

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2017 р., № 1 (57)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Іноземні члени редакційної колегії

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

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

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

Технічний редактор: **Ю. В. Волошина**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

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

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

Засновник:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
22 лютого 2017 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 15.02.2017.
Підписано до друку 27.02.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 21-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2017

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. В. Ларін</i> СУБ'ЄКТИ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ.....	4
<i>Т. В. Новаченко, П. М. Петровський</i> ПРОЦЕС ЛЕГІТИМАЦІЇ КЕРІВНИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РЕФЛЕКСИВНОМУ ТА АРХЕТИПНОМУ ДИСКУРСАХ.....	9
<i>І. В. Поліщук</i> МЕНТОРСТВО ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ.....	16
<i>Р. А. Полюлях</i> СОЦІАЛЬНІ ТА ІСТОРИЧНІ ДЖЕРЕЛА ВИНИКНЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Е-МЕДИЦИНОЮ.....	21

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Р. М. Богачев</i> ПЕРЕТВОРЕНІ ФОРМИ ЕЛІТИ: ФАЗИ, МЕХАНІЗМИ І МОДУСИ ТРАНСФОРМАЦІЇ.....	26
<i>О. І. Воронов</i> ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ.....	33
<i>О. В. Делія</i> ФОРМУВАННЯ СЕРЕДОВИЩНОЇ ПАРАДИГМИ У НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ.....	39
<i>Т. В. Дракохруст, Т. О. Булковський</i> ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	44
<i>О. М. Заскалкіна</i> ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....	50
<i>С. П. Кучин</i> ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ СФЕРИ ЯК ОБ'ЄКТА ВПЛИВУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	56
<i>В. Л. Мелко</i> ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА.....	61
<i>Ю. Л. Мохова</i> ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	69
<i>С. В. Нікітенко</i> РОЛЬ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В РОЗГОРТАННІ СПОРТИВНО-МАСОВОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ.....	74

<i>К. О. Омельчак</i> СУЧАСНИЙ СТАН ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ.....	79
<i>О. В. Проніна</i> ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ЗЕМЛІ.....	84
<i>В. В. Тенюх</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЕЛЕКТРОННИМ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ.....	90
<i>О. П. Халимоник</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК СКЛАДОВОЇ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	96
<i>С. І. Чаусовська</i> ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ.....	102
<i>С. Б. Яковенко</i> СУТНІСТЬ КОРУПЦІЇ ТА ЇЇ КЛАСИФІКАЦІЯ.....	109

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>В. Г. Волошин</i> СУТНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНІКАЦІЙНОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	115
<i>Л. В. Прудіус</i> РОЗВИТОК КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	120

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Я. О. Бомчак</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	126
<i>Н. М. Галяс</i> ЗНАННЄВО-КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	131
<i>Р. Ю. Гришко</i> ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ.....	138
<i>Є. В. Клеп</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СТАРОПРОМИСЛОВИХ МІСТ УКРАЇНИ.....	144
<i>Т. П. Козарь</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ.....	149
<i>К. І. Чабанова</i> ПОНЯТТЯ ДЕВОЛЮЦІЇ В ПРОЦЕСІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	154

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862.4

С. В. Ларін

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

СУБ'ЄКТИ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ

На основі здійсненого аналізу Закону України «Про основи національної безпеки», Стратегії національної безпеки України та інших нормативно-правових актів визначено суб'єктів захисту національних цінностей, розглянуто їх функції, обов'язки та структуру згідно з чинним законодавством України.

Ключові слова: суб'єкти захисту, об'єкти безпеки, національна безпека, національні інтереси, національні цінності, державне управління, національна ідентичність, український народ.

Постановка проблеми. Політика забезпечення національної безпеки України визначає основні напрями діяльності суб'єктів у цій області, порядок закріплення їхніх обов'язків та функцій із захисту національних інтересів та національних цінностей України у рамках напрямів їхньої діяльності та базується на додержанні балансу інтересів особи, суспільства і держави. Формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, які, як відомо, є основою для формування національних інтересів, має бути стратегічним пріоритетом у діяльності органів державної влади. До суб'єктів формування національної безпеки належать держава, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки й оборони України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, громадяни, громадські організації та об'єднання. Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава. Формування і реалізація національних цінностей є предметом особливої уваги державних інститутів, політичних партій, суспільства загалом. Виконаний нами аналіз свідчить, що, на жаль, в Україні суб'єкти забезпечення національної безпеки більше уваги приділяють захисту національних інтересів, ніж національних цінностей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основою національної безпеки є захист національних цінностей. Велику роль цінностей у визначенні поведінки і дій людини, нації, со-

ціальної групи, держави відзначало чимало мислителів і політичних діячів – від філософів Стародавньої Греції до сучасних теоретиків політичної науки. Однак більшість досліджень націлені на визначення національної безпеки в категоріях національних інтересів, зокрема, американський журналіст і соціолог У. Ліппман стверджував: «Держава перебуває в стані безпеки, коли їй доводиться приносити в жертву свої законні інтереси з метою уникнення війни, і коли вона в стані при необхідності захистити ці інтереси шляхом війни» [10].

Проблема реалізації національних інтересів і забезпечення національної безпеки України набула подальшого розвитку в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», в якому визначаються принципи і пріоритети державної політики у відповідних сферах. Незважаючи на те, що Україна знаходиться на переломному етапі історичного розвитку, навіть у фундаментальних роботах, присвячених стратегічним пріоритетам цього розвитку, визначення суб'єктів захисту національних цінностей, їхніх функцій, обов'язків, завдань та структури, як головної передумови забезпечення цілісності суспільства, його стабільного і прогресивного розвитку, є малодослідженими. Те саме можна стверджувати і щодо дослідження взаємозв'язку національних інтересів із національними цінностями. Важливість зазначеної проблеми визначає підвищену увагу до неї. Вона знайшла своє відбиття в наукових працях Ф. Ратцель і Р. Челлен, а також у працях їхніх послідовників, зокрема, таких ві-

домих політологів, соціологів і геополітиків, як С. Коен, С. Шпігель, С. Хантінгтон, Ч. Лерч, А. Саїд. Її вивчали російські дослідники Г. Дугін, К. Гаджієв, В. Трухачов, Б. Межуєв, М. Молчанов, Г. Поздняков, вітчизняні науковці В. Білоус, І. Бінько [9], В. Косевцов, В. Ліпкан, Ф. Рудич, В. Манжола, М. Михальченко, Л. Шипілова, Б. Парахонський [10], а також Г. Ситник [8], який розглядав взаємозв'язок між національними інтересами та національними цінностями.

Мета статті. Головною метою дослідження є здійснити аналіз чинного законодавства та визначити суб'єктів забезпечення безпеки національних інтересів і національних цінностей, їхні функції, обов'язки та структуру.

Виклад основного матеріалу. Політика будь-якої країни у сфері національної безпеки визначається різними детермінантами – географічним розташуванням країни, ресурсними можливостями, особливостями культурного, соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку, національно-історичними традиціями тощо. Ці детермінанти знаходять своє відображення в національних інтересах. Розробка поняття «національний інтерес», яке було включене в Оксфордську енциклопедію соціальних наук у 1935 р., належить американським вченим – протестантському теологу Р. Нібургу та історику Ч. Бірду.

Досить часто в політичній боротьбі конкуруючі політичні сили намагаються видавати власні партійні інтереси за «національні». Сучасне політичне життя України підтверджує політологічну теорію про те, що в суб'єктивному плані поняття «національні інтереси» часто стає об'єктом політичних спекуляцій з боку різноманітних політичних сил, які конкурують на внутрішньонаціональному політичному просторі, часто лобіюючи замість національних інтересів інтереси іноземних держав, транснаціональних структур тощо.

На думку Г. Ситника, «національні інтереси» певною мірою відображають фундаментальні цінності та прагнення народу і зумовлюються конкретною ситуацією, що складається в країні та за її межами в той чи інший історичний період [8].

В. Косевцов, І. Бінько та Б. Парахонський визначають національні інтереси як конкретні історичні відносини і переконання, матеріальні, культурні та історичні цінності, що мають загальне життєво важливе значення для стабільного функціонування суспільства [9; 10].

Враховуючи вищесказане та визначення, яке надано в Законі України «Про основи національної безпеки України» національним інтересам («життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізацію яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток»), можемо констатувати, що суб'єкти захисту національних цінностей відповідають суб'єктам забезпечення безпеки національних інтересів.

Аналізуючи Закон України «Про основи національної безпеки України», ми визначаємо, що до основних суб'єктів забезпечення захисту національних цінностей належать Президент України; Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, громадяни України, об'єднання громадян.

Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Також Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України і Головою Ради національної безпеки і оборони України та здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України [3].

Верховна Рада України визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері [3].

Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю [2; 3].

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України [3].

Відповідно до функцій, Рада національної безпеки і оборони України має таку компетенцію [4]:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які, відповідно до Конституції та

законів України, належать до сфери національної безпеки і оборони, і подає пропозиції Президентові України;

2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розроблення нормативних актів та документів із питань національної безпеки й оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України, який формує її персональний склад. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII визначає, що Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України та підпорядкований Президенту України.

До завдань Служби безпеки України належать захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, еко-

номічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [3].

Також до завдань Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [5].

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України [3; 5].

Центральне управління Служби безпеки України відповідає за стан державної безпеки, координує і контролює діяльність інших органів Служби безпеки України. До його складу входять апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи контррозвідки, військової контррозвідки, захисту національної державності, боротьби з корупцією і організованою злочинною діяльністю та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України.

В інтересах державної безпеки органи і підрозділи Служби безпеки України можуть створюватися на окремих державних стратегічних об'єктах і територіях, у військових формуваннях.

Керівництво всією діяльністю Служби безпеки України, її Центральним управлінням здійснює Голова Служби безпеки України. Він несе персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на Службу безпеки України. Голова Служби безпеки України та його заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України.

Також важливу роль у забезпеченні національної безпеки відіграє Державна прикордонна служба України, статус якої визначено Законом України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661-IV, яка є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру: спеціально уповноважений центральний орган ви-

конавчої влади у справах охорони державного кордону, територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону.

Морська охорона складається із загонів морської охорони: органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини, розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону [1; 3].

Прикордонний загін є основною оперативно-службовою ланкою Державної прикордонної служби України, на яку покладаються охорона певної ділянки державного кордону самостійно чи у взаємодії з іншими органами охорони державного кордону та Морською охороною, забезпечення дотримання режиму державного кордону і прикордонного режиму, а також здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів. До його складу входять: прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти, відділення прикордонного контролю.

На контрольно-пропускний пункт покладається здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів та вантажів.

Служба зовнішньої розвідки України визначена Законом України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 1 грудня 2005 р. № 3160-IV, яка є державним органом, що здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Вона підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України і Верховній Раді України. Загальне керівництво Службою зовнішньої розвідки України здійснює Президент України. Безпосереднє керівництво Службою зовнішньої розвідки України здійснює її Голова, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України.

На Службу зовнішньої розвідки України покладаються такі завдання [3; 6]:

– добування, аналітична обробка та надання розвідувальної інформації Президентові України, Голові Верховної Ради України, Прем'єр-міністрові України та іншим визначеним Президентом України споживачам;

– здійснення спеціальних заходів впливу, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку,

– участь у забезпеченні безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю;

– участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією;

– вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України.

До загальної структури Служби зовнішньої розвідки України належать апарат управління Служби зовнішньої розвідки України, підрозділи агентурної та технічної розвідки, оперативно-технічні та інформаційно-аналітичні підрозділи, підрозділи власної безпеки, підрозділи забезпечення, навчальні заклади та науково-дослідні установи [3].

Висновки і пропозиції. Головним об'єктом функціонування системи національної безпеки є людина. Саме люди наділяють державу правом регулювання відносин, а держава виконує дві основних функції в системі національної безпеки: виступає гарантом національної безпеки і з цією метою регулює відносини всередині країни та з міжнародним співтовариством.

Оскільки існування суспільства в сучасних умовах неможливе без влади, то держава є найважливішою складовою системи національної безпеки. Усі державні структури розглядаються як формальні структури системи національної безпеки. До основних державних суб'єктів забезпечення безпеки національних інтересів та національних цінностей належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України.

Розглянута діяльність та завдання перелічених суб'єктів, на жаль, більше відповідають за-

безпеченню безпеки національним інтересам, ніж національним цінностям, які, як відомо, є основою для формування національних інтересів та мають бути стратегічним пріоритетом у діяльності органів державної влади.

Список використаної літератури:

1. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003р. № 661-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/661-15/conv>.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. №794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. №964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
4. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. №183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.
5. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
6. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01.12.2005 р. № 3160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3160-15>.
7. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
8. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: [Моногр.] – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
9. Косевцов В.О., Бінько І.Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: Монографія. Серія «Національна безпека». – Випуск 1. – Київ: Нац. ін-т стратег. досліджень, 1996. – 53 с.
10. Парахонський Б.О. Національні інтереси України (духовно-інтелектуальний аспект): Монографія. Сер. «Наукові доповіді». – Вип. 6. – К., 1993. – 43 с.

Ларин С. В. Субъекты защиты национальных ценностей

На основе проведенного анализа Закона Украины «Об основах национальной безопасности», Стратегии национальной безопасности Украины и других нормативно-правовых актов определены субъекты защиты национальных ценностей, рассмотрены их функции, обязанности и структура согласно действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: субъекты защиты, объекты безопасности, национальная безопасность, национальные интересы, национальные ценности, государственное управление, национальная идентичность, украинский народ.

Larin S. V. Entities of the protection of national values

On the basis of the conducted analysis of the Law of Ukraine "On the Fundamentals of National Security", the National Security Strategy of Ukraine and other laws and regulations the entities of the protection of national values are defined. The author considers their functions, responsibilities and structure according to the current legislation of Ukraine.

Key words: entities of protection, security objects, national security, national interests, national values, public administration, national identity, Ukrainian nation.

УДК 35-027.21/159.9

Т. В. Новаченко

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

П. М. Петровський

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

ПРОЦЕС ЛЕГІТИМАЦІЇ КЕРІВНИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РЕФЛЕКСИВНОМУ ТА АРХЕТИПНОМУ ДИСКУРСАХ

У статті представлено результати дослідження процесу легітимації керівника органів державної влади в рефлексивному та архетипному дискурсі. Встановлено, що рефлексивні дії керівника органів державної влади, що спрямовані на самопізнання, саморозвиток та самокорекцію, а також архетипи, що відповідають вимогам сьогодення, зокрема компетентність, відповідальність, раціональність, значущість нематеріальних цінностей, актуалізуючись у несвідомій сфері особистості керівника, сукупно сприяють його легітимації.

Ключові слова: керівник, рефлексія, архетипи, легітимність, компетентність, цінності.

