоплатної, самомотивованої діяльності мешканців, що відображає або стосується сумісного життя чи умов мешканців цієї місцевості; вона також може містити в собі діяльність органів місцевої влади або інших дійових осіб, що мобілізує чи включає такі дії з боку мешканців» [23].

Безумовно, нові зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною на сучасному етапі розвитку, вимагають формування нової політики, яка відповідає б сучасним потребам розвитку територіальних громад. На нашу

думку, саме волонтерський рух (тобто добровільна неприбуткова діяльність, спрямована на надання допомоги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги) є важливою формою самоорганізації місцевих громад. Безперечно, завдяки громадській активності мешканці територіальних громад мають змогу реалізовувати свої можливості щодо участі в удосконаленні владних відносин, прийнятті суспільно значущих рішень, розв'язанні нагальних проблем місцевого значення.

Значимість волонтерства у світовому вимірі підтверджується його визнанням ООН як суспільно-корисної діяльності на добровільній основі, яка має бути важливим складником будь-якої стратегії, націленої на вирішення проблем, особливо в таких сферах, як боротьба з бідністю, стійкий розвиток, охорона здоров'я, соціальна інтеграція, подолання соціальної нерівності й дискримінації. Відповідні положення Резолюції ООН та Рекомендація щодо підтримки волонтерського руху пропонують урядам усіх держав включити волонтерство в національні плани розвитку як компонент із досягнення цілей сталого розвитку [18].

На сьогодні волонтери більш ніж 100 країн світу об'єдналися у глобальний світовий рух, який стає більш впливовим. Так, у США кількість волонтерів складає близько 60% жінок, які присвячують волонтерській діяльності в середньому 3,4 год на тиждень, та близько 50% чоловіків, які присвячують волонтерській діяльності в середньому 3,6 год на тиждень. Громадяни Канади працюють волонтерами в середньому 191 год на рік, що є еквівалентом 578 тис. робочих місць із повною зайнятістю. У Франції в акціях волонтерських організацій беруть участь 19% дорослого населення (з них 60% – регулярно), віддаючи волонтерській діяльності більше 20 год на місяць. Кожен третій громадянин Федеративної Республіки Німеччина (22 млн осіб) є волонтером та присвячує праці у волонтерських асоціаціях, проектах і групах взаємодопомоги більше 15 год на місяць. У Південній Кореї вартість послуг волонтерства перевищує 2 млрд дол. на рік. Досвід роботи волонтером мають 26% громадян Японії, 48% із них упевнені в тому, що волонтерська праця є дуже корисною для особистого зростання та суспільства в цілому. 72% волонтерів Ірландії вважають, що вони виконують те, що ніколи не може бути зроблено оплачуваними робітниками. Загалом

кожного року волонтерською діяльністю охоплено понад 100 млн осіб дорослого населення планети [11].

У всьому світі волонтери з неурядових організацій часто стають авторами вдалих громадських проектів, які згодом справляють значний вплив на місцеве самоврядування. Наприклад, у Польщі мешканці міст особисто беруть участь у формуванні місцевих бюджетів, вирішуючи, на які цілі витратити частину бюджетних коштів. Вплив на розподіл бюджету об'єднує людей, дає їм знання про місцеві фінанси та дає змогу реалізувати ті проекти, яких люди найбільше потребують [5]. Процедура участі мешканців у розподілі видатків виглядає таким чином: спочатку жителі міст оголошують бажані проекти (наприклад, будівництво велосипедних доріжок, ремонт тротуарів чи закупівлю обладнання для шкіл); потім офіційна влада й експерти перевіряють, чи не суперечать ці проекти законам та чи правильно оцінено витрати на їх реалізацію; після затвердження проектів відбувається загальне голосування мешканців, проекти-переможці вносяться до бюджетів міст і далі реалізуються [12]. Особливістю волонтерського руху Франції, де до 20% дорослого населення беруть участь у добровільних ініціативах на постійній основі, є залучення волонтерів до роботи в місцевих органах влади, державних установах, навіть в органах поліції та громадської безпеки, посольствах і консульствах. Найбільш популярними напрямками є проекти у сферах охорони здоров'я й реабілітації, боротьба з ізоляцією та дискримінацією, адаптація іммігрантів, освітні й культурологічні проекти. Волонтерська діяльність Німеччини має свої особливості, відображені в законодавчих ініціативах. Так, з 1964 р. реалізується державна програма «Добровільний соціальний рік» (Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ), або Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ)), яка дає змогу німецькій молоді впродовж року здійснювати практичну діяльність у соціальній чи екологічній сферах, а з 2002 р. волонтерська діяльність зараховується як альтернатива службі в армії [4].

Безперечно, важливого значення, особливо в кризові періоди суспільного буття, набуває волонтерська діяльність, спрямована на зняття соціальної напруги шляхом підтримки найбільш знедолених категорій населення; забезпечення гідного існування громадян, які через об'єктивні обставини не здатні піклуватись про себе самостійно; попередження негативних тенденцій

державної соціальної політики, насамперед за рахунок оперативного реагування й надання ефективної адресної соціальної допомоги, що відповідає потребам і запитам конкретної людини, тощо.

На сучасному етапі вітчизняна волонтерська діяльність, а також результати її впровадження зумовлюють суцільне схвальне ставлення суспільства та довіру до неї. Так, за результатами загальнонаціонального опитування громадської думки, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології 8–20 жовтня 2015 р., 57% громадян бачать дедалі більшу готовність населення безоплатно приділяти свій час суспільно корисним справам, 60% населення зауважують про зростання готовності громадян України до пожертвування особистих коштів на корисні справи, 41% населення бачать більшу зосередженість людей на громадській діяльності, а 39% населення вважають, що за два останні роки громадяни беруть більшу участь у місцевих справах громади [13]. Також згідно з даними дослідження «Волонтерський рух в Україні», підготовленого «GfK Ukraine» на замовлення ООН в Україні, громадяни України надають велике значення волонтерському руху в розвитку суспільних процесів: 62% визнають роль волонтерів у змінах останнього року; 85% вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру; 81% схильні вважати волонтерський рух обов'язковим складником громадянського суспільства [4].