Постановка проблеми. У нинішніх динамічних суспільно-трансформаційних процесах докорінних перетворень зазнають не тільки зовнішні (інституційні) форми соціальної реальності, а й внутрішня (психосоціальна) природа людини і суспільства. Так, у структурі соціально-ціннісних орієнтацій колись значущі колективістські цінності поступаються місцем дедалі різноманітнішим індивідуальним цінностям. Суттєвих змін зазнає статична природа соціальних норм, трансформуючись у динамічну, а також ідентичність, сутність якої становить ідея тотожності і спадкоємності індивіда та його самосвідомості. Колись звичний механізм «ототожнення людиною себе із зовнішніми групами і класами» поступово перетворюється на механізм «ототожнення себе із самим собою у контексті зв'язності і безперервності власної зміни». При цьому реформування усіх сфер людського буття зосереджується у проблемному полі нематеріальних цінностей, що потребує підвищення рівня довіри й авторитету до всіх владних інституцій та їх керівництва.

Поняття «авторитет» М. Вебер визначає як тип влади, за якого люди з готовністю підкоряються керівникові, оскільки вважають його легітимним, наголошуючи на тому, що поняття «легітимна влада» й авторитет – синоніми [1]. Отже, авторитетна або легітимна влада – це

така, яка визнається тими, хто їй підкорюється, за рахунок надання їй бонусу, винагороди у формі довіри. Можливість довіряти комусь себе, самому віддаватись на віру є основоположним у встановленні легітимної влади. Однак способи досягнення легітимності влади можуть бути різноманітними. Так, протистояти світовим кризам і захистити інтереси громадян може лише сильна влада. Проте «сила» асоціюється також із примусом і насиллям, що, як відомо, є антиподом гуманізму і моральності. Тому способом подолання негативних наслідків насильства може стати зміна його напрямку та якості, що акумулюється у продуктивній силі влади – її авторитеті.

Організуючи свою діяльність не лише на основі виконання посадових функцій, а й на засадах високого рівня професійної компетентності та моральності відповідно до інтересів і потреб населення шляхом сприйняття результатів своїх дій і відповідальності за них, керівник утверджує свій авторитет або легітимність.

Як відомо, сприйняття і поведінка людей регулюються основними сферами психіки – свідомим як найвищою формою відображення дійсності та несвідомим, що актуалізує принцип комплементарності. Тому прояви свідомого (рефлексії) і колективного несвідомого (архетипи) як пара протилежностей, доповнюючи

один одного, надають можливість більш цілісно дослідити послідовні зміни станів або явищ, зокрема й процес легітимації сучасного керівника.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми рефлексії постійно перебувають у контексті міждисциплінарних досліджень. Із доволі великого обсягу публікацій стосовно окресленої теми означимо авторів, які намагались надати системний аналіз щодо впровадження рефлексивного підходу в практику державного управління. Це праці Г. Щедровицького, В. Лефевра, Г. Балла, Т. Куна, І. Семенова, В. Татенка, Ю. Швабла, Б. Юдіна, Е. Юдіна, М. Найденкова та ін.

Так, Г. Щедровицький наголошує на тому, що рефлексія в її первісному і сутнісному існуванні є завжди «особливим кооперативним зв'язком двох актів діяльності, особливою структурою і механізмом кооперації, що об'єднує кооператив або кооперантів, і лише потім цей зв'язок «відображається» особливим чином у свідомості» [2]. В. Лефевр, застосовуючи принципи рефлексії, вказує на залежність діяльності від свідомості [3]. При цьому низкою науковців розвивається ідея рефлексивного управління, зокрема розроблення моделей поведінки і процедур підтримки прийняття рішень у конфліктних ситуаціях, проблем морального вибору в ситуації внутрішнього конфлікту цінностей тощо.

Таким чином, застосування рефлексивного підходу у соціально-економічній, політичній сферах та державно-управлінській практиці стає основою для побудови оптимізуючих кооперативних зв'язків, за якими різноманітність особистостей є головним фактором їхньої успішної діяльності. На сучасному етапі рефлексія набула настільки важливого і широкого значення, що трактується як один із найважливіших механізмів соціального життя в усіх її формах і проявах, що є запорукою адекватних відгуків системи державного управління на множинні виклики сьогодення.

Основою теоретико-методологічних засад архетипіки є наукові дослідження щодо функцій несвідомого в житті людини вчених М. Вебера, І. Канта, Дж. Морено, Б. Спінози, З. Фрейда, Е. Фромма, С. Московічі та ін. Феномен колективного несвідомого досліджували такі зарубіжні вчені: Е. Дюркгейм, Л. Леві-Брюль, К. Леві-Стросс, К.Г. Юнг, В. Пропп, Е. Тайлор, Дж. Фрезер, М. Еліаде та ін. У вітчизняному науковому дискурсі вивченню архетипів приділяють увагу такі науковці: Є. Афонін, Л. Бурла-

чук, Є. Донченко, С. Кримський, А. Мартинов, Ю. Романенко та ін., наголошуючи, що саме архетипне підґрунтя є своєрідним зв'язуючим у ціле механізмом, що має визначати і стверджувати нові імперативи життєдіяльності сучасного українського суспільства. Так, задля вивчення психосоціальної реальності Е. Афоніним розроблено проективну тестову методику кольорових переваг, що базується на емоційному ставленні до елементів природної системи кольорів (веселки) [4]. На основі теоретичних розробок професора О. Донченко та її колег було розроблено якісну психодіагностичну методику БАД (Л. Бурлачук, Е. Афонін, О. Донченко), а згодом проведено дев'ять моніторингових досліджень процесу ідентифікації в Україні, зокрема дослідження стану цього процесу в середовищі політико-управлінської еліти України [5]. У вітчизняних дослідженнях обґрунтовуються думки про те, що для сучасного українського суспільства актуалізуються нематеріальні цінності, зокрема авторитет керівництва в органах державної влади. При цьому визначається, що саме архетипи, відображаючись у психосоціальній діяльності особистості, можуть забезпечувати керівникові легітимність (авторитетність) [6].

Отже, врахування рефлексивності та архетипності дозволяє сформулювати обґрунтовані прогнози і надає можливість більш адекватної оцінки тих чи інших явищ у житті суспільства та поведінки людини, зокрема і процесу легітимації керівника в органах державної влади.

Метою статті є проведення аналізу процесу легітимації керівника органів державної влади в рефлексивному та архетипному дискурсах.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій літературі поняття «керівник» здебільшого визначається як особа, наділена повноваженнями ухвалювати управлінські рішення та здійснювати організацію їх виконання, створюючи для цього належні умови. Водночас, характеризуючи сучасного керівника, науковці значну увагу приділяють його особистісним якостям, наголошуючи, що керівник – це та особистість, яка має організаторський талент і наділена суто людськими душевними якостями. У державному управлінні керівник – це посадова особа державного органу або його апарату та інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій. Головним призначенням керівника в органах державної влади є забезпечення їх ефектив-

ного функціонування [7, с. 315]. Отже, керівник органів державної влади як посадова особа, наділена адміністративною владою, що має організаторський талант і суто людські душевні якості, без сумніву, зосереджує свою увагу до рефлексії. Так, у процесі самопізнання керівник акцентує свою увагу як на результатах виконання своїх функціональних обов'язків, так і на тому, що характеризує його особистість, пов'язуючи цей процес зі своїм внутрішнім світом. Вочевидь, що керівник має стати провідником змін – суспільно-історичних, економічних, психологічних, політичних. Це базується на довірі громади і, відповідно, легітимує керівника. Іншими словами, процес легітимації керівника має відбуватись не тільки на його зобов'язанні якісно виконувати посадові функції, а й на засадах високого рівня професійної компетентності та моральності, відповідно до потреб та інтересів громадян шляхом сприйняття результатів своїх дій і відповідальності за них. Таким чином, поряд з об'єктивною складовою – посадою керівника у процесі легітимації значущими є його суб'єктивні аспекти – професійний і моральний.

Як відомо, одним із смислів категорії легітимний (від лат. *legitimus, legitima, legitimum*) є законний, правомірний, юридичний, правовий. У такому трактуванні цей термін може застосовуватись як синонім поняття «легальний» – законний. Водночас це поняття є опозиційним положенням до легітимності за моральними категоріями виправдання влади, оскільки легальність влади – це її нормативно-правова законність, що закріплена у державних документах. Тому легітимність не зводиться до визнання права, а є процесом із застосуванням способу, завдяки якому влада отримує виправдання. Отже, поняття «легальність» означає законність влади, а поняття «легітимність» поряд із правовим компонентом має ще й моральну складову.

Таким чином, легітимність означає згоду підлеглих із керівництвом, коли вони визнають його право ухвалювати рішення та з готовністю їх виконують, що визначає специфіку процесу легітимізації керівника, зокрема забезпечення особливої конфіденційності – довірливості відносин між керівником та підлеглими. Легітимність є одним із показників ефективності керівництва, що відображає ставлення підлеглих до керівника. При цьому забезпечення усвідомлення керівником діяльності, яку він виконує, оцінювання своєї поведінки, прийняття рішень,

власного розвитку тощо забезпечує рефлексія як один з універсальних внутрішніх механізмів підвищення ефективності керівництва.

Рефлексія (від лат. *reflexio* – звернення назад) – це філософський метод, при якому об'єктом пізнання може бути сам спосіб пізнання (гносеологія), а також знання (епістемологія), думка або вчинок [8]. Проблема рефлексії стала предметом обговорення ще з давніх часів. Так, Сократ звертає увагу на гносеологічний, психологічний та етичні аспекти проблеми рефлексії. Платон та Аристотель витлумачують рефлексію як атрибуту, які первісно властиві деміургу, божественному розуму, де і виявляється єдність уявного і думки. Носієм свідомості є душа, яка має три рівні: рослинний, чуттєвий та розумовий [9]. У філософії Плотіна самопізнання – це єдина функція розуму, рефлексія, протилежна практиці: «потрібно перенести об'єкт усередину суб'єкта і споглядати його як щось єдине, процес споглядання повинен бути аналогічним процесу самоспоглядання» [10, с. 350]. У середні віки рефлексія розглядалась відповідно до пануючого релігійного світосприйняття як способу існування божественного розуму, як віддзеркалена в логосі миротворча активність божества і форма його реалізації: дух пізнає істину настільки, наскільки повертається до самого себе. Проблема співвідношення віри і розуму неоднаково вирішувалась представниками середньовічної теології і філософії. Так, Августин Блажений вважав, що найбільш достовірне знання – це знання людини про власне буття і свідомість. При цьому саме віра надає можливість повернення до Бога і до самого себе. Раціональна рефлексія конкретизується Августином як форма психологічного самоспостереження і самоаналізу. Пізніше трактування рефлексії пов'язувалось із проблемами філософського обґрунтування наукового знання. Наукова рефлексія спрямовувалась на критичне дослідження знань, методів та прийомів щодо отриманих результатів, на процедури обґрунтування теорій і законів. Філософська рефлексія є найвищим видом, яка дозволяє роздумувати про основи людської культури та про смисл людського існування. Так, Р. Декарт ототожнював рефлексію зі здібністю індивіда зосередитись на змісті своїх думок, абстрагуючись від усього зовнішнього, тілесного [11, с. 342]. Дж. Локк розмежував відчуття і рефлексію, трактуючи останню як особливе джерело знань. Рефлексія – це «спостереження, якому розум піддає

свою діяльність і способи її проявів, внаслідок чого виникає розуміння цієї діяльності» [12, с. 129]. У концепції В. Лейбніца рефлексія є виключно характеристикою розуму. Вчений започаткував термін «аперцепція», позначивши ним свідомість на відміну від неусвідомлюваних сприйнять (перцепцій), та наголошував на тому, що необхідно розмежовувати сприйняття – перцепцію та аперцепцію свідомості – рефлексивного пізнання внутрішнього стану. У самосвідомості та рефлексії В. Лейбніц вбачав джерело моральної відповідності особистості [13, с. 406]. І. Кант розрізняв логічну рефлексію, де уявлення просто порівнюються одне з одним, і трансцендентальну рефлексію, при якій уявлення, що порівнюються, пов'язуються з тією чи іншою пізнавальною здібністю, з чуттєвістю або розумом. Учений наголошував на тому, що «суб'єкту пізнання притамана трансцендентальна єдність аперцепції, оскільки саме вона містить підстави можливостей для об'єктивного порівняння уявлень одного з іншим» [14, с. 316]. Рефлексія є основою філософії Г. Гегеля. На противагу суб'єктивістському розумінню мислення учений відстоює ідею об'єктивності істини, яка ґрунтується на спекулятивному знанні (від лат. *speculatio* – спостерігаю, споглядаю) як типу знання, що лежить в основі метафізики і спрямований на усвідомлення граничних підстав духовно-практичного освоєння світу. Відповідно, спекулятивне знання підноситься не тільки над емпіричним досвідом, а й над теоретичним. При цьому зміст спекулятивного знання може формулюватись не в лінійних судженнях, а у формі понять як конкретному багатстві абстрактних визначень. Використання особливої рефлексії, що здійснюється за допомогою феноменологічної установки, передбачає німецький філософ Е. Гуссерль. Так, долучаючись до методу редукції, рефлексія є «способом бачення», що включений у метод опису. Проте рефлексія, як і всякий акт свідомості, переживається, тому переживання учений відмежовує від усіх інших на підставі того, що в рефлексії ми маємо справу з уже завершеним редуктивним актом, який уплетений у подію рефлексії [15]. С. Рубінштейн вважав, що рефлексія є певним рівнем розвитку свідомості, за якого людина подумки виходить за межі власного життя та займає позицію поза ним. Учений виокремлював два види рефлексії – зовнішню, що спрямована на оточуючий світ, та внутрішню, спрямовану на самого себе [16].

Таким чином, рефлексія – це форма теоретичної діяльності людини, що спрямована на осмислення оточуючого світу та своєї особистої діяльності, вчинків та їхніх законів. У процесі державно-управлінської діяльності рефлексія може розглядатись як здатність керівників органів державної влади свідомо осмислювати свою діяльність, зокрема й процес легітимації своєї посади.

Зауважимо, що проблеми рефлексії активно досліджуються вітчизняними вченими як теоретично, так і експериментально, зокрема здійснюється аналіз саморозвитку, самосвідомості, особистісних якостей тощо. Так, під час проходження курсів підвищення кваліфікації у групах начальників (завідувачів) відділів (управлінь) освіти районних державних адміністрацій і міськвиконкомів із застосування методу ранжування залежно від віку було визначено самооцінку їхніх особистісних якостей.

Аналіз відповідей щодо запропонованих особистісних якостей дозволив констатувати, що 68% респондентів на перший щабель виводять таку якість, як «відповідальність»; на другий 52% – «компетентність»; на третю 50% – «доброзичливість».

З діаграми 1 можна з'ясувати, яким особистісним якостям віддають перевагу ті чи інші вікові категорії керівників органів державної влади.

Як видно з діаграми, для всіх вікових категорій керівників значущим є така особистісна якість, як компетентність. Її рейтингові показники коливаються від 70% (для респондентів віком 31–49 років) до 57% (для респондентів віком старше 50 років). Такі рефлексивні дії дозволяють керівнику точніше оцінювати особистісні якості, свою поведінку, спрямовуючи до усвідомлення необхідності безперервного вдосконалення інтелектуальних здібностей та змін структури особистості. Вочевидь, що рефлексія є однією з рушійних сил саморозвитку особистості, вона стимулює зміни власної моделі поведінки та діяльності відповідно до ситуації, є орієнтиром для переосмислення власного життєвого та професійного досвідів.

Разом із рефлексією (свідомим) несвідоме як одна із сфер психіки може також визначати поведінку, прояви ціннісних орієнтирів, норм та ідентичності особистості й суспільства, що й обґрунтовує доцільність стверджувати роль колективного несвідомого в діяльності керівника. Визначення ученими несвідомого не було од-

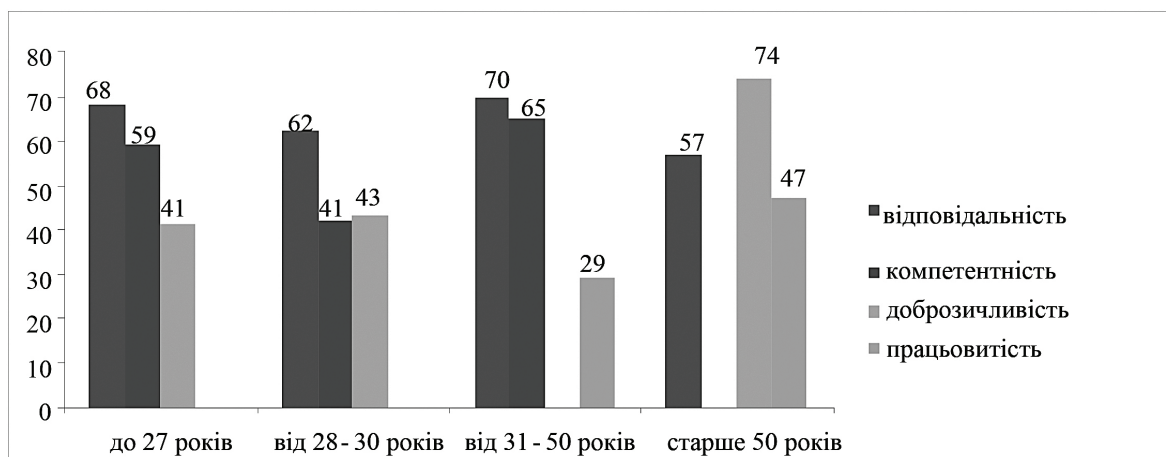
нозначним, проте вони досягли однаковості у тому, що безпосередні й опосередковані дії індивідуального і колективного несвідомого виявляються у діапазоні від елементарних психічних актів до творчості й активно впливають на життя та поведінку кожної людини. Отже, несвідоме – це сукупність психічних процесів, актів і станів, зумовлених явищами дійсності, вплив яких суб'єкт не може відрефлексувати.

Існування колективного несвідомого (архетипів) відкрив К.Г. Юнг, проте не дав однозначного пояснення цьому феномену. Зміст колективного несвідомого не отримується у прижиттєвому досвіді суб'єкта, а існує у його душі вже у мить народження, успадковується від предків. Однак, наголошуючи на їх «єдиноподібності» і «регулярній повторюваності», вчений зазначає, що «архетипів рівно стільки, скільки є типових життєвих ситуацій ... коли зустрічається ситуація, що відповідає тому чи іншому архетипу, то архетип активізується і ... досягає свого всупереч розуму і волі» [17, с. 453]. К.Г. Юнг наголошував на тому, що тлумачення архетипів має бути дуже тонким і диференційованим, щоб воно не зменшувало специфіки індивідуальних та культурних цінностей архетипічних ідей і символів, надаючи їм стереотипне, суто інтелектуальне значення. «Первинний образ» визначається відповідно до його змісту лише тоді, коли він усвідомлюється, тобто успадковуються не конкретні прояви архетипу, а тільки форми, що в окресленому контексті не відрізняються від інстинктів, які також детермінуються лише формально.

Таким чином, архетипи є «психічним конденсатом», що став невід'ємною спадщиною, яка з

кожним поколінням потребує тільки пробудження, а не набуття. І що є вкрай значущим, суспільство має своєрідний механізм для відповіді на виклики за рахунок тих індивідуальностей, які досягли самоусвідомленості і прийняли на себе відповідальність за багатоголосся суб'єктивності, що присутня у її особистісному «Я».

Українське суспільство наразі здійснює винятково значущу і неминучу соціально-історичну місію – перехід від тоталітаризму до демократії, що вимагає насамперед особистісних змін, аж надто у керівництва органів державної влади. При цьому зауважимо, що саме якості керівника як найстійкіші характеристики особистості мають визначальний вплив на управлінську діяльність. Щодо вищезазначеного важливим є думка К.Г. Юнга, який вважав, що доросла людина має бути твердо впевненою у своїй компетентності. Остання визначається наявністю у дорослої людини як спеціальної освіти, так і розлогої загальної і професійної ерудиції, яка стосується професійних та особистісних якостей, що вкорінені у раціональній сфері особистості, зокрема відповідальність, надійність, стійкість до стресу, креативність, емоційна стійкість тощо. Вочевидь, що компетентність керівника передбачає рефлексивність мислення, зокрема критичність та самокритичність – уміння бачити недоліки як у своєму впливі на підлеглих, так і у їхніх учинках; здатність заряджати своєю енергією інших людей, активізуючи їх; уміння бути тактовним – позитивно впливати на підлеглих, комунікуючи з ними на основі індивідуальних особливостей, тощо. Багато чого особистість відчуває і проявляє завдяки тому, що в її психіці закладено пласт колективного



Діаграма 1.
Ранжування керівниками власних якостей (залежно від віку)

несвідомого. Тому кожна людина через свої унікальні біологічні здібності та індивідуальний життєвий досвід засвоює форму архетипу та його енергію по-своєму. Важливе значення тут має приналежність людини до екстравертного чи інтровертного типу особистості. Поняття локус-контролю є психологічним фактором, що характеризує перший або другий тип особистості. Схильність керівника приписувати відповідальність за події, що відбуваються у житті, результати своєї діяльності зовнішнім силам – це екстернальний, зовнішній локус-контроль, а власним здібностям і зусиллям – інтернальний, внутрішній локус-контроль. Так, у першому варіанті керівник переконаний, що його успіхи і невдачі визначаються насамперед впливом зовнішніх обставин, таланом, випадковістю чи діями його підлеглих або інших людей. У другому – що події, які відбулись, залежать передусім від його компетентності, цілеспрямованості та здібностей, детермінуються власною активністю й зусиллями. Проте у групах екстравертів та інтровертів є значні відмінності щодо соціальної активності, які К.Г. Юнг пов'язував із різним рівнем розвиненості психічних функцій – мислення і емоцій (логіки – етики), інтуїції та відчуттів (інтуїтики – сенсорики). Так, для людини емоційного типу притаманна здатність впливати на інших своїми емоціями, почуттям вини, яка виливається на інших, тощо. Мисленнєвий тип людей характеризується орієнтацією на систему, структуру, закон і порядок, схильністю до аналізу й установлення логічного порядку. Інтуїтики живуть у минулому і майбутньому, їм притаманні нерішучість і сумніви, вони схильні більше до теорії, ніж до практики, тоді як сенсорики «живуть тут і зараз», вони є практичними, реально оцінюють факти і події, не поспішають починати нову справу, полюбляють робити щось своїми руками. Як бачимо, сенсорики є тактиками, а інтуїтивні люди – стратегами. К.Г. Юнг поділяв людей на раціональних та ірраціональних, характеризуючи перших дещо консервативними, яким імпонують сталі системи, оскільки необхідність змін порушує їхню рівновагу. Ірраціональні ж люди навпаки, бажають змін і спокійно їх сприймають. Раціональність та ірраціональність є складними якостями особистості, які характеризують засоби обробки інформації і взаємодії людини зі світом. У періоди радикальних змін, чим характеризується сучасність, зростає динаміка психосоціальних процесів на рівні системоутворювальних чин-

ників життєдіяльності суспільства й особистості. Емоційно-чуттєва (ірраціональна) природа людини змінюється на раціональну (абстрактно-логічну), що визначається архетипами відповідальності, пріоритетом нематеріальних цінностей, «сенсу для себе», компетентністю та раціональністю. Відповідно, новий психосоціальний тип людини і суспільства істотно впливає на сприйняття та розуміння суспільно-політичної реальності, змінюючи мотиваційну основу поведінки людини, зокрема й керівника в органах державної влади. Контекст сучасних змін визначає їхню специфіку, коли відношення «владарювання – підкорення» забезпечуються довірою, що досягається формальними підставами – виконанням законів та принципів. При цьому слід констатувати, що здебільшого довіра забезпечується неформальними підставами – духовними настановами та нематеріальними цінностями, які архетипи перетворюють на авторитетні норми, що регулюють поведінку індивідів і груп, а отже, впливають на процес легітимації керівника органів державної влади.

Висновки і пропозиції. Легітимація керівника підтверджує повноваження та виправдовує прийняття управлінських рішень. Специфікою цього феномену є те, що він забезпечує особливу конфіденціальність – довірливість відносин «владарювання – підкорення», їх визнання й узгодженість. Підтверджено, що завдяки рефлексії керівник отримує здатність до самопізнання, саморозвитку та самокорекції, впливаючи в цілому на розвиток своєї індивідуальності та на відносини зі світом. Завдяки рефлексивності постає можливість відображення ставлення підлеглих до керівника, що спрямовує його до ефективного керівництва, саме цей факт сприяє утвердженню довірливих відносин між керівником і підлеглими та є фундаментом його легітимності. Обґрунтовано, що через свої унікальні біологічні здібності та індивідуальний життєвий досвід кожна людина засвоює форму архетипу та його енергію по-своєму, не замислюючись ні про структуру, ані про несвідомий його зміст. Відповідно до соціопсихологічних змін природи людини у сучасну епоху актуалізуються архетипи відповідальності, раціональності, значущості нематеріальних цінностей та компетентності, що сприяє легітимації керівника органів державної влади. Для розуміння цілісності цього процесу постає потреба застосування рефлексивного та архетипного підходів, вимагаючи зосередження уваги дослідників

щодо проблем державного управління не тільки у політичній чи економічній площинах, а й у духовно-культурній, що визначає наші пропозиції подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Вебер М. Типы господства / М. Вебер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/veber/tip_gosp.p.
2. Щедровицький Г. Рефлексія / Г. Щедровицький // Психологія і суспільство. – 2015. – № 1. – С. 37–45. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Psis_2015_1_6.
3. Лефевр В.А. Конфликтующие структуры / В.А. Лефевр. – М., 1967.
4. Афонин Э.А. Цвет и психика = Color and Psyche / Э.А. Афонин // Аэропорт. – 2006. – № 1. – С. 52–55.
5. Афонін Е.А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління / Е.А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління : [навч. посіб.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 265–289.
6. Новаченко Т.В. Архетипова парадигма авторитету керівника в державному управлінні : [монографія] / Т.В. Новаченко. – Ніжин – Київ : Видавець Лисенко М.М., 2013. – 320 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
8. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 840 с.
9. Романенко Ю.М. Понятия «рефлексии» и «спекуляции» в античной философии // Человек. Природа. Общество. Актуальные проблемы. 2000. – С. 3–12.
10. Плотин. Сочинения / Плотин. – СПб. : Алетея, 1995. – 672 с.
11. Декарт Р. Избранные произведения / Р. Декарт. – М. : Политиздат, 1950. – 456 с.
12. Локк Дж. Избранные философские произведения. / Дж. Локк. – Т. 1. – М., 1960. – 561 с.
13. Лейбниц Г.В. Новые опыты о человеческом разуме / Г.В. Лейбниц. – М., 1936. – 556 с.
14. Кант И. Критика чистого разума. Введение. / И. Кант. – М., 1964. – 581 с.
15. Гуссерль Э. Феноменология / Гуссерль Э. // Логос. 1991. – № 1. – С. 12–21.
16. Рубінштейн С.Л. Людина і світ / С.Л. Рубінштейн // Проблеми загальної психології. – М. : Учпедгиз, 1973. – С. 255–382.
17. Юнг К.Г. Человек и его символы / К.Г. Юнг, М.-Л. фон Франц, Д. Хендерсен ; [пер. с нем.]. – СПб, 1996. – 454 с.

Новаченко Т. В., Петровский П. М. Процесс легитимации руководителя органов государственной власти в рефлексивном и архетипном дискурсах

В статье представлены результаты исследования процесса легитимации руководителя органов государственной власти в рефлексивном и архетипном дискурсе. Установлено, что рефлексивные действия руководителя органов государственной власти, направленные на самопознание, саморазвитие и самокоррекцию, а также архетипы, которые отвечают требованиям современности, в частности компетентность, ответственность, рациональность, значимость нематериальных ценностей, актуализируясь в бессознательной сфере личности руководителя, совокупно способствуют его легитимации.

Ключевые слова: *руководитель, рефлексия, архетипы, легитимность, компетентность, ценности.*

Novachenko T. V., Petrovskyi P. M. The process of legitimation of senior official representing government authorities in reflexive and archetypal discourses

The article presents the results of research on the process of legitimation of senior official representing government authorities in reflexive and archetypal discourses. It is specified, that reflexive actions of senior official representing government authorities aimed at self-actualization, self-improvement and self-correction and archetypes that satisfy the present requirements, including competence, responsibility, rationality, importance of the intangible values that are become actual in the unconscious sphere of the personality of a senior executive, collectively contribute to its legitimation.

Key words: *senior official, reflection, archetypes, legitimacy, competence, values, trusts.*

І. В. Поліщукаспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕНТОРСТВО ЯК ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Проаналізовано особливості та характерні риси менторства в контексті розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні. Обґрунтовано обов'язки менторів, а також конкретні дії для мотивації державних службовців менторами. Означено характерні риси системи менторства як механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Ключові слова: ментор, професійний розвиток, кар'єрний розвиток, професійний потенціал, лідерство.

Постановка проблеми. Модернізація державної служби в Україні є важливою передумовою результативного та ефективного втілення загальнодержавних реформ, які є необхідними для функціонування держави на етапі її розвитку. Однією із її складових частин є розвиток професійного потенціалу державних службовців, адже в людиноцентричній системі головною метою має бути стимулювання розвитку людини та використання усього її наявного потенціалу. У свою чергу, розвиток професійного потенціалу державних службовців в Україні передбачає запровадження системи менторства як одного з механізмів його розвитку, адже вона вже довела свою ефективність для передових світових компаній.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До розгляду питання розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні зверталися у своїх дослідженнях такі вітчизняні вчені, як К. Баранцева, П. Василенко, В. Лапшина, І. Маноха, В. Міляєва, І. Мурашко, Н. Нижник, І. Нинюк, Л. Пашко, І. Сурай, І. Утюж. Поняття «менторство» розглядається такими дослідниками, як Д. Клаттербак, К. Мінсмойер, Дж. Томпсон, Д. Купер, Т. Міллер, які досліджували особливості менторства з точки зору його впливу на професійний розвиток працівника та розвиток його потенціалу.

Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей системи менторства як механізму розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття професійного розвитку з'явилося у науковому вжит-

ку з 1857 р. та трактувалось у різних контекстах, серед яких: удосконалення навичок для успішної професійної діяльності, набуття професійних ролей, самоактуалізації, мотивації.

У свою чергу, ідея менторства своїм корінням сягає грецької міфології [3]. Гомер вперше звертається до терміну «ментор» у поемі «Одіссея». Одисей попросив Ментора наглянути за його палацом та сином, коли він поїхав, щоб боротися у Троянській війні. Маючи таку відповідальність, Ментор тренував та наставляв Телемаха, сина Одисея, від дитинства до раннього дорослого віку.

Термін «ментор» має грецьке походження: *men* – той, хто думає, *-tor* – суфікс, що означає приналежність до чоловічої статі. На думку Д. Клаттербака, кожен може стати ментором, якщо йому є що передати, а також, якщо у нього є необхідні для цього вміння, час і повноваження [8].

К. Мінсмойер та Дж. Томпсон трактують ментора як впливового, самодостатнього, знаючого члена організації, який підтримує та всіма силами допомагає просуватися працівнику в його професійній кар'єрі [4]. Цими дослідниками ментор розглядається з точки зору самого наставника. Д. Купер та Т. Міллер, у свою чергу, розглядають менторство з позиції працівника і дають йому таке визначення: можливість навчатися від когось, хто має великий досвід і знання. Наставницькі стосунки, як правило, тривають кілька років і часто переходять у дружбу [2].

Якщо взаємини наставника і його підопічного найточніше описуються формулою «учитель –

учень», то в менторстві ініціатива належить самому підопічному. До функцій ментора входять [9]:

1. Наставництво. В організаціях, де застосовується технологія менторства, потреба в окремому використанні наставництва відпадає.

2. Допомога у визначенні напряму діяльності підопічного. Будь-яка управлінська технологія буде максимально ефективною в тому разі, якщо вона дозволяє одночасно задовольняти інтереси трьох суб'єктів управління: організації, груп всередині неї і її співробітників. Тому менторство допомагає націлити діяльність державних службовців у напрям, максимально ефективний як для самого державного службовця, так і для інституції та інших державних службовців.

3. Ціннісне спрямування. Необхідність створення єдиного ціннісного простору для всієї організації є надзвичайно важливою, тому одне з завдань ментора – ознайомити підопічного з системою норм і цінностей, яку культивує організація.

4. Підтримка. Ментор має простежити за поступальним розвитком кар'єри підопічного, справедливим ставленням до нього безпосереднього керівника, наданими можливостями професійного та особистісного зростання, чесною оплатою праці і т. п.

5. Професійне консультування. Згідно з головною ідеєю менторства, ментором може бути призначений більш досвідчений і авторитетний працівник, чиї професійні компетенції свідомо перевершують компетенції ввіреного в піклування співробітника. Це дозволяє, з одного боку, забезпечувати в організації спадкоємність майстерності, з іншого – є джерелом для істотного професійного збагачення і розвитку підопічного.

Британські фахівці CIPD (англ. Chartered Institute of Personnel and Development, Дипломований інститут персоналу і кадрового розвитку) виділяють кілька основних характеристик менторства:

- використання менторства в якості допоміжної форми професійного розвитку;
- спрямованість на індивідуальне управління кар'єрою і на вдосконалення професійних навичок;
- націленість на вирішення особистісних проблем;
- бажання досягнути як корпоративних, так і індивідуальних цілей [8].

Згідно з даними CIPD, модель менторського процесу складається з трьох етапів [8]:

1. Діагностика. Вивчення проблем, зазначених працівником.
2. Переосмислення.
3. Планування.

На кожній стадії є своя сфера відповідальності і для працівника, і для ментора.

Менторство – це управлінська технологія надання постійної підтримки, персональної опіки. Ментор – це авторитетний радник [9].

Менторство – це взаємовідносини між індивідом, який шукає допомогу в орієнтуванні, з досвідченою в певній сфері людиною. Ментор ділиться своїм досвідом і знаннями, виступає в якості радника. Цілі ставляться підопічним (або ментором у разі прохання підопічного про допомогу). Досягнення цих цілей може привести до нових цілей, які будуть вести до просування в кар'єрі [7].

Прихід корпоративних принципів управління в державну службу зумовлює необхідність їх адаптації до принципів діяльності державних службовців. Розглянемо особливості менторства на державній службі та його вплив на розвиток професійного потенціалу державних службовців.

На думку Р. Гросмана, одним із механізмів, який є каталізатором зацікавленості працівника та стимулює розвиток професійного потенціалу особи, є ініціювання менторства. Менторство важливе для людей із високим потенціалом, адже їм потрібні навколо люди, яких вони поважають та на яких можна рівнятися [6]. Тому для державних службовців, який зазвичай мають високий потенціал, менторство є ефективним механізмом розвитку професійного потенціалу.

Розвиток практичних та особистісних якостей, як складників професійного потенціалу, залежить від налагодження двостороннього зв'язку між працівником та його ментором, тобто відбувається безпосередньо на робочому місці. Механізм, який забезпечує взаємодію наставника та працівника, нині в державній службі України представлений у вигляді формальної щорічної оцінки виконання посадовими особами покладених на них обов'язків і завдань. Для більшої ефективності цього процесу треба додати до параметрів оцінки такі пункти:

- зацікавленість у змісті роботи;
- чи підходить темперамент людини до роботи, яку вона виконує;

– чи відповідають схильності людини її завданням;

- стиль мислення;
- здібності до аналітичного мислення;
- знання мов;
- особистий стиль;
- особисті якості;
- особливості соціалізації;
- стиль навчання;
- ставлення до оточуючих;
- емоційна прив'язка до людей;
- підхід до обробки інформації [1].

Якщо державний службовець отримує лідерську позицію, його обов'язки мають включати менторство, він має сприяти створенню на робочому місці додаткових курсів, які б позитивно впливали на розвиток інших працівників. Крім того, лідер має відповідати за мотивацію тих, ким він опікується.

До обов'язків ментора на державній службі могли б входити такі (відповідно до напрацювань Каліфорнійського університету в Берклі):

- підтримка працівників у тому, щоб вони особисто контролювали виконання своїх задач та прагнули до досконалості;
- обізнаність та поширення інформаційних ресурсів та посилань, які були б корисними для інших працівників;
- переконаність у тому, що працівникам зрозуміла сфера їх відповідальності, та виявлення того, чи є корисною для їх розвитку їхня професійна діяльність;
- обговорення навичок, які є важливими для досягнення успіху на робочому місці;
- надання можливостей працівникам збільшувати відповідальність та здобувати кар'єрний ріст;
- щире визнання досягнень працівників за виконані завдання;
- моделювання потреби у постійному навчанні.

Для виконання вищевказаних обов'язків ментори мають виконувати такі дії:

- підтримувати працівників у тому, щоб вони робили справедливую оцінку своїх професійних обов'язків та визначили, чи в них є певні недоліки в знаннях та вміннях або чи є такі навички та здібності, які вони не використовують у професійній діяльності;
- обговорювати та працювати над створенням плану розвитку працівників під час планування професійної діяльності на певний період;

– підтримувати участь працівників у заходах, конференціях, тренінгах, інших активностях, які сприяють досягненню цілей організації, виконанню розробленого плану;

– обговорювати те, чого працівники навчилися під час додаткових занять, зустрічей та тренінгів, та підтримувати включення здобутих знань, нових ідей та методів до обов'язків працівника;

– надавати регулярний зворотній зв'язок, який характеризує поведінку працівників в їх професійній діяльності та обговорювати шляхи самовдосконалення та саморозвитку;

– надавати можливості працівникам для саморозвитку та самовдосконалення через: взаємне навчання працівників; навчання декільком суміжним професійним завданням (наприклад, у рамках одного відділу змінювати обов'язки, які виконують різні працівники, надаючи можливість державним службовцям виконувати різні види завдань); надання одного завдання різним працівникам; завдання для групової роботи; менторство; стажування в суміжних, партнерських організаціях; профспілки; професійні асоціації; програми оцінки здібностей та навичок; забезпечення здобуття працівниками додаткової кваліфікації чи наукового ступеня; додаткове навчання.

Можливі причини невисокої мотивації:

- відсутність схвалення роботи працівників та її заохочення;
- низький рівень задоволення від робочого процесу, мотивації;
- низький рівень включеності працівника в роботу інституції;
- нереалістичні очікування, їх неправильне розуміння;
- відсутність довіри;
- відсутність віри в себе;
- відсутність впевненості в собі;
- відсутність уваги до потреб інших працівників/колег;
- різні цінності, типи особистостей, стиль у працівників та їх начальників, колег;
- занадто велике або мале робоче навантаження;
- обов'язки, які виконує працівник, не співвідносяться з кар'єрними амбіціями;
- конфлікт;
- особисті проблеми.

Не можна навчити людину бути відданою своїй справі, але можна її на це надихнути та підтримати. Для того щоб мотивувати працівни-

ка, треба з ним поговорити та розглянути такі питання:

- можливості для навчання, практики, професійної діяльності;
- переглянуті, реалістичні очікування;
- питання передачі складних завдань;
- спеціальні проекти;
- зміна позиції (додаткова область роботи, обов'язки);
- коучінг та зворотній зв'язок стосовно конкретних навичок;
- менторство;
- надання знань та досвіду інших;
- спостереження за роботою компетентних колег/ навчання, практика у них;
- вмотивоване самостійне навчання;
- тренінг із розвитку необхідних для роботи навичок та компетенцій [5].

Висновки та пропозиції. Отже, інститут менторства на державній службі слугував би ефективним механізмом розвитку професійного потенціалу державних службовців, який би забезпечив зацікавленість та мотивацію державних службовців у досягненні найвищих професійних результатів, а також надав можливість державним службовцям отримати більшу відповідальність за свої дії, покращити професійні навички для досягнення успіху та встановити особистий контроль за своєю діяльністю, зменшивши контроль із боку керівника, що дало б змогу на практиці перейти від командної системи управління до людиноцентричної.

Список використаної літератури:

1. Assessment of Motivation and Potential for Personal and Professional Development / Wolf Management Consultants. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wolfmotivation.com/programs/assessment-of-motivation-and-potential-for-personal-and-professional-development>.
2. Cooper, D. L., & Miller, T. K. (1998). Influence & impact: Professional development in student affairs. New Directions for Student Services, 84. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/101522224/PDFSTART>.
3. Homer. The Odyssey. – New York, NY: Oxford University Press, 1980.
4. Mincemoyer, C. C., & Thomson, J. S. (1998). Establishing effective mentoring relationships for individual and organizational success. Journal of Extension, 36 (2). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.joe.org/joe/1998april/a2.php>.
5. Motivate Staff to Continue Developing Their Skills / Berkeley HR [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hrweb.berkeley.edu/performance-management/cycle/motivate>.
6. Robert J. Grossman. The Care and Feeding of High-Potential Employees. – HR Magazine, 56. – 2011. – № 8.
7. What's the difference between coaching, mentoring, counselling and training? / Culture Shock Coaching. – 13.10.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cultureshockcoaching.wordpress.com/2010/10/13/hello-world/>
8. Голубева Ю. Одна голова хорошо, а две – лучше. Роль менторства в компании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.training.com.ua/live/news/odna_golova_horosho_a_dve_luchshe_rol_mentorstva_v_kompanii.
9. Управление развитием человеческих ресурсов составные части деятельности по развитию персонала [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://psihdocs.ru/upravlenie-razvitiem-chelovecheskih-resursov-sostavnie-chasti.html?page=8>.

Полищук И. В. Менторство как эффективный механизм развития профессионального потенциала государственных служащих в Украине

Проанализированы особенности и характерные черты менторства в контексте развития профессионального потенциала государственных служащих в Украине. Обоснованы обязанности менторов, а также конкретные действия для мотивации менторами государственных служащих. Отмечены характерные черты системы менторства как механизма развития профессионального потенциала государственных служащих в Украине.

Ключевые слова: ментор, профессиональное развитие, карьерное развитие, профессиональный потенциал, лидерство.

Polishchuk I. V. Mentorship as an efficient mechanism of professional potential development of civil servants in Ukraine

The article analyses peculiar features and characteristics of mentorship within the framework of professional potential development of civil servants in Ukraine. Mentors duties as well as certain actions for motivation of civil servants by mentors have been substantiated. Peculiarities of mentorship system as a mechanism of professional potential development of civil servants in Ukraine have been designated.

Key words: *mentor, professional development, career development, professional potential, leadership.*

Р. А. Полюлях

аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
при Президентіві України,
головний лікар санаторію «Одеський»

СОЦІАЛЬНІ ТА ІСТОРИЧНІ ДЖЕРЕЛА ВИНИКНЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Е-МЕДИЦИНОЮ

У статті розглядаються історичні та соціальні передумови державного управління електронною медициною. Узагальнюються різні погляди зарубіжних науковців щодо створення універсальної електронної інфраструктури та теорії електронного здоров'я. Акцентовується увага на процесах переходу електронної медицини від рівня формування медичної грамотності населення шляхом використання Інтернету до надання медичних послуг і налагодження інформаційної взаємодії між індивідом та лікувальними закладами через Інтернет, що вимагає певного державного управління цими процесами, а також державної політики. Державна політика стосується використання інформаційних технологій для поліпшення як усієї системи охорони здоров'я, так і окремих фахівців сфери медицини, лікарів, дослідників, пацієнтів, населення в цілому. Важливою проблемою для науковців є створення теорії електронної медицини, яка враховує психологічні фактори розвитку суспільства, соціальні процеси, а також чинники побудови взаємодії. Підставою для цього є зосередженість на споживачах медичних послуг. Останнє розглядається як основа для проектування е-медицини.

Ключові слова: державне управління, теорії, концепції, моделі, е-медицина, е-охорона здоров'я.