На нашу думку, високі показники соціологічних досліджень щодо розвитку волонтерського руху в країні сформовані здебільшого через оперативність його реагування на нові для українського суспільства реалії, спроможність надання ефективних відповідей на виклики часу, здатність вирішення надзвичайно складних проблем, пов'язаних із підтримкою незахищених категорій населення. Наголошуючи на підвищенні ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів публічного управління, Президент України Указом «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., метою якої є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами публічного управлін-

ня на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації й захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів із використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації, а стимулювання волонтерської діяльності є одним із завдань стратегічних напрямів [20].

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного аналізу зарубіжних волонтерських практик встановлено, що саме волонтерські рухи є тим дієвим ресурсом для органів публічного управління, який у змозі швидко й ефективно реагувати на виклики часу, залучаючись до підтримки найбільш вразливих верст населення. Обґрунтовано, що в суспільствах з усталеною демократичною традицією участь добровольців у реалізації конкретних цілей і завдань органів публічного управління дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові й технічні ресурси для надання соціальних послуг, сприяти процесу децентралізації державного управління та підвищенню його якості. Тому оптимізація взаємодії органів місцевого самоврядування й волонтерських рухів, досягнення згоди, діалогу, співпраці, партнерства є надзвичайно важливим та актуальним завданням сучасного етапу історичного розвитку нашого суспільства.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з питанням вибору оптимальної моделі взаємодії системи органів місцевого самоврядування та волонтерських рухів, її формування в умовах конкретних територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Безпалько О. Соціальна педагогіка в схемах і таблицях : [навч. посібник] / О. Безпалько. – К. : Логос, 2003. – 134 с.
2. Буасьє П. Первые годы Красного Креста / П. Буасьє. – М. : Международный комитет Красного Креста, 1994. – 154 с.
3. Вайнола Р. Волонтерський рух в Україні: тенденції розвитку / Р. Вайнола, А. Капська, Н. Комарова та ін. – К. : Академпрес, 1999. – 112 с.
4. Волонтерський рух в Україні: звіт дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gfk.com/ua/documents/presentations/report_vyshlisky.pdf.
5. Волонтерство та самоорганізація: світовий досвід // Ми – кияни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://issuu.com/kyany/docs/my_kyany_1_2015.
6. Голованова Т. Волонтерство в соціальній роботі як феномен цивілізованого суспільства / Т. Голованова, Ю. Гапон. – Запоріжжя, 1996. – 134 с.
7. Волонтерство в соціальній роботі : [навч. посібник] / упор. : О. Главник, Н. Романова, Т. Друженко. – К. : Главник, 2006. – 126 с.
8. Заверико Н. Основи управління діяльністю волонтерів : [посібник для керівників волонтерських груп та програм] / Н. Заверико. – Запоріжжя, 2004. – 25 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 20–21. – Ст. 190.
10. Иванова А. Добровольческий труд: сущность, функции, специфика / А. Иванова // Социологические исследования. – 2005. – № 5. – С. 15–22.
11. Крапівіна Г. Світовий волонтерський рух: стан і статус / Г. Крапівіна // Вісник економічної науки України. – 2012. – № 1. – С. 73–76.
12. Лях Т. Планування залучення волонтерів як важливий компонент волонтерської програми / Т. Лях // Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 23(282). – Ч. 1. – С. 206–213.
13. Офіційний сайт Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jak-zminyujetsjakraini_.htm.
14. Пермяков Ю. Некоторые аспекты добровольческой работы с детьми / Ю. Пермяков. – М. : Ин-т сравнит. политологии РАН, 2003. – 169 с.
15. Полехина Л. Волонтеры и волонтерское движение : сб. реферативных материалов / Л. Полехина, В. Данович, М. Чернова. – Днепропетровск, 1999. – 128 с.
16. Пейн М. Община как основа социальной политики и социальной идеи / М. Пейн // Взаимосвязь социальной работы и социальной политики. – М. : Аспект Пресс, 1997. – С. 44–62.
17. Решетников О. Организация добровольческой деятельности : [учеб.-метод. пособие] / О. Решетников. – М. : Фонд содействия образованию XXI века, 2005. – 258 с.
18. Recommendations on support for volunteering / General Assembly. Fifty-sixth session, 76th plenary meeting (5 December 2001). Agenda item 108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2007/N0147881.pdf>.
19. Twelvvetrees A. Community Work / A. Twelvvetrees. – London : Macmillan, 1991. – 180 p.
20. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
21. Ходорчук А. Соціальна робота в Україні: теорія та практика : [посібник для підвищ. кваліфіка-

- ції працівників соціальних служб для молоді] / А. Ходорчук. – К. : ДЦССМ, 2003. – 272 с.
22. Холостова Е. Технологии социальной работы : [учебник] / Е. Холостова. – М. : ИНФРА, 2001. – 400 с.
23. Чейнен Г. Из тени / Г. Чейнен. – Амстердам ; К. : Асоціація психіатрів України, 1997. – 127 с.
24. Шиндаулетова С. Проблемы правового регулирования волонтерской деятельности / С. Шиндаулетова. – Алматы : Фортесс, 2003. – 44 с.