Постановка проблеми. Виникнення моделей державного управління електронною медициною ґрунтується на потребі поєднати в собі традиційну медицину з повсякденними сучасними технологіями задля покращення надання медичних послуг і заощадження фінансових витрат для всієї системи охорони здоров'я. Для населення – це доступ до системи охорони здоров'я у будь-який час і у будь-якому місці. При цьому у зарубіжних державах, де основою медичної допомоги є наявність у населення страхового полісу, електронна медицина нівелює страхові вимоги і може запропонувати доступне лікування будь-кому. Часто її визначають як цифрову медицину. На теперішній час вона має широкий спектр – електронні консультації, електронні рецепти, електронні ліцензії для медичної практики та інші види ліцензій, електронний медичний облік та записи, контроль за роботою лікарів та лікарськими помилками, електронний контроль за станом здоров'я населення тощо. Більшість фахівців зазначають, що важливу роль у розвитку електронної медицини та державного управління нею відіграють соціальні та організаційні чинники. Важливе значення мають державна політика щодо розвитку електро-

ної медицини та вироблення загальної моделі електронної медицини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжні фахівці зазначають, що електронна інформація є життєво важливою і водночас складною компонентою у сучасній системі охорони здоров'я. Ідеться про електронне здоров'я. Категорія «електронне здоров'я» (або «е-здоров'я») є доволі поширеною серед західних науковців. Ідеться про створення універсальної електронної інфраструктури, яка може надавати якісні медичні послуги, полегшувати роботу медичного персоналу, сприяти проведенню медичних досліджень тощо. Цьому сприяє, як стверджується, інформаційна взаємодія між індивідом і лікувальним закладом, що відбувається на тлі зростання потреб суспільства [1; 2; 3].

Деякі науковці (Р. Дей, Д. Роффе, К. Річардсон, М. Вейсарі, Н. Бреннан, С. Беверідж, Т. Мелокко, Дж. Ейнж, Дж. Вестбрук) визначають основні управлінські складові запровадження системи електронної медицини в контексті електронного управління [4], що передбачає лідерство, командну роботу, вплив на практику всіх співробітників, своєчасне реагування сис-

теми зворотного зв'язку з використанням навчання та підтримки для клініцистів. Освіта вважається основою для системи охорони здоров'я і управління нею. Е-медицина має вдосконалювати професіоналізм і знижувати рівень професійних помилок. При цьому наводяться цікаві результати досліджень, які демонструють, що 95% успішної реалізації професійних завдань залежить від професіоналів, а 5% – від пакета програмного забезпечення.

Група інших дослідників (Д. Гербер, А. Ладетті, Б. Чен, Дж. Ян, Дж. Кей, С. Гейтс, Ю. Ксі, С. Лі) відзначають, що з 2003 р. у США уряди штатів визнають свою відповідальність за поліпшення якості охорони здоров'я, ефективності і справедливості. Саме тому була поставлена мета, що кожен американець повинен мати комп'ютер або інший пристрій протягом десяти років. Зазначається, що незважаючи на участь багатьох агенцій (зокрема, Medicare & Medicaid Services (CMS), Національного комітету щодо забезпечення якості (NCQA), Агенції з охорони здоров'я і якості досліджень (AHRQ)), електронні системи були прийняті невеликою кількістю лікарів та лікарень. Запровадили електронні системи тільки 4% професіоналів, а 13% – мають базову систему. З того часу Міністерством охорони здоров'я та соціальних служб США було виділено \$27 млрд. на стимулювання медичних працівників, які використовують електронні медичні картки [5]. П. Хеннінг наголошує, що з 1 січня 2015 р. кожен лікар США зобов'язаний використовувати електронну медичну карту, або він буде оштрафований [6].

Мета статті. Головна мета статті полягає у виокремленні основних теорій і концепцій, які лягли в основу формування моделей е-медицини і стали основою моделей державного управління електронною медициною.

Виклад основного матеріалу. У 2009–2010 рр. С. Пінгрі, Р. Ховкінс, Т. Бейкер, Л. Дюбенські, Л. Робертс, Д. Густафсон розглядають роль теорії для визначення психологічних факторів і соціальних процесів е-медицини [7], оскільки йдеться про процеси складної взаємодії медичних працівників та споживачів медичних послуг. Автори вважають, що загальної теорії електронної медицини ніколи не буде, оскільки є багато різноспрямованих завдань, цілей та методів надання електронних послуг. Вони наголошують на тому, що є багато інших теорій («нижчого порядку»), які пояснюють різні аспекти е-медицини. Фактично йдеться про

теоретичну модель е-медицини. Ця модель стосується основних психологічних потреб людини, зокрема таких: автономія (життя людини перебуває поза контролем), компетенції (людина не може з цим нічого зробити), взаємозв'язки (людина відчуває себе у повній ізоляції). Також відстежуються зв'язки між е-медициною та якістю життя, оскільки моделі е-медицини дають споживачу знання, спілкування, контроль за життям, відчуття причетності до процесів організації медичного обслуговування. Акцентується увага на тому, що конкретні цілі і завдання певної моделі е-медицини вимагатимуть різних теорій як підґрунтя для досягнення запланованих результатів. Основою у всіх випадках є зосередженість на споживачах медичних послуг. На думку дослідників, саме це вимагає проектування е-медицини, яке має ґрунтуватись на теорії індивідуального сприйняття та прийняття рішень із врахуванням питань організаційної структури та індивідуальної і групової поведінки в організаціях. Саме це, як вважається, призведе до формування та розвитку різних теоретичних моделей.

І. Вільсон, В. Венг, С. Швітц у 2014 р. висловили думку щодо більшої важливості споживача е-медичної послуги порівняно з медичними інформаційними технологіями [8]. Йдеться про розробку нової моделі е-медицини, яка розширює можливості надання електронних медичних послуг за рахунок введення трьох складових: пацієнт-фокусу, пацієнт-активності, пацієнт-розширення прав і можливостей. Їхні висновки ґрунтуються на аналізі досліджень е-медицини, які було надруковано у період 2007–2011 рр. У цей період сформувалась і отримала розвиток концепція орієнтованої на пацієнта електронної медицини, хоча немає одностайної думки щодо змісту категорій «електронна медицина» та «електронна охорона здоров'я». Історія наукового та практичного становлення останніх починається наприкінці 1990-х років і стосується існування певних моделей, зокрема:

– 1998 р.: з'являються системи для внутрішнього організаційного використання (а не підтримки споживачів медичних послуг) та характеризуються категорією «ІТ-здоров'я»;

– 2001 р.: існування комерційної моделі е-медицини (зокрема, комерційного забезпечення приватних осіб медичною енциклопедичною інформацією), початок розвитку моделі е-рішень (e-solutions), ідея якої з'явилась наприкінці 1990-х років;

– 2002–2005 рр. характеризуються формуванням різних приватних е-сайтів надання медичних послуг та управління ними, а також управління цілою низкою ризиків, зокрема щодо розповсюдження приватної інформації; активізуються наукові дослідження щодо інформаційної безпеки у сфері е-медицини;

– 2003 р.: уперше робиться опис концепції «орієнтованої на пацієнта електронної медицини» (дисертація К. Лоу) і використовується категорія «пацієнт-центр»;

– 2004 р.: моделі е-медицини були переважно спрямовані на досягнення цілей організації, а не на споживачів медичних послуг, оскільки культура надання медичних послуг була більш зосереджена на патерналістській моделі взаємовідносин між лікарем і пацієнтом, де лікар повністю контролює усі аспекти взаємодії із пацієнтом;

– 2005 р.: розробляються теорії щодо вироблення інструментів ІКТ для споживачів медичних послуг; вважається, що вони мають брати участь у всіх процесах проектування і розробки моделей е-медицини.

І. Т. Нілміні у 2014 р. розглядає моделі е-медицини, які можуть швидко розповсюджувати можливості такої в умовах глобального зростання витрат на охорону здоров'я. Йдеться про глобальну модель обміну клінічними, адміністративними та транзакційними даними [9]. Ця модель стосується як надавачів медичних послуг, так і їхніх споживачів. Важливими питаннями залишаються переваги електронної медицини, які стосуються багатьох складових – соціальних питань, комунікаційних моделей, рівнів керівництва, ресурсних зобов'язань, організаційної структури та культури, очікуваних і неочікуваних змін практики охорони здоров'я, інтересів зацікавлених сторін тощо. Теоретичною основою для такої моделі вважають багато дисциплін, зокрема: медицину, медико-біологічну інженерію, комп'ютерні науки, інформаційні системи, статистику, маркетинг, пропаганду здорового способу життя та управління. Пропонується нова, більш адаптована теорія «АНТ» – теорія активної (діяльної) мережі (акторами є надавачі послуг усіх рівнів, зокрема й провайдери, а також споживачі), – яка враховує соціальні аспекти підтримки складних взаємовідносин між надавачами та споживачами медичних послуг. Наголошується на корисності цієї теорії для підприємців, політиків, розробників ІТ-програм е-медицини. Ця теорія вважається більш

широкою і може використовуватись на виробничому та національному рівнях. Фактично йдеться про роль технології у соціальних умовах споживачів медичних послуг та зміни цих умов протягом певного часу. Зазначається, що ця теорія дає можливість зосередитись на наданні комплексу соціальних взаємодій.

У 2015 р. зарубіжні дослідники зазначають, що існує багато моделей е-медицини, які ґрунтуються на різних дефініціях. Наголошується, що теоретичні основи е-медицини перебувають на перетині технологій, роботи лікаря, позицій населення та питань самоуправління у системі охорони здоров'я [10]. Виходячи з цього, відзначається, що певні моделі стосуються клінічної підтримки прийняття рішень і клінічних інформаційних систем та виявляються у декількох ключових аспектах: електронна освіта у сфері електронної медицини (є важливою для формування догляду за собою самої людини), електронні комунікації з питань медицини (розширюють її можливості для створення віртуальних спільнот; соціальні мережі можуть бути ефективним інструментом стимулювання розширення прав споживачів медичних послуг і розвитку людиноорієнтованої медицини) та електронної комунікації суспільства (е-медицина має суспільну функцію), повний цикл зворотного зв'язку (є необхідним для забезпечення виробничих технологій на основі взаємодії між пацієнтом та провайдером).

Для формування певних моделей е-медицини та її розвитку, як зазначається, має бути певна підтримка з боку держави та державних органів, підставою для чого є державна політика в галузі е-медицини. На думку зарубіжних дослідників, таку політику проводять США, Австралія, держави ЄС, а також Південна Корея. Ця політика стосується використання інформаційних технологій для поліпшення як усієї системи охорони здоров'я, так і окремих фахівців сфери медицини, лікарів, дослідників, пацієнтів, населення в цілому. Зокрема, у США існують мозкові центри для стимулювання досліджень у сфері медицини, а також агенції з охорони здоров'я та якості досліджень (AHRQ). Складністю є те, що немає однозначного визначення категорій «е-медицина» та «е-охорона здоров'я», що обтяжує проведення наукових розробок та їх реалізацію. Самі визначення досить широкі й охоплюють діапазон від бізнес-орієнтованих моделей е-медицини до е-клінічної діяльності.

Висновки і пропозиції. Існує багато наукових поглядів на розвиток і формування електронної медицини. Відсутність загальної теорії електронної медицини спричиняє дискусії та діаметрально протилежні погляди на такі основні наукові категорії, як «електронна медицина», «електронна охорона здоров'я», «цифрова медицина». Історичні і соціальні передумови становлення електронної медицини призвели до необхідності формування державного управління нею. У державах світу є багато різних моделей державного управління та державного регулювання електронною медициною. В Україні її розвиток перебуває на рівні вироблення концепції, підходів, напрямків та електронного обліку. Відсутній широкий системний підхід до розробки теорії електронної медицини та проектування вітчизняної моделі.

Список використаної літератури:

1. Privacy and Medicine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://plato.stanford.edu/entries/privacy-medicine/>.
2. The Ugly Truth About Electronic Health Records [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nakedcapitalism.com/2014/06/ugly-truth-electronic-health-records.htm> Icoordinated care.
3. Use of Expert Relevancy Ratings to Validate Task-Specific Search Strategies for Electronic Medical Records. – 2014. – Vol. 2. – No 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medinform.jmir.org/2014/1/e4/>.
4. Implementing electronic medication management at an Australian teaching hospital / [R.O. Day, D.J. Roffe, K.L. Richardson, M.T. Baysari, N.J. Brennan, S. Beveridge, T. Melocco, J. Ainge and J.I. Westbrook] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.mja.com.au/journal/2011/195/9/implementing-electronic-medication-management-australian-teaching-hospital>.
5. Predictors and Intensity of Online Access to Electronic Medical Records Among Patients With Cancer / [D.E. Gerber, A.L. Laccetti, B. Chen, J. Yan, J. Cai, S. Gates, Y. Xie and S.J.C. Lee] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jop.asco.org/content/10/5/e307.full>.
6. Henning P. Future Developments of Medical Informatics from the Viewpoint of Networked Clinical Research / P. Henning [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://methods.schattauer.de/en/contents/archivestandard/issue/special/manuscript/10827/show.html>.
7. The Value of Theory for Enhancing and Understanding e-Health Interventions / [S. Pingree, R. Hawkins, T. Baker, L. Dubenske, L.J. Roberts, D.H. Gustafson] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2826889/>.
8. Communications of the Association for Information Systems / [E.V. Wilson, W. Wang, S.D. Sheetz] // Underpinning a Guiding Theory of Patient Centered E-Health. – 2014. – Vol. 34. – Article 16. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=3739&context=cais>.
9. Nilmini I.T. Tackling Complexity in E-Health with Actor-Network Theory / I.T. Nilmini // 47th Hawaii International Conference on System Science. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=6758973>.
10. The eHealth Enhanced Chronic Care Model: A Theory Derivation Approach [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.jmir.org/2015/4/e86/>.

Полюлях Р. А. Социальные и исторические источники возникновения моделей государственного управления электронной медициной

В статье рассматриваются исторические и социальные предпосылки государственного управления электронной медициной. Обобщаются различные взгляды учёных по созданию универсальной электронной инфраструктуры и теории электронного здоровья. Акцентируется внимание на процессах перехода электронной медицины от уровня формирования медицинской грамотности населения через использование Интернета к предоставлению медицинских услуг и налаживания информационного взаимодействия между лечебными учреждениями и индивидом через Интернет, что требует определённого государственного управления этими процессами, а также соответствующей государственной политики. Государственная политика касается использования информационных технологий для улучшения как всей системы здравоохранения, так и отдельных специалистов сферы медицины, врачей, исследователей, пациентов, населения в целом. Важной проблемой для учёных является создание теории электронной медицины, которая учитывает психологические факторы развития общества, социальные процессы, а также факторы построения взаимодействия. Основа для этого – сосредоточенность на потребителях медицинских услуг, что рассматривается как фундамент для проектирования электронной медицины.

Ключевые слова: государственное управление, теории, концепции, модели, е-медицина, е-здравоохранение.

Polulyah R. A. Social and historical origin of emergence of governance models of e-medicine

The article shows the influence of historical and social preconditions for the development of e-health. It began to develop on the level of formation of health literacy of the population using the Internet. It came to the level of medical services. It establishes the information interaction between the medical institutions and the individual with the help of the Internet. All of this requires some public administration and public policies. It is based on the use of information technology to improve the health system and individual specialists in the sphere of medicine, doctors, researchers, the public and patients. Different views of scientists have a relatively uniform universal e-infrastructure and e-health theory. Creation of e-health theory has an important problem for scientists. They study the psychological factors of the development of society, social processes and factors of construction interaction. Scientists consider all these as foundation for the design of e-medicine and its focus on consumers of health services.