Ивженко И. Б. Зарубежный опыт привлечения волонтерских движений к взаимопомощи на местном уровне

В статье исследуется зарубежный опыт привлечения волонтерских движений к решению социальных проблем на местном уровне. В обществах с устоявшейся демократической традицией взаимодействие органов публичного управления с волонтерскими движениями дает возможность использовать дополнительные ресурсы для предоставления социальных услуг. Достижение согласия, диалога, сотрудничества, партнерства между органами местного самоуправления и волонтерскими движениями является чрезвычайно важной и актуальной задачей современного этапа исторического развития нашего общества.

Ключевые слова: волонтерское движение, органы местного самоуправления, взаимодействие, социальная работа, децентрализация, территориальная община.

Ivzhenko I. Foreign experience of attracting volunteer movements to mutual assistance on local level

This article is about the foreign experience of the volunteer movement to solve social problems at the local level. Cooperation of public administration with voluntary movements, in societies with established democratic tradition, allows attracting additional resources for social services. The agreement, dialogue, cooperation and partnership between local authorities and voluntary movements are extremely important and urgent task of the present stage of historical development of our society.

Key words: volunteering, local governments, cooperation, social work, decentralization, local community.

УДК 351.82

К. В. Мануїлова

кандидат історичних наук,
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СВІТІ

У статті проведено аналіз тенденцій децентралізації публічної влади у світі. Наведено порівняльну характеристику особливостей розвитку децентралізації публічної влади в розвинених державах, у посткомуністичних країнах та країнах, що розвиваються. Зазначено, що соціальні, політичні й економічні кризи, військові конфлікти та стихійні лиха сприяють процесам рецентралізації.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, рецентралізація, криза, тенденції.

Постановка проблеми. Розбудова України як держави, утвердження власного шляху розвитку й місця в геополітичному оточенні, включення її до складу Європейського Союзу нерозривно пов'язані з організацією ефективної публічної влади, яка відповідатиме сучасним міжнародним і європейським стандартам.

Тема розвитку публічної влади стає досить актуальною в періоди реформування владних органів. Зокрема, нині зацікавленість до неї значно підвищилась, оскільки в Україні триває реформа з децентралізації влади.

Перший крок на цьому шляху Україна зробила в 1997 р., коли ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування та прийняла Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наступним кроком у цьому напрямі є проголошення програми за ініціативи Президента України П. Порошенка під назвою «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що визначила пріоритетні напрями розвитку держави [1, с. 14]. Ключовою реформою цієї програми є децентралізація влади, яка має впровадити в органи публічної влади України передові форми й методи управління.

Авторитетні українські вчені М. Баймуратов, О. Батанов, Х. Приходько стверджують, що модель децентралізації й деконцентрації публічної влади, яка пропонується сьогодні, характеризується фактичною імплементацією місцевого самоврядування до матерії державного управління, тотальною залежністю від держави та відсутністю політичних, економічних, управлінських амбіцій. Місцеве самоврядування за такого варі-

анта політико-правового оформлення допускає можливість не лише юридичного, а й адміністративного втручання у свою діяльність [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останнім часом серед науковців зріс інтерес до різноманітних аспектів децентралізації публічної влади. Так, вітчизняні й російські дослідники А. Малий, В. Гуліна та І. Трофімова розглянули особливості державного управління й відносин центру з локальними організаціями в європейських країнах. Управлінський аспект відносин централізації й децентралізації проаналізовано С. Турусіним, В. Андріяш, О. Євтушенко. Питання фіскальної децентралізації стали темою наукових розвідок Р. Магомедової, М. Сулейманова, О. Рябоконь, Т. Сумської, Є. Балицького, С. Фролова.

Іноземні автори зосередили увагу на характеристиці специфіки децентралізації в ОЕСР (Н. Баскаран, Л. Фельд), у Європі (Л. Ейрауд, М. Туладгар, М. Есцолано, М. Бадіа, М. Сарнес, А. Арістовнік), Азії (С. Г'уман, Ранджит Сингх), а також у країнах, що розвиваються (Й. Діцковіцк, П. Хеллер, Б. Голдфранк).

Аналіз наявної наукової літератури показав, що проблему децентралізації публічної влади висвітлено достатньо. Проте досліджень, у яких було б розглянуто різні тенденції розвитку публічної влади в умовах децентралізації, немає (крім статті російського економіста О. Лібмана, який опосередковано торкнувся теми тенденцій децентралізації публічної влади, коли розглядав вплив децентралізації на структуру політичної системи [3]).

Розпочата в Україні політика децентралізації публічної влади покликана зберегти єдність держави. Тому для нашої країни актуальним є з'ясування тенденцій розвитку децентралізації публічної влади в умовах децентралізації. Дослідження цієї проблеми важливе для забезпечення ефективного функціонування публічної влади в країнах світу, зокрема й для України.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування тенденцій розвитку публічної влади в умовах децентралізації. Її досягнення вимагає вирішення таких завдань: визначення й надання характеристики тенденцій розвитку децентралізації публічної влади в різних країнах світу; з'ясування факторів, що впливають на децентралізацію публічної влади; надання рекомендацій щодо особливостей упровадження децентралізації публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх десятиліть децентралізація влади стала однією з найбільш поширених і глобальних реформ у світі. Незважаючи на всі відмінності, притаманні різним моделям децентралізованої публічної влади, існують певні тенденції, характерні для всіх моделей.