Key words: public administration, theories, concepts, models, e-medicine, e-health.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.32.019

Р. М. Богачев

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

ПЕРЕТВОРЕНІ ФОРМИ ЕЛІТИ: ФАЗИ, МЕХАНІЗМИ І МОДУСИ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Автором визначено теоретичне підґрунтя, необхідність та методи подолання ірраціональних перетворених форм процесів суспільного відтворення; окреслено нову основу побудови матриці «інакше можливого» елітою або спотворення її ірраціональними перетвореними формами: ерзац-, псевдо- та квазіелітою. Запропоноване методологічне підґрунтя формування матриці «інакше можливого» стає основою напрацювання відповідних інструментів управління соціальними системами та суспільним розвитком у царині невизначеності та швидкоплинності зовнішнього простору.

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

Постановка проблеми. Сучасна картина світу характеризується наростанням суспільних проблем (І. Валлерштайн, В. Вернадський, Дж. Бенігер, П. Дракер, А. Тоффлер, Т. де Шарден) [6; 15] та втратою джерел розвитку в межах класичної, неокласичної та постнеокласичної парадигм детермінованої економіки (І. Ансофф, Д. Белл) [1]. Результатом є перманентний стан «кризи кризового способу буття» (Б. Новіков) [13] сучасного соціуму.

У реальності світ переповнений жорстокістю, перенасичений громадянськими конфліктами та локальними війнами. Поступово в філософсько-світоглядній площині виникає основа *простору соціальної міфотворчості*, у якому продукується та фабрикується **світ псевдокультури** – світ політиканства та біологічного пристосовництва, тобто підлабузництва, соціальної мімікрії, світ суспільних містифікацій, модусів суто тваринного, біологічного способу «розв'язання» суперечностей між індивідуумом та соціумом. Саме тут еліта має непересічне значення.

Водночас у суспільно-політичній та соціально-економічній площинах дуже важливою є функція еліти генерувати моделі «інакше можливого» суспільства, незважаючи на те, що у

суспільній свідомості поступово відбувається остаточна зневіра в модернізацію та раціоналізацію. Так, у межах футурологічного напрямку (О. Флехтхейм) та інших соціально-інституціональних технократичних концепцій з'являється біля 20 визначень із префіксом «пост-» [1]. Але належних результатів, окрім економічних криз та суспільних антагонізмів, досі не видно.

Чому? Основним джерелом загострення суспільних проблем та гальмування впровадження нових механізмів управління є невідповідність сутності/змісту процесів та їхніх організаційних форм. Крім того, абсолютизація аналітичних методів, надання синтезу другої ролі є основними причинами того, що сучасні методи дослідження процесів формування та розвитку соціальних систем (у царині політики, економіки, управління суспільним розвитком тощо) перестають відповідати змісту діяльності людини, що й зумовлює негативні наслідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість дослідників або взагалі заперечують роль суперечностей у розв'язанні колізій, або декларують, що сучасні соціальні суперечності потребують вирішення лише у соціально-культурній площині (Т. Парсонс, Е. Штейн,

Р. Дарендорф, Л. Козер, Г. Зіммель). Так, автор теорії соціальних систем Т. Парсонс синтезує теоретичні підходи М. Вебера, Г. Зіммеля, Е. Дюркгейма, В. Парето, А. Маршалла, З. Фрейда [5; 16] і пропонує загальну теорію дії (структурний функціоналізм). Розвиток цього підходу (неоеволюційна порівняльна соціологія) також не визначає та не обґрунтовує зв'язку змісту суспільної діяльності стосовно організаційної форми процесів розвитку.

Тому, за іншим напрямом, слід зупинитись на виникненні на початку 70-х років діяльнісного підходу (С. Батенін, Е. Ільєнков, В. Іванов, Г. Давидова, М. Каган, Л. Зелєнов [8; 9]), який спрямовано на доведення принципу діяльності до принципу самодіяльності, розуміння останнього як субстанційної характеристики соціуму, визнання невідворотності трансформації діяльності в творчість у формі практичної усезагальності.

У межах діяльнісного підходу в останній чверті ХХ – на початку ХХІ століття завдяки творчості Г. Батіщева, В. Босенка, М. Злотіної, А. Канарського, М. Ліфшиця, М. Мамардашвілі, І. Муратової, Л. Науменка, Б. Новікова [2; 4; 7; 12; 13] формується та розвивається творчий підхід, який обґрунтовує, що в сутності розвитку сучасної соціальної системи лежить рефлексія власної сутності, що має на меті стимулювання діяльності-самодіяльності-творчості кожного-багатьох-усіх. Проведені філософські та навколо-філософські розвідки в рамках творчого підходу дозволяють констатувати стрімке наростання вельми тривожних тенденцій та доведене до краю загострення соціальних колізій: *знеособлення та «масовізація», духовна деградація та суцільна маргіналізація, свідомо дезінформація та суспільна дезорієнтація, соціокультурна дезадаптація та десоціалізація*.

Саме тому слід зазначити, що ціла низка фундаментальних праць класиків минулого і теперішнього – М. Вебера, К. Маркса, Ж. Бодрійяра, М. Мамардашвілі, С. Жижека, Р. Зіммеля, А. Камю – присвячена загально-методологічній проблематиці та відповідному суспільному феномену як формі перетвореній [3; 5; 17; 18].

Проблема перетворених форм суспільних відносин віддзеркалюється у низці спеціальних досліджень, присвячених поняттю «форма перетворена» (Т. Брисіна, А. Мельниченко, М. Шкепа, С. Куценко) [16; 17], зокрема в соціально-економічних площині (М. Лангштейн,

О. Хамідов, А. Кравченко, В. Логачев, Г. Нерсисян) [10; 11]. Однак комплексних досліджень феноменів форми перетвореної, які поглиблюють розуміння суспільно-політичних колізій сьогодення та філософських проблем, зокрема на прикладі феноменів еліти та елітарності, не вистачає.

У цьому контексті окрему увагу необхідно зосередити на дослідженні основних функцій еліти як однієї із складових системи управління: функції адаптації до зовнішнього середовища, функції внутрішньої інтеграції, а головне – функції генерування та реалізації належних матриць-зразків «інакше можливого» з метою соціалізації та людинотворення.

Метою статті є рефлексія суспільних колізій та феноменів сьогодення крізь призму евристичного потенціалу категоріального блоку «перетворена форма» на прикладі феномену еліти в напрямі формування механізмів запобігання-подолання ірраціональних перетворених форм як причин того, чому процеси суспільного розвитку в політиці, економіці, соціумі невідвратно призводять до кризових або просто регресивних процесів у суспільному житті, деградації соціальних систем загалом.

Виклад основного матеріалу. Європейська цивілізація постає на принципі раціоналізму. Джерелами раціоналістичної мотивації є страх перед стихіями хаосу та тяжіння переформувати простір на засадах передбачуваності. Водночас формалізація завжди має певну межу (теорема Геделя). Останнім часом сама раціональність критикується: по-перше, за недовіру до масової свідомості; по-друге, за розмежування з гуманітарною елітою, яка дезорієнтована в утилітарному та функціонально-структурованому суспільстві; по-третє, парадокс раціональності (О. Панарін) зумовлює посилену увагу до феномену ірраціональних перетворених форм.

Категорія «*перетворена форма*» її авторів К. Маркса та М. Вебера («ідеальний тип», «формальна раціональність») має потужний евристичний потенціал: з одного боку – це результат техніко-економічного за своїм змістом процесу обігу капіталу, а з другого – вона розростається до ледве не вселенських масштабів роздвоєння світу.

У сучасній постмодерністській філософії категоріальний блок «перетворена форма» замінюють поняттям «симулякр», яке вводить у науковий обіг Ж. Батай, і по-різному інтерпретують П. Клоссовські, О. Кожев, Ж. Бодрійяр,

Ж. Делез та ін. Генетично це поняття походить від поняття «симулакрум», що у Платона означає «копію копії», але постмодернізм відверто радикалізує інтерпретацію симулякра як точної копії, оригіналу якої ніколи не існувало. А Ж. Бодрійяр пропонує концепцію симулякрів на основі феномену симуляції: під час симуляції відбувається маніпуляція, яка витісняє реальність, її місце посідає гіперреальність, яку створюють симулякри [3].

Синкретизм форми перетвореної дозволяє їй «спрацювати» без урахування або ж реального використання усіх взаємозв'язків, сумарно. Себто відбувається реалізація її властивостей, які заміщують своєю дією спочатку неформалізований залишок, а потім – і всі інші елементи/рівні системи, наприклад: *опозиційна фракція* заміщує реальні вимоги людей, які проголосували проти на виборах; *офіційна соціальна політика* – реальні потреби соціально незахищених верств населення тощо. Отже, розуміння форми перетвореної як внутрішньої форми «видимості» робить необхідним визначати її **раціональний** або **ірраціональний характер**.

Так, раціональними перетвореними формами як історичними змісто-формами є грецькі поліси, ринок, держава, право, власність, банківська та фондова системи, субкультура тощо. Також *еліта* як певна група, спільність, яка виокремлюється з суспільного цілого, характеризується відповідними властивостями та має певну систему самоідентифікації тощо. Змісто-форми є *раціональними* тою мірою, якою забезпечують збалансування взаємозв'язків, а інакше – перероджуються в *ірраціональні*, стають тим, чим вони і є по суті: **квазіформами суспільної взаємодії**.

Таким чином, у разі відповідності змісту внутрішніх процесів їхній формі перетворена форма є раціональною та стимулює розвиток, зокрема й *еліти*. А ось у разі розриві реально-необхідного взаємозв'язку та заміщенні його фіктивними формами, перетворена форма стає ірраціональною, уповільнює та гальмує процеси самоорганізації шляхом утворення прошарку *фіктивної конкретності*. Це стосується *ерзац-, псевдо-, квазіеліти*, які генерують довільні та свавільні (суб'єктивістські) програми (матриці «інакше можливого») формалізованих взаємовідносин, заміщують ними реальність, а тому – зупиняють та утилізують сферу дійсної конкретності та розвиток узагалі. Це і є *простір*

вимислювання, простір соціального міфотворення. Чому та як це відбувається?

Гносеологічну проекцію джерел виникнення і розгортання раціональних та ірраціональних перетворених форм можна передати у форматі **теоретичної матриці гносеологічних модусів перетворених форм** (Г. Нерсисян). Відповідно до неї траєкторію розвитку перетвореної форми можна передати через відповідні гносеологічні модуси у раціоналістичній проекції системи *історично конкретних форм інтеракцій*.

Джерела виникнення перетворених форм визначаються поняттям *система-субстрат* (основа, першоджерело: форма-зміст певного рівня), що відображає конкретно-історичний «архетип» взаємозв'язку форми і змісту в конкретній дійсній системі координат соціокультурної раціональності. Подальша траєкторія розгортання перетвореної форми охоплює такі етапи трансформації: *система-субституція* (заміщення, підміна: метаморфоза форми), *система-субстантивация* (набуття нового змісту: квазіформа-зміст нового спотвореного рівня), *система-сублімація* (відрив форми-змісту: квазіформа-квазізміст у сенсі відчуження).

Саме **суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки та взаємодії** виступають основою і принципом відчуження людини від більшості суспільних взаємозв'язків та відносин, у них формується прошарок перетворених форм та відповідних суб'єктів – *декреатів* та *декреаторів*, – завдяки яким *сфера фіктивної конкретності* починає підкорювати *реальність дійсної конкретності* та перетворюватись у *конкретну фіктивність, простір суцільного міфотворення*. Суб'єкти цього простору (за В. Поповим) – це **світожери** або **«світожерських справ майстри»**.

Тому саме *суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки та відносини* стають основою старого основного суспільного відношення, що гальмує самоорганізацію та процеси суспільного відтворення взагалі, зокрема завдяки формуванню *ерзац-, псевдо-, квазіеліти*.

Праці Б. Новікова, А. Мельниченка, Г. Нерсисяна та зроблені власні напрацювання й узагальнення дозволяють запропонувати низку нових, доволі *влучних гносеологічних термінів* щодо змістовного проектування, генерування та актуалізації потенціалу категорійного блоку *перетворена форма* у процесі формування зразків-матриць-патернів «інакше можливого», більш повного розкриття дефініційного потенціалу процесів трансформації.

Більшість цих термінів запозичується з інших наук та не мають відповідного походження у царині суспільних наук, однак етимологічно можуть бути дуже вдало використані під час дослідження перетворених форм у процесах самоорганізації.

Надамо коротку довідкову дефініційну характеристику та інтерпретацію запропонованих термінів у тексті та контексті дослідження механізмів і модусів існування перетворених форм, які взяті із загальнодоступних джерел.

Механізми формування та дії перетворених форм: *дискреція* (лат. discretio) – це один із способів вирішення суспільних проблем, який полягає у тому, що особа, орган, які приймають рішення, діють, як правило, на власний розсуд; *дисемінація* (лат. disseminatio – сіяння, поширення) – це поширення простору міфотворчості та міфовитворення завдяки субституції, тобто заміні вузлових змісто-форм на квазіформи; «утилізація» простору формо- та культуротворчості; *дисиміляція* (від dis- – роз- і similis – подібний, тобто втрата подоби, розбіжність) – це *субституція* як заміна та/або подальша *субстантивація* як підміна об'єктивних змісто-форм на квазіформи відображення зв'язків та відносин; *деструкція* (лат. destructio – руйнування) – це руйнування, знищення об'єктивних сутності або адекватних змісто-форм; *жорстка сублімація*, *дисфункція* (від лат. dis – заперечення, утруднення та functio – дії, здійснення) – це соціологічне поняття, що означає некоректне виконання певної функції, причина проведення, нав'язування активізації *субституції*; *дистрофія* (грец. dystrophe, від dys- – префікс, що означає утруднення, порушення, і trophe – харчування) – це причина проведення, нав'язування, активізації *субстантивації* внаслідок розбалансування-неврівноваженості системи суспільного відтворення; *дисоціація* (англ. dissociation, нім. dissoziation) – у широкому сенсі означає розчинення, розпад, атомізацію простору формо- та культуротворчості за рахунок *індивідуалізації-уніфікації-масовізації* сфери дійсної конкретності; *дискримінація* (лат. discriminatio «розрізнення») – це спотворення конкретних взаємозв'язків та відносин, заміна фіктивними та гіпертрофованими.

Модуси існування та дії перетворених форм: *дисипація* (лат. dissipatio – розсіювання) – це неконтрольована *субституція* та *субстантивація* у просторі міфотворчості та міфовитворення; *диспропорція* (фр. disproportion – не-

пропорційність) – це відсутність співмірності, відповідності між частинами цілого, розбалансування, що стає причиною суто зовнішнього врівноваження; *дисгармонія* (від грец. dys- – префікс, що означає погане, і harmonia – згода) – це взагалі розбіжність, порушення співвідносності між частинами і цілим, що є наслідком гіпертрофованості та фіктивності взаємозв'язків та відносин; *дисонанс* (від лат. dissono – неструнке звучання, співзвуччя, що сприймається на слух як негармонійне) – це модус *дисгармонії* на рівні зовнішньої дисгармонії; *дискредитація* (фр. discrediter – підривати довіру) – це свідоме стимулювання відсутності співмірності, пропорційності та невідповідності між частинами цілого, що стає причиною масових *субстантивацій* та *сублімацій*, тобто формування простору *світлопроїдання*; *дистопія* (грец. dystopia – дещо утруднене) – це *негативна іншоформа зразка-матриці-патерну «інакше можливого»*, яка характеризує суспільство, в якому основними стають негативні тенденції розвитку; *дистимія* (грец. dys- – префікс, що означає заперечення, і thymia – дух, стан духу, смуток, зневіра, невдоволення) – це затяжна депресія, яка приймає хронічний перебіг, зумовлена домінуванням простору міфовитворення та тривалою дією *дистопії*; *депресія* (від лат. depressio – пригнічення) – це застій у суспільному бутті, який зумовлений домінуванням простору *міфотворчості* та стає причиною розгортання модусів *світлопроїдання*.

Вибір вищенаведених термінів зумовлений специфікою генезису категорійного блоку «перетворена форма», а також особливостями здійснення механізму їх перетворень (трансформацій) у суспільній свідомості. На нашу думку, саме такий понятійний апарат дозволяє відтворити на гносеологічному рівні процес руху перетворених форм самоорганізації, особливо в контексті моніторингу, визначення причин та запобігання наслідків невідворотного настання суспільних криз, формування та розвитку *еліт* або *ерзац-, псевдо- та квазіеліт*, а головне – *сповільнення, гальмування та припинення суспільного відтворення загалом*.

Для гносеологічного викриття спромог запропонованого понятійного апарату в контексті процесів самоорганізації розглянемо **фази трансформації, механізми, модуси та результати дії перетворених форм** крізь призму генезису та/або занепаду *зразків-матриць-патернів «інакше можливого»*.

Генеза перетворених форм (зокрема еліти) в рамках формування *зразка-матриці-патерну* «інакше можливого» починається із **фази субституції** внаслідок модусу *диспропорції* завдяки механізмам *дискреції*, які полягають у тому, що еліта генерує доктрину, окремий теоретичний напрям, школу щодо вибору методів гармонізації суспільних процесів (врівноваження диспропорцій) залежно від свого бачення зовнішніх та внутрішніх умов, «на власний розсуд».

Поступово джерелом формування *нового зразка-матриці-патерну* «інакше можливого» стають зовнішні прояви суперечностей, а тому *конфлікти* та *антагонізми*, відбувається поширення вузько-раціональних перетворених форм *зразка-матриці-патерну* «інакше можливого» та перехід від рівня одиничного до рівня загального, однак лише з урахуванням вузькогрупового (*груповий суб'єктивізм*) без спільно-цілого.

Починається поширення та нашарування перетворених форм на всю систему суспільних взаємозв'язків, що характеризується поширенням механізмів *дисемінації* та *дисиміляції*. Згодом відбувається розмежування початку редукції і увібрання ознак, рис та якостей *ірраціонального* (відрив від сутнісних сил і втрата ознак раціональності) всупереч раціональному.

Настає черга за модусом *дисипації*: в результаті **субституції** перетворені форми набирають ознак квазісамостійності, генерується прошарок форм, які втрачають ознаки раціональності, подібності, адекватності. Суб'єктивне, групове зводиться у ранг усезагального: формується *солідаризм*, конкретна еліта поступається місцем **ерзац-еліті**.

Дисфункція як зовнішнє впровадження стану перманентного розбалансування функціонування системи супроводжується самостійністю екзистенції *ірраціональних перетворених форм* та сповільненням *самоорганізації* та *суспільного відтворення*. Порушення у системі функціонування національної економіки сповіщають про генезис механізмів та модусів перетворених форм самоорганізації до фази **субстантивзації**.

Ці процеси супроводжуються та прискорюються механізмом *дисфункції*, окремі фази суспільного відтворення неадекватно та некоректно здійснюють свою функцію та втрачають сутнісне навантаження. Далі порушується цілісність-єдність суспільних взаємозв'язків, ви-

никає відчуття суспільного розладу, різнобою, відсутності розмірності, гармонії та співмірності у суспільних зв'язках.

Загострення одновекторності й однобічності визначає екзистенцію модусу *дисгармонії*, коли ірраціональні перетворені форми підкорюють раціональні, а *реальність* інволюціонує до *фіктивної конкретності*, а *процеси самоорганізації* та *суспільного відтворення* просто *гальмуються*.

Внаслідок *дисгармонії* системи суспільного відтворення набуває поширення патологічний механізм *дистрофії*, тобто остаточного ускладнення навіть зовнішньої гармонізації та самоорганізації взаємозв'язків системи, який полягає у заміні глибинних взаємозв'язків поверхневими. Конкретні взаємозв'язки дедалі більше гальмуються, відкидаються завдяки дії механізмів розпаду суспільних взаємозв'язків та їх заміни фіктивними – *дисоціації* та *дискримінації*. Тому й *ерзац-еліта* з повним правом набуває статусу фіктивної, **псевдоеліти**, яка не зацікавлена в збалансуванні процесів суспільного відтворення – тільки штучна та фіктивна імітація.

Наслідком дії цих механізмів та *псевдоеліти* постає модус *дисонансу* та *дискредитації* як відсутність внутрішньої єдності, атомізація та знищення конкретних суспільних взаємозв'язків у царині *ірраціональних перетворених форм*, відповідно, відбувається припинення самоорганізації взагалі.

Через *дисонанс* взаємозв'язків та *дискредитацію* будь-яких внутрішніх суперечностей суспільного відтворення відбувається перехід до фази **сублімації**, тобто відриву та повної самостійності квазіформ-квазізмісту, на якій поступово стає неможливим навіть зовнішнє збалансування на основі спотвореної *квазізразка-матриці-патерну* «інакше можливого», *дистопії*.

Сублімація починається з модусу *депресії*, що визначає підрив суспільного розуміння значення, ролі та важливості гармонійних взаємодій та розвитку. Це супроводжується процесами *дисфункції* та *дискримінації*, які загострюються до рівня тотальних механізмів *деструкції*. Усі виміри буття заповнюють ірраціональні перетворені форми простору *міфовитворення*, виникає квазісамостійність ірраціональних перетворених форм *квазізразка-матриці-патерну* «інакше можливого», *зразка простору світопроїдання*.

Внаслідок *деструкції* та тривалої *депресії*, що має наслідком руйнування передумов самоорганізації, відбувається поширення «*дискримінаційного розвитку*» через надання виключних переваг лише окремим фазам, складовим, ланкам у форматі *дистопії* з метою імітації збалансування процесів суспільного відтворення.

Таким чином, уже здетоновані всі передумови для початку тотальної актуалізації *дистопії*: негативних тенденцій розвитку, деструктивних суспільних зрушень, виміром буття яких є *світпроїдання*, де ірраціональні перетворені форми нашаровуються як усезагально-абстрактні. Суб'єктом та «творцем» *дистопії* є *квазіеліта*. З плином часу суспільний регрес та інволюція стають неминучими і невідворотними, починається *дистимія*: хронічні і затяжні суспільні розлади, які стають усе більш вираженими в гострих формах суспільних колізій та антагонізмів.

І, насамкінець, внаслідок перебігу попередніх механізмів і модусів дії перетворених форм вінцем імітації розвитку стає модус *звиття* (реcesії, стагнації) – економічної, соціальної, інституційної, політичної, суспільної тощо. Самоорганізація та суспільне відтворення *припиняється*. А потому відбувається руйнування суспільства.

Таким чином, «еліта» поступово перетворюється у *ерзац-, псевдо-, квазіеліту*, яка відіграє роль «спускового гачка» та каталізатора процесів *сповільнення, гальмування, припинення* процесів самоорганізації для збережен-

ня власного існування. Нездатність сформулювати та актуалізувати належний *спосіб життя* призводить до виродження навіть існуючого *способу життя* до *способу виживання*: проїдання, зубожіння, скініння, а згодом – до *самознищення*.

Висновки і пропозиції. Узагальнимо фази трансформації, механізми, модуси та результати дії перетворених форм крізь призму генезису та/або занепаду *зразків-матриць-патернів «інакше можливого»* (Таблиця 1).

Таким чином, вибір та використання запропонованої моделі трансформації перетворених форм та вищенаведених термінів відповідає специфіці генезису та використання евристичних спромог категоріального блоку «перетворена форма», адекватно відображає особливості здійснення механізму їх перетворень (трансформацій) у суспільній свідомості.

Саме такий понятійний апарат та методичний інструментарій дозволяє відтворити на гносеологічному рівні процес трансформації раціональних та ірраціональних перетворених форм суспільного відтворення загалом і самоорганізації зокрема, особливо в контексті формування та розвитку еліт або ерзац-, псевдо- та квазіеліт, а головне – суспільного розвитку або сповільнення, гальмування та припинення суспільного відтворення загалом.

Визначення закономірностей динаміки, ритміки та архітекτονіки трансформації перетворених форм можуть бути об'єктом і метою подальших наукових розвідок та досліджень.

Таблиця 1

Фази трансформації, механізми дії і модуси перетворених форм

Складові процесу трансформації	Система-субституція	Система-субстантивация	Система-сублімація
Сутність	заміщення, підміна: метаформоза форми	набуття нового змісту: квазіформа-зміст нового спотвореного рівня	відрив форми-змісту: квазіформа-квазізміст у сенсі відчуження
Форма	форма-зміст	квазіформа-зміст	квазіформа-квазізміст
Простір	культуро- або МІФОТВОРЕННЯ	МІФОТВОРЕННЯ – МІФОВИТВОРЯННЯ	СВІТОПРОЇДАННЯ, СВІТОЖЕРСТВО
Механізми	дискреція, дисемінація, дисиміляція, дисфункція,	дисфункція, дистрофія, дисоціація, дискримінація	дисфункція, дискримінація, деструкція
Модуси	диспропорція, дисипації	дисгармонія, дисонанс, дискредитація	депресія, дистонія, дистимія
Тип еліти	еліта/ерзац-еліта	псевдоеліта	квазіеліта
Функція еліти	адаптація до зовнішнього середовища	+ внутрішня інтеграція (колективу, соціуму)	+ соціалізація та людинотворення
Результат	сповільнення самоорганізації та суспільного відтворення	гальмування самоорганізації та суспільного відтворення	припинення самоорганізації та суспільного відтворення

Список використаної літератури:

- Список використаної літератури:**
1. Ансофф И. Новая стратегия / И. Ансофф ; пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб. : Питер, 1999. – 416 с.
 2. Батищев Г.С. Неисчерпаемые возможности и границы применения категории деятельности / Г.С. Батищев // Деятельность: теория, методология, проблемы. – М., 1990. – С. 23-35.
 3. Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция / Ж.Бодрийяр // Философия эпохи постмодерна. – Мн. : Изд-во ООО «Красико-принт», 1996 – С. 32–47.
 4. Босенко В.А. Воспитать воспитателя. Заметки по философским вопросам педагогики и педагогическим проблемам философии / В.А. Босенко. – К. : Всеукр. союз рабочих, 2004. – 352 с.
 5. Вебер М. Избранное. Образование общества / М. Вебер ; пер. с нем. – М. : Юрист, 1994. – 704 с. – (Лики культуры).
 6. Друкер П.Ф. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества / П.Ф. Друкер ; пер. с англ. – М. : ООО «И.Д. Вильямс», 2007. – 336 с.
 7. Злотина М.Л. Диалектика / М.Л. Злотина ; отв. ред. Ю.А. Мелков. – К. : Парапан, 2008. – 264 с.
 8. Иванов В.П. Человеческая деятельность – познание – искусство / В.П. Иванов. – К. : Наук. думка, 1977. – 251 с.
 9. Ильенков Э.В. Об идеалах и идеалах / Э.В. Ильенков. – М. : Наука, 1968. – 319 с.
 10. Кравченко А.И. «Мир наизнанку»: методология превращенной формы / А.И. Кравченко // Социологические исследования. – 1990. – № 12. – С. 23–36.
 11. Лангштейн М. Иррациональные и превращенные формы экономических отношений / М. Лангштейн // Экономические науки. – 1969. – № 1. – С. 16–22.
 12. Мамардашвили М.И. Форма превращенная / М.И. Мамардашвили // Философская энциклопедия – М., 1970. – Т. 5 – С. 387.
 13. Новіков Б.В. Творчість як спосіб здійснення гуманізму./ Б.В. Новіков. – К. : НТУУ «КПІ», 1998. – 310 с.
 14. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер. – М. : Междунар. отношения, 1993. – 896 с.
 15. Тоффлер Э. Шок будущего / Э. Тоффлер ; пер. с англ. – М. : ООО «Изд-во АСТ», 2001. – 560 с.
 16. Тульчинська С.О. Управління у сфері освіти і науки як фактор забезпечення сталого розвитку держави та регіонів : [монографія] / С.О. Тульчинська, А.А. Мельниченко, О.А. Акімова. – К. : Вид-во ВП «Едельвейс», 2012. – 352 с.
 17. Шкепа М.О. Феноменология истории в трансформациях культуры : [монография] / М.О. Шкепа. – К. : Книжное изд-во НАУ, 2005. – 360 с.

Богачев Р. М. Превращенные формы элиты: фазы, механизмы и модусы трансформации

Автором определены теоретические основы, необходимость и методы преодоления иррациональных превращенных форм; очерчена новая основа построения матрицы «иначе возможного» элитой или ее иррациональными превращенными формами эрзац-, псевдо- и квазиэлитой. Предложенная методологическая основа формирования матрицы «иначе возможного» становится основанием для наработки соответствующих инструментов управления общественными системами и общественным развитием в целом в условиях неопределенности и быстрых изменений внешней среды.

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

Bogachev R. M. The simulacrums of the elite: the phases, the mechanisms and the moduses of transformation

The author outlines the theoretical basis and methods of overcoming of the irrational simulacrum are used to determine the basis for constructing a new matrix "otherwise enabled" by elites or elite's irrational simulacrum. The author proposes the genesis of the formation and development of the social systems with the society's elite. Proposed methodology (the model of the phase transformation and the simulacrum's results) allows to make use of the simulacrum's mechanisms for facilitating or slowing the processes of social development. Author has studied the irrational simulacrum under the influence of the biologism, the subjectivity and the solidarity. The new principles may be used for rebuilding of the relations and for the reorganization of the societies' life. There're what we needs for further studying, providing and practical implementation.

Key words: development, simulacrum, self-organization, transformation, matrix of "otherwise enabled", creativity.