Більше ніж двадцятирічний досвід запровадження децентралізації публічної влади показує, що такі перетворення можливі незалежно від форм державного устрою й правління. Однак причини та цілі децентралізації публічної влади в розвинених державах, посткомуністичних країнах і країнах, що розвиваються, значно відрізняються. У західному світі децентралізацію розуміють як ефективний інструмент реорганізації уряду з метою надання оперативних державних послуг, а також як засіб створення «держави загального добробуту». Країни, що розвиваються, звертаються до децентралізації, щоб «вивратись» із пастки неефективного управління, макроекономічної нестабільності й неадекватного економічного зростання. Запровадження децентралізації в Латинській Америці є результатом політичного тиску з боку населення в напрямі демократизації. В Африці децентралізація – шлях до національної єдності. Для посткомуністичних країн Центральної й Східної Європи децентралізація – це прямий результат переходу від соціалістичної системи господарства до ринкової економіки та демократії [4, с. 2].

Іншою тенденцією розвитку децентралізації публічної влади є запровадження адміністративно-територіальної реформи. У результаті таких перетворень, за даними Ради європей-

ських муніципалітетів і регіонів, у 41 країні Європи сьогодні функціонують два чи три рівні територіальної організації публічної влади [5, с. 8].

Важливою тенденцією розвитку децентралізації публічної влади є запровадження фіскальної децентралізації. Її віднесено до набору політики, спрямованої на збільшення доходів, або до фінансової автономії субнаціональних органів державного управління. Фіскальна політика децентралізації може приймати різні інституційні форми, такі як збільшення трансфертів із центрального уряду, створення нових субнаціональних податків або делегування податкового органу, який раніше був національним [6].

Незважаючи на те, що кожна країна має свою модель фіскальної децентралізації, загальним для всіх децентралізованих країн світу є те, що передача частини податків на користь органів місцевого самоврядування позитивно впливає на економічний розвиток в адміністративно-територіальних одиницях.

У робочому документі Департаменту з бюджетних питань Міжнародного валютного фонду за 2015 р. на основі аналізу особливостей фіскальної децентралізації в 64 країнах світу зроблено висновки, що фіскальна децентралізація може слугувати інструментом для підвищення ефективності державних послуг у країнах із розвинутою економікою, проте її наслідки в країнах з економікою, що розвивається, є досить неоднозначними [7, с. 22]. Відомий американський економіст П. Смок, проаналізувавши запровадження фіскальної децентралізації в країнах, що розвиваються, підкреслив, що вона принесла багато розчарувань і фінансових проблем у країнах зі слабким власним джерелом отримання доходів [8, с. 36].

Ваговим фактором у розвитку децентралізації публічної влади є економічний рівень держави. Цей рівень економічного розвитку держави чи регіону значною мірою визначає можливості децентралізації влади. Бідні країни на практиці часто вдаються до протилежного рішення – централізації. Інакше кажучи, чим заможнішою є країна, тим більше повноважень і ресурсів вона передає на місця [9].

Децентралізацію публічної влади прийнято рекомендувати в періоди національної кризи, конфліктів або стихійних лих як ефективний інструмент для перебудови чи створення ефективного уряду, а також для забезпечення ефективного розподілу ресурсів [10, с. 3].

Рада європейських муніципалітетів і регіонів проаналізувала особливості розвитку 41 європейської країни в період соціальної, фінансової, економічної кризи 2008 р. та зазначила, що місцева й регіональна влада була змушена адаптуватись до нової політичної й економічної ситуації. Обмеження бюджету змусило національні уряди посилювати тенденції до рецентралізації повноважень і зменшити свободу місцевої й регіональної влади [11, с. 3].

Отже, досвід децентралізованих країн Європи свідчить, що будь-які кризи, військові конфлікти, економічні проблеми приводять до скорочення процесів децентралізації публічної влади в країні.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз світових тенденцій у сфері децентралізації публічної влади продемонстрував, що здійснення політики децентралізації можливе за будь-якої державної структури й при будь-якого режиму в країні; під час запровадження адміністративно-територіальної реформи, яка передбачає створення двох чи трьох рівнів територіальної організації публічної влади із широкими повноваженнями; за введення фіскальної децентралізації.

Ступінь децентралізації публічної влади залежить від економічного розвитку країни: чим вищий розвиток економіки в країні, тим вищий ступінь децентралізації публічних органів влади. Економічні, соціальні й політичні кризи, воєнні конфлікти, стихійні лиха сприяють процесам рецентралізації повноважень та зменшенню прав і свобод органів регіональної й місцевої влади.

Що стосується України, то навіть через 20 років після прийняття Конституції України принципові питання організації публічної влади мають суперечності та потребують корегування. Для успішного здійснення децентралізації публічної влади Україна має припинити військовий конфлікт на Донбасі, провести ефективні економічні реформи, які сприятимуть підвищенню добробуту населення, та створити дієві децентралізовані органи публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14.
2. Баймуратов М. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму / М. Баймуратов, О. Батанов, Х. Приходько // Південний правовий часопис. – 2014. – № 2. – С. 3–8.
3. Либман А. Формальная и неформальная децентрализация и политическая трансформация / А. Либман // Общественные науки и современность. – 2012. – № 4. – С. 62–73.
4. Ebel R. Concept of fiscal decentralization and worldwide overview / R. Ebel, S. Yilmaz. – Washington: World Bank Institute; Public Disclosure Authorized, 2002. – 64 p.
5. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – Brussels: CEMR, 2013. – 65 p.
6. Fiscal decentralization as a must fiscal policy to congolese economy // International Journal of Public Administration and Management Research (IJPAMR). – 2015. – № 2(5). – P. 43–48.
7. Moussé S. Fiscal Affairs Department Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery WP/15/59 / S. Moussé, F. Ivohasina. – Washington: International Monetary Fund, 2015. – 30 p.
8. The challenge of local government financing in developing countries: United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), the City of Barcelona and the Province of Barcelona. First published in Nairobi in 2015 by UN-HABITAT. – 96 p.
9. Баста Л. Децентрализация власти – панацея развития или цель будущего? / Л. Баста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20033.html>.
10. White S. Government Decentralization in the 21st Century a literature review. A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation / S. White. – Washington: Center for strategic & International studies, 2011. – 20 p.
11. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions. – Brussels: CEMR, 2013. – 65 p.

Мануилова К. В. Тенденции развития децентрализации публичной власти в мире

В статье проведен анализ тенденций децентрализации публичной власти в мире. Дана сравнительная характеристика особенностей развития децентрализации публичной власти в развитых государствах, в посткоммунистических государствах и развивающихся странах. Отмечено, что социальные, политические и экономические кризисы, военные конфликты и стихийные бедствия способствуют процессам рецентрализации.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, рецентрализация, кризис, тенденции.

Manuilova K. Tendencies of development decentralization of public authorities in the world

The article analyses the development of decentralized government in the modern world. The article presents comparative characteristic features of the decentralization of public power in the developed countries, in post-communist and developing countries. Economic, social, political crises, armed conflicts, natural disasters contribute to processes recentralise powers and reduce the rights and freedoms of bodies of regional and local authorities.

Key words: decentralization, public authorities, recentralise, crisis, trends.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 35.01:351.84

А. Л. Помаза-Пономаренко

кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки
Національного університету цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА СТРАТЕГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано стан забезпечення державою соціального розвитку та регіональної безпеки в Україні. Визначено основні напрями подальшого соціального розвитку в Україні в контексті її безпеки. Запропоновано концепцію та стратегію державного управління соціальним розвитком і регіональною безпекою.

Ключові слова: державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, концепція, стратегія.

Постановка проблеми. Для України єдиним і досить складним у практичному розумінні аспектом щодо вирішення питання регіональної безпеки є процес модернізації механізмів державного управління соціальною сферою, моделювання розвитку відносин у ній, кінцевий результат якого дасть змогу визначити оптимальне поєднання методів управління процесом забезпечення системи безпеки. Пошук цієї моделі потребує здійснення науково-методологічного опрацювання найбільш дієвих механізмів моніторингу процесів у соціальній сфері й ефективних сценаріїв її розвитку з урахуванням внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на неї. Дослідницькою моделлю вдосконалення державного управління соціальним розвитком і регіональною безпекою може служити відповідна концепція.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань соціального розвитку та регіональної безпеки зростає увага як теоретиків, так і практиків державного управління, зокрема В. Бакуменка, С. Білої, О. Бобровської, В. Бульби, З. Варналія, І. Дегтярьової, М. Долішнього, С. Домбровської, Я. Жаліло, О. Іляш, М. Кравченко, О. Мельниченка, І. Мойсеєнко, Г. Ситника, В. Скуратівського та ін. Визнаючи безперечні

досягнення вищенаведених науковців, слід, однак, наголосити на необхідності конкретизації підходів до вдосконалення (як пріоритету) державної політики України в означеній сфері, зважаючи на сучасні реалії.

Метою статті є систематизація основних концептуальних підходів до вдосконалення державного управління регіональною безпекою та соціальним розвитком в Україні, визначення концепції та стратегії його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Поняття «концепція» походить від латинського слова *conceptio* і, на погляд більшості науковців (А. Гнатенко, М. Латиніна, М. Орла, Ю. Шарова та ін.), означає сукупність поглядів, спосіб розуміння, тлумачення окремого предмета дослідження, явищ і процесів, провідну ідею їх системної теоретико-методологічної характеристики; провідний задум, що визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм і планів [7, с. 378]. Власне, розробка концепції передуює безпосередньому розв'язанню тієї чи іншої проблеми.

Концептуальні засади та стратегії державного управління соціальною сферою та сферою безпеки є предметом дослідження значної кількості вчених. Так, О. Пономаренко, Є. Карташов та інші запропонували концепцію державного

управління соціальною сферою, яка, на відміну від сучасної концепції ситуаційного управління, базується на положеннях теорії сталого розвитку та спіральної динаміки К. Грейвза [4, с. 251–272; 9, с. 9–11]. На необхідність розробки соціально орієнтованої концепції державного управління соціальною сферою звертали увагу також В. Єлагін, Л. Сізінцова, О. Фурсін та ін. Ці дослідники уточнюють, що основу цієї концепції становить альтернатива дій – єдність об'єктивних і суб'єктивних умов реалізації соціальної політики [3; 14, с. 73; 16, с. 181].

Актуальними та цікавими є наукові розробки Г. Ситника, В. Олуйко, І. Мойсеєнко та інших щодо Концепції національної та соціальної безпеки: у ній, на погляд авторів, повинні бути відображені результати аналізу суспільних цінностей, їхніх загроз і напрямки трансформації таких цінностей у національні інтереси, а також задум, яким чином створити умови для їх захисту [6; 13].

У продовження думок Г. Ситника вчені В. Скуратівський, О. Линдюк, О. Іляш та інші дослідили соціальну безпеку українського суспільства та визначили шляхи її забезпечення у сфері різних відносин: духовних, політичних, економічних, соціально-класових, соціально-трудових тощо [4, с. 24; 15, с. 201].

Погоджуємося з В. Бакуменко, С. Поповим, О. Кіреєвою, А. Решетніченко, Г. Голубчиком, що формування публічного адміністрування взагалі та державної соціальної політики зокрема за кордоном відбувалося в напрямі зміни технологічної складової та втрати свого значення ієрархічного компонента [1, с. 21; 2, с. 26]. В Україні також важливим є здійснення кардинальної трансформації системи державного управління, яка з теоретико-методологічної точки зору

повинна відбуватися шляхом запровадження концепції, що отримала назву нового публічного управління – державного менеджменту (рис. 1).

Її базовими принципами науковці визнають такі:

1) децентралізація: організація діяльності (керівництво) відбувається шляхом постановки завдань, а не виконанням функцій і встановлення правил;

2) результативність: акцент робиться швидше на наслідках діяльності, ніж на процесах, а відтак капітал вкладається в результати, а не в наміри;

3) інтенсивна орієнтація на споживача (маркетингова складова): підвищення якості надання послуг, можливості вибору на конкурентній основі та посилення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства;

4) досягнення змін шляхом пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управління державними справами, включаючи аутсорсинг і зовнішні контракти;

5) зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку та реалізації політики;

6) розвиток професійної етики на державній службі.

Зважаючи на вимоги часу, підкреслимо, що метою впровадження концепції нового публічного управління в соціальній сфері України є створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в регіонах. З позиції практики досягнення такої стратегічної мети можливе шляхом побудови ефективної системи влади, яку можна представити трикутником «повноваження – ресурси – відповідальність».

При цьому в середньостроковій перспективі

доцільно реалізувати низку заходів, а саме:

- здійснити розмежування повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС);

- передати ОМС достатні фінансові ресурси;

- забезпечити прозорість і відкритість, а також участь громадськості у вирішенні питань територіального значення;

- створити сприятливі умови для ведення бізнесу; упровадити високі екологічні стандарти;

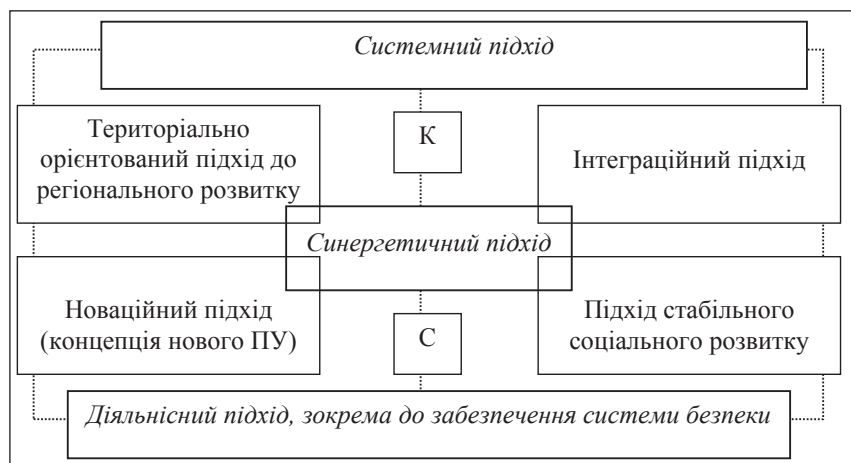


Рис. 1. Концептуальні підходи до державного управління соціальним розвитком у контексті безпеки

(Розроблено на підставі [2; 4; 8; 9]).

- ефективно використовувати «портфель ресурсів» для стабільного розвитку територій і підвищення їх конкурентоспроможності;

- забезпечити доступність і високу якість надання адмінпослуг; здійснити ефективне міжрегіональне співробітництво тощо.

За цих умов концепція державного управління соціальною сферою визначатиме напрямки безпечного її розвитку в регіонах як територіальних соціально-економічних системах.

Остання лісабонська редакція установчих документів ЄС включила цілі спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС до загальних цілей міжнародних відносин ЄС і визначає їх таким чином: підтримка стійкого розвитку в економічному, соціальному й екологічному аспекті країн, що розвиваються, ставлячи основною метою викорінення бідності; сприяння виробленню міжнародних заходів щодо збереження та поліпшення якості довкілля і надійного управління світовими природними ресурсами для того, щоб забезпечити сталий розвиток, тощо [11, с. 434].

Соціальна безпека є невід'ємною частиною національної безпеки. Головними складовими частинами національної безпеки виступає безпека особистості, суспільства і держави. При цьому національна безпека як соціальне явище містить у собі безліч відтінків, які акумулюють різні види шкоди життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави, а також уявлення про загрози та їх наслідки.

Розробка сучасної теорії та державної політики забезпечення національної безпеки України викликана не тільки змінами філософсько-світоглядних уявлень про явище національної безпеки, а й змінами підходів до забезпечення державою системи безпеки.

Наша держава відкинула тоталітарні підходи до забезпечення національної безпеки і встала на шлях формування ліберально-демократичної парадигми розвитку. При цьому актуальним, як ніколи, є забезпечення, по-перше, безпеки суспільства, що передбачає насамперед створення умов для можливості здійснення контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю держави, наявність у країні недержавної (громадської) системи забезпечення національної безпеки, розвинених суспільних інститутів, розвинених форм суспільної свідомості, що дозволяють реалізувати права і свободи всіх груп населення та протистояти діям, які приводять до розколу суспільства; а по-дру-

ге, безпеки держави та її регіонів, що означає гарантію незалежності держави, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів; незмінність державної та соціально-економічної структури, фундаментальних принципів діяльності держави, а також прав і свобод громадян, наданих Основним законом – Конституцією.

З метою недопущення розвитку негативного впливу на безпеку держави зовнішніх і внутрішніх факторів держава повинна:

- дотримуватися загальноприйнятих принципів сучасного міжнародного права у відносинах з будь-якими державами, а також бути впевненою в дотриманні іншими цих принципів;

- підтримувати діяльність ООН та інших міжнародних інститутів, спрямовану на зміцнення миру і безпеки, і здійснювати з ними тісну співпрацю;

- створювати і підтримувати двосторонні та багатосторонні офіційні органи з метою одностороннього або колективного захисту країни проти агресії;

- сприяти проведенню політики збереження стратегічної стабільності та створення надійної системи зміцнення миру і безпеки в Центральній і Східній Європі;

- забезпечувати своєчасні та законні в правовому сенсі відповідні дії, здатні впливати на запобігання загроз національним інтересам і престижу, і належним чином, якщо необхідно, відображати це в політиці;

- сприяти створенню сприятливих умов розуміння та підтримки іншими країнами;

- проводити в життя законні в правовому сенсі акти, що сприяють вирішенню проблем і встановленню чисельності іноземців та іммігрантів, регулювати їх переміщення в межах країни тощо.

У 2015 році Указом Президента України № 287/2015 було затверджено Стратегію національної безпеки України [12], яка є системою поглядів на забезпечення безпеки особистості, суспільства у української держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у найважливіших сферах життєдіяльності. У цій стратегії звернено увагу й на соціальні аспекти безпеки. При цьому процес виконання задач із реформування (зокрема, соціальної сфери) за період 2015 року Національною радою реформ оцінено, як такий, що здійснений на 50%. Це зумовлено низкою причин, найголовнішими серед яких можна визнати такі: в Україні соціальна політика має досить

несистемний характер, орієнтована переважно на пом'якшення особливо негативних соціальних наслідків фінансово-економічної кризи та раніше проведених реформ; у державі відсутні чіткі концепція та стратегія соціального розвитку держави.

Крім того, у Стратегії національної безпеки України слабо представлені аспекти соціальної безпеки регіонів. Як наслідок, маємо низьку тривалість життя, високий рівень бідності, невиправдано високу соціальну нерівність і міжрегіональні відмінності якості та рівня життя населення. Знизилася якість освіти й охорони здоров'я, а також загальний рівень духовності та культури в нашому суспільстві.

Водночас соціальна політика повинна бути спрямована не стільки на подолання наслідків тих чи інших соціальних хвороб, скільки на запобігання причин появи соціальних ризиків, які зачіпають більшість населення, забезпечення соціальних гарантій. Вважаємо, що стратегія має визначати перехід України до стабільного соціального розвитку та напрямки забезпечення регіональної безпеки [8; 9]. Проте, перш ніж визначити складові такої стратегії, варто зауважити, що остання є документом, який розробляється для досягнення соціальних, політичних, економічних та інших цілей на певному етапі розвитку суспільства і повинен містити дорожню карту їх досягнення. З огляду на це визначення поняття «стратегія» можемо стверджувати, що його доречно використовувати разом із термінами «рішення», «цілі» тощо. Саме в межах стратегії відбувається подальший розвиток ідеї (головного задуму), сформульованої раніше в концепції.

Отже, ураховуючи це, відзначимо, що у стратегії державного управління соціальним розвитком у контексті безпеки повинні бути вказані стратегічні цілі, досягнення яких суттєво змінює обставини функціонування, організаційну структуру системи такого управління. При цьому схематично розробку та реалізацію правових документів, пов'язаних із забезпеченням соціального розвитку та регіональної безпеки, можливо представити в три етапи.

Перший етап характеризується визначенням місії вдосконалення системи державного управління і прийняттям рішення про необхідність забезпечення соціального розвитку та системи безпеки в регіонах. Підґрунтя такого рішення мають становити результати довготривалого аналізу внутрішніх і зовнішніх загроз функціону-

ванню зазначеної системи та прогноз щодо їх нейтралізації.

На другому етапі має бути розроблена та легітимізована (законодавчо й суспільно схвалена) відповідна концепція з виокремленням у ній принципів, напрямів упровадження, цільових настанов, обґрунтування головної мети.

На третьому етапі слід підготувати та затвердити стратегію державного управління соціальним розвитком у контексті забезпечення безпеки регіонів (на середньострокову перспективу) як механізм реалізації попередньо схваленої на більш тривалий час концепції. Основний наголос, який варто зробити в цій стратегії, – це визначити цілі такого управління, послідовність (заходи) і засоби їх досягнення, необхідні для цього ресурси та головних координаторів. На цьому етапі слід запропонувати методику оцінювання ризиків і загроз, які можуть впливати на спроможність системи такого управління в контексті адекватності реагування на наявні та можливі небезпеки. Крім того, доцільно прийняти план заходів із зазначенням виконавців та оперативних завдань, пов'язаних із досягненням цілей, закріплених у стратегії.

У стратегії державного управління соціальним розвитком у контексті забезпечення безпеки регіонів мають бути наведені основні характеристики стану національної безпеки, необхідні для оцінки стану соціальної безпеки, а саме:

- 1) рівень безробіття (частка від економічно активного населення);
- 2) доцільний коефіцієнт (співвідношення доходів 10% найбільш і 10% найменш забезпеченого населення);
- 3) рівень зростання споживчих цін;
- 4) рівень державного боргу в процентному відношенні від валового внутрішнього продукту;
- 5) рівень забезпеченості ресурсами охорони здоров'я, культури, освіти і науки в процентному відношенні від валового внутрішнього продукту;
- 6) рівень щорічного оновлення озброєння, військової та спеціальної техніки;
- 7) рівень забезпеченості управлінськими, військовими, інженерними, технічними та іншими кадрами.

Водночас зміст наявної Стратегії національної безпеки України потребує коригування в напрямі включення до нього переліку основних характеристик стану національної безпеки, який може уточнюватися за результатами моніторингу її стану, оскільки основні критерії соціальної

безпеки і захисту населення визначаються рівнем загроз.

Для оцінки наявних рівнів загроз доцільно використовувати систему показників критеріального типу (індикативних), за величинами яких можна зробити висновок про стан розглянутих загроз.

Граничними показниками наростання небезпечних процесів, за якими настає ескалація руйнування і деградація, виходячи з національного досвіду та досвіду зарубіжних країн, є такі:

1) рівень падіння промислового виробництва – 30–40%;

2) частка імпортованих продуктів харчування – 30%; 3) частка експорту високотехнологічної продукції – 10–15%;

4) частка асигнувань на науку від валового продукту – 2%;

5) співвідношення доходів 10% найбагатших і 10% найбідніших груп населення – 10: ;

6) частка населення, що живе за межею бідності, – 10%;

7) співвідношення мінімальної та середньої зарплати – 1:3;

8) рівень зареєстрованого та прихованого безробіття – 8–10%;

9) очікувана тривалість життя населення – 68–75 років;

10) рівень злочинності (кількість злочинів на 100 тисяч населення) – 5–6 тисяч;

11) установлені правила щодо забруднення навколишнього природного середовища проживанням людини;

12) частка громадян, які виступають за кардинальну зміну політичної системи, – 10%;

13) рівень недовіри населення до органів влади – 20–25% тощо.

Очевидно, що для своєчасного виявлення небезпечних тенденцій необхідно налагодити безперервний моніторинг політичних, соціальних, економічних та інших процесів, використовуючи наведену систему показників. Важливо своєчасно вносити корективи в діяльність державних органів влади, з тим щоб не допустити розвитку негативних тенденцій до критичного рівня.

Висновки і пропозиції. Змістовний аналіз концепту забезпечення соціального розвитку в контексті регіональної безпеки дає змогу дійти основного висновку: наявний тісний зв'язок між цілями, принципами та завданнями щодо формування соціальної безпеки регіонів. Указані складові системи державного управління зна-

ходять своє безпосереднє закріплення у керівних правових документах – концепції та стратегії. Це дозволяє наполягати на доцільності застосування науково-методологічних підходів, які використовують при стратегічному плануванні й охоплюють принципи нового публічного управління. Принципово, що цикл стратегічного управління повинен мати такий вигляд: оцінка ситуації – визначення цілей – планування – реалізація заходів – досягнення цілей – оцінка ситуації. Зважаючи на це, стратегія державного управління соціальним розвитком має бути спрямована на нейтралізацію та попередження загроз стабільності соціального розвитку, ефективності й результативності функціонування системи державної влади. Від упровадження цих заходів повинна істотно підвищитися якість державного планування та моніторингу стану соціального розвитку.

Список використаної літератури:

1. Базові засади соціального розвитку : наук. розробка / авт. кол. : А. Решетніченко, О. Кіреєва, Г. Голубчик та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
2. Бакуменко В. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Бакуменко, С. Попов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 43. – С. 21–28. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf.
3. Єлагін В. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи : [підруч.] / В. Єлагін ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 400 с.
4. Іляш О. Засади державного регулювання у сфері соціально-економічної безпеки України : автореферат дис. д. е. н. : спец. 08.00.03 / О. Іляш ; Львів. комерц. акад. Центр. спілки спожив. товариств України, 2013. – 40 с.
5. Карташов Є. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика : [монографія] / Є. Карташов. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. – 378 с.
6. Мойсеєнко І. Соціальна безпека регіонів України та напрями змін / І. Мойсеєнко, В. Корб'як // Ефективна економіка : ел. наук. фак. вид. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1706>.
7. Орел М. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти / М. Орел // Університетські наукові записки. – 2008. – № 3. – С. 376–381.

8. Помаза-Пономаренко А. Синергетика як новітній методологічний підхід до державного управління регіональним розвитком у контексті безпеки / А. Помаза-Пономаренко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 15. – С. 82–87.
9. Помаза-Пономаренко А. Стратегія як засіб стабільного розвитку України / А. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal, 2015. – № 7. – С. 12–15.
10. Пономаренко О. Теоретико-методологічні основи механізмів державного управління соціальними проектами та програмами : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02. / О. Пономаренко. – Донецьк ; Донец. держ. ун-тет управлін., 2010. – 40 с.
11. Право Європейського Союзу. Особлива частина : [навч. посіб.] / За ред. М. Аракеяна, О. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
13. Ситник Г. Національна безпека: теорія та практика : [монографія] / Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук / за заг. ред. Г. Ситника. – Хмельницький : Кондор, 2007. – 616 с.
14. Сізнцова Л. Державне управління соціальною сферою суспільства / Л. Сізнцова // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2005. – Вип. 22. – С. 63–75.
15. Скуратівський В. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення / В. Скуратівський, О. Линдюк // Вісник НАДУ. – 2011. – № 3. – С. 194–204.
16. Фурсін О. Напрями удосконалення механізмів соціально-орієнтованого державного управління на рівні регіону / О. Фурсін // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – Вип. 48. – С. 172–188.

Помаза-Пономаренко А. Л. Совершенствование государственного управления социальным развитием в контексте безопасности регионов: концептуальные подходы и стратегия реализации

В статье проанализировано состояния обеспечения государством социального развития и региональной безопасности в Украине. Определены основные направления дальнейшего социального развития в Украине в контексте ее безопасности. Предложены концепция и стратегия государственного управления социальным развитием и региональной безопасностью.

Ключевые слова: государственное управление, социальное развитие, региональная безопасность, концепция, стратегия.

Pomaza-Ponomarenko A. Improving of the state administration of social development in the context of regional security: conceptual approaches and strategy of realization

The analysis of specificity of state to ensure social development and regional security in Ukraine has been done. The basic directions of the further social development in Ukraine in the context of its security have been designated. The concept and strategy of government social development and regional security have been developed.

Key words: state administration, social development, regional security, concept, strategy.