О. І. Воронов

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

У статті досліджено рівень особистої цілеспрямованості державних службовців, його вплив на формування публічних цілей та прийняття управлінських рішень. Побудовано модель особистої цілеспрямованості співробітника органу публічної влади, яка є ключовим елементом механізму цілепокладання. Наведено структуру міжвидової ієрархії публічних цілей та обґрунтовано роль механізму цілепокладання під час прийняття рішень у публічній сфері.

Ключові слова: цілеспрямованість, механізм цілепокладання, управлінські рішення, публічне управління, ієрархія цілей, публічна сфера.

Постановка проблеми. Однією з ключових особливостей та функціональною характеристикою публічного управління є здібності державних службовців формувати та ставити цілі. Постановка цілі передбачає аналіз умов діяльності, визначення шляхів та засобів досягнення цілі, що має практичну реалізацію у прийнятті рішень. Процес прийняття рішення є центральним у системі цілеспрямованої діяльності державного службовця [1]. Під час визначення цілеспрямованості рішення, на думку Т. Коуена (1963), інтуїція повинна відігравати більш важливу роль у звичайних рішеннях, ніж це допускають раціональні обмеження процедур прийняття рішень [2, с. 18]. С. Ожегов зазначав, що ціль – це те, до чого прагнуть, те, що потрібно здійснити, стан справ, що очікується, який людина або система планують досягнути [3]. Ціллю може бути предмет, об'єкт або дія. Основними характеристиками цілі є: прогноз розвитку системи, багатозначність, невизначеність. Виходячи з прогностичного характеру, цілі поділяються на короткотермінові, середньотермінові, довготермінові. Відповідно, серед управлінських рішень розрізняють оперативні, тактичні і стратегічні. Більшість дослідників розглядає цілепокладання як інтелектуально-діяльнісну характеристику особистості, що пов'язана із формуванням моделі бажаного результату та роботою над його досягненням. Якщо суспільство є суб'єктом цілепокладання, а держава – суб'єктом реалізації цієї цілі, то сфера публічного управління трьома гілками державної влади забезпечує

виконання відповідних рішень, що виникають на шляху до цілі [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теорія постановки цілей виходить із того, що поведінка особистості визначається цілями, які вона ставить перед собою. Автором цієї теорії є Е. Лок (1968) [5]. Значний вклад у розробку вказаної теорії внесли Т. Райс і Г. Латем. Низка положень теорії цілей була сформована в 50-х роках ХХ ст. П. Друкером і Д. Мак-Грегором на ґрунті підходів до управління за допомогою цілей. Цілепокладання та цілебудування як специфічні форми людської діяльності розглядалися Д. Богоявленською, Л. Славіним, О. Тихомировим, М. Вудкоком, Д. Френсісом, Л. Зайвертом, Дж. О'Шенессі, Р. Акоффом, Ф. Ємері [6, с. 14]. Принцип єдності далеких та близьких цілей сформував В. Глушков [7]. Він вважав, що не можна вирішувати конкретне завдання за відсутності стратегічних перспектив його розвитку, не можна формувати стратегічну ціль, не розділивши її на певні кроки, кожний із яких був би самостійним результатом.

Цілі публічного управління відповідають цілям держави, головною з яких Х. Кастеласо вважав сталий розвиток суспільства [8, с. 16]. Г. Атаманчук розглядав цілепокладання як центральну функцію публічного управління та стрижень адміністративно-управлінської діяльності, що пронизує усі її стадії – інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну [9, с. 107–108.]. Цілями публічного управління є належне функціонування системи публічної влади, її відтворення, реалізація її функцій і

надання нею публічних послуг [10]. При цьому вони спрямовані на задоволення публічних інтересів. Як основну ціль органу публічного управління Ж. Гюльєльмі розглядав досягнення соціального оптимуму [11]. Л. Сморгунів відзначав, що управлінський цикл містить стадію управлінського впливу шляхом реалізації відповідного рішення, головним елементом якого є цілепокладання.

Теорія постановки цілей є дуже складною, тому що відсутня стандартизація та уніфікація її застосування на практиці. Є різна міра цільової орієнтації у різних соціальних груп, які відрізняються за статтю, віком, освітою, профілем діяльності. Немає однозначної відповіді, як формувати цілі у сфері публічного управління: чи повинен визначати цілі керівник, орган влади, чи вони повинні визначатись тими, хто їх буде досягати, на ґрунті широкого обговорення та участі. Участь у постановці цілей сприяє особистому задоволенню учасників процесу прийняття рішення. Однак це не свідчить про позитивне ставлення до процесу реалізації поставленої цілі. Цілі повинні забезпечувати суспільне задоволення. Багато невизначеностей виникає під час вирішення питання про те, хто буде суб'єктом постановки цілей – керівник чи група відповідальних осіб.

Немає однозначної відповіді і на питання щодо пріоритетності цілей для окремих керівників, працівників органів публічної влади та суспільства. У випадку формування індивідуальних цілей виникає конкуренція між окремими співробітниками органу публічного управління.

З одного боку, це активізує діяльність кожного, з іншого – зменшує позитивний ефект, який виникає на ґрунті синергії під час групової роботи. Постановка цілей перед окремими підрозділами провокує міжгрупову конкуренцію та знижує індивідуальну, зменшуючи індивідуальний внесок у роботу. Виникає питання: як поєднати індивідуальну та групову технології постановки цілей в органах публічного управління під час формування управлінських рішень.

Мета статті. Механізм цілепокладання як основний елемент процесу прийняття рішень у сфері публічного управління потребує сучасного аналізу та систематизації для розробки і запровадження відповідних методик у систему прийняття рішень органами публічної влади. Метою статті є відокремлення ключових структурних компонентів механізму цілепокладання та аналіз їхнього впливу на прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Первинна модель процесу постановки цілей виглядає так. Особа з урахуванням емоційної реакції усвідомлює та оцінює події, що відбуваються в її оточенні. На ґрунті оцінки визначаються цілі та реалізуються певні дії для їх досягнення, досягається результат та задоволення від його отримання [12]. Діяльність суб'єкта, який не здатний самостійно ставити цілі, спрямовується лише зовні. У процесі самостійних дій діяльність такого суб'єкта має випадковий характер, наслідки її можуть бути негативними – від втрати ресурсів до втрати сенсу життя. Тому основною компетенцією державного службовця вважається



Рис. 1. Модель особистої цілеспрямованості державного службовця

цілеспрямованість – характеристика діяльності, спрямованої на досягнення певної цілі [13]. Нами розроблена модель цілеспрямованості державного службовця як однієї із ключових компетенцій для прийняття рішень у сфері публічного управління (див. рис. 1).

Цілеспрямованість державного службовця є базовою складовою у процесі цілепокладання для прийняття управлінських рішень. Розвиток здібностей до цілепокладання важливо проводити на етапі професійного становлення державного службовця, оскільки цілепокладання є основним інструментом кар'єрної самореалізації. Між характеристиками цілей та особистими характеристиками виконавців є тісна залежність. Цілепокладання властиві такі характеристики: складність (професійний рівень виконання, потрібний для її досягнення), специфічність (кількісна визначеність цілі), прийнятність (міра, до якої людина сприймає ціль як особисту), прихильність (рівень готовності службовця до досягнення цілі). У теорії постановки цілей під час розгляду залежності якості прийняття рішень від поставлених цілей підкреслюється, що рішення залежить від організаційних підходів та здібностей співробітників. Ці фактори впливають на мотивацію, цілі та рішення державних службовців. При цьому важливе значення має задоволення співробітника результатом прийнятого рішення, що викликає новий цикл мотивації, нові цілі та рішення. За-

доволення прийнятим рішенням визначається двома процесами – внутрішнім і зовнішнім. Внутрішні процеси пов'язані з тим, як державний службовець оцінює отриманий ним результат порівняно з визначеною ціллю. Зовнішнім є оцінка результату праці державного службовця з боку оточення.

Протягом жовтня – листопада 2016 року за методикою «Усвідомленість життєвих цілей» нами було проведено тестування, у якому взяли участь 62 слухача денної форми навчання та 242 слухача заочної форми навчання спеціальності «Публічне управління і адміністрування» Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України [14]. Методика відображає рівень сформованості життєвих цілей особистості, протиріччя між глибиною життєвих цілей та стилем використання вільного часу. У гармонійному розвитку особистості бальні оцінки за шкалами А – «відношення до життя» та Б – «структурованість вільного часу» пов'язані зворотною залежністю. Значні порушення зворотної залежності свідчать про дисгармонійний розвиток особистості, кризовий період життя та внутрішній конфлікт. За результатами тестування за шкалою А встановлено, що 76,3% службовців (із них 55,2% – жінки, 21,4% – чоловіки) мають чіткі життєві інтереси та цілі, до яких рішуче просуваються. 23,7% службовців (із них 13,2% – жінки, 10,5% – чоловіки) мають знижені запити до життя, часто

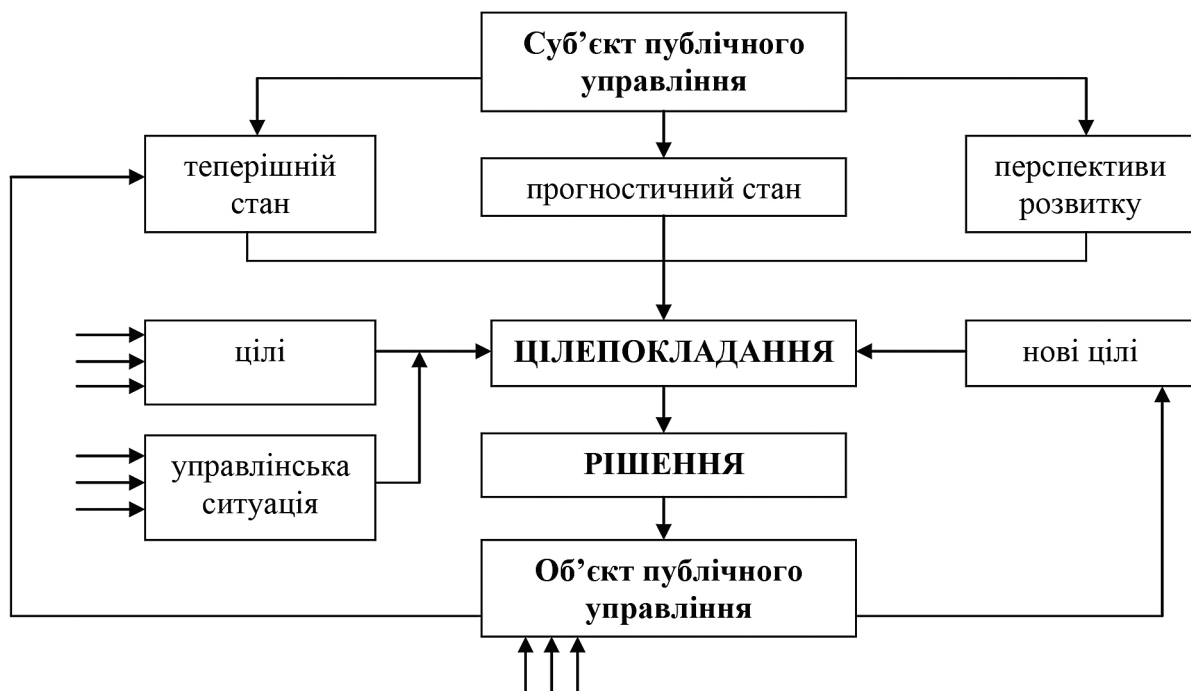


Рис. 2. Механізм цілепокладання у системі прийняття рішень органами публічного управління

не виконують заплановані завдання, нехтують особистим самовдосконаленням. За результатами тестування за шкалою Б встановлено, що 52,6% службовців (із них 36,8% – жінки, 15,8% – чоловіки) нехтують самовдосконаленням, у вільний час розважаються. 44,7% службовців (із них 31,5 % – жінки, 13,2 % – чоловіки) вільний час присвячують собі, до праці ставляться з інтересом. 2,63% службовців (жінки) всю увагу сконцентрували на певній життєвій програмі. 31,5% службовців, за даними тесту, мають порушення зворотної залежності показників, що свідчить про певні відхилення або складнощі у професійній діяльності.

Викликають інтерес певні тенденції, про які можна говорити за результатами тестування. Абсолютна більшість державних службовців мають чіткі життєві цілі, але, як свідчать подальші показники, вони не обов'язково пов'язані із професійними інтересами. Більшість службовців не надають пріоритету у вільний час питанням самовдосконалення, орієнтуються на приватні інтереси. Практично четверта частина службовців мають незадовільний рівень виконавчої дисципліни внаслідок низької цілеспрямованості. До половини службовців відрізняються неви-

соким рівнем комунікабельності. Лише менше 3% сконцентровані на певній життєвій програмі, що чітко пов'язана із професійною діяльністю або приватним життям. Потрібно звернути увагу на гендерний аспект дослідження. Майже 60% опитаних – жінки, що вказує на певні особливості цієї категорії державних службовців у процесах цілепокладання та прийняття рішень. Без сумніву, такі дані потребують подальшого дослідження за допомогою інших методик, але попередній аналіз свідчить про те, що певний стан особистої цілеспрямованості безпосередньо впливає на процес прийняття професійних рішень державними службовцями.

Сферу публічного управління прийнято розглядати як систему. Цілеспрямовану зміну сукупності значень, які описують стан об'єкту управління в часі та просторі, називають функціонуванням системи. Роль управлінського рішення полягає у зміні стану системи в напрямку досягнення цілі, або зміні самої цілі, якщо вона потребує корекції. Потреби та інтереси людей узагальнюються громадськими організаціями, спілками, політичними партіями, трансформуючись у колективні цілі. Цілі формулюються з огляду на майбутнє, що є невідомим та ймовір-



Рис. 3. Міжвидова ієрархія цілей у сфері публічного управління

нісним. Ієрархія цілей вибудовується за принципом пріоритетів, потреб, інтересів та ранжується у порядку зниження пріоритетності.

Механізм цілепокладання є процесом побудови системи цілей, їх співвідношенням між собою та вибором найбільш привабливих. У цілепокладанні реалізується зворотний зв'язок між усіма компонентами – ціллю, засобами та результатами (див. рис. 2).

Цілепокладання розглядається як процес постановки завдання суб'єктом для себе особисто і для інших суб'єктів. У публічному управлінні цей процес є циклічним. Як правило, розглядаються чотири стратегії цілепокладання: «кон'юнктивна» – ціль сформована за принципом «логічного І» з урахуванням можливості задоволення двох суперечливих якостей об'єкта та подолання суперечок між ними; «диз'юнктивна» – ціль сформульована за принципом «логічного Або» з урахуванням можливостей задоволення інтересів однієї із сторін об'єкта; «абстрактна» – ціль не пов'язана із функціонуванням соціально-економічної системи; «безцільна» – відсутність стратегії цілепокладання.

Спираючись на погляди А. Прігожина, можна виокремити основні типи цілепокладання у публічній сфері [15]. Пасивне цілепокладання – це формування цілей на основі об'єктивних потреб або під тиском зовнішніх обставин. У рамках цього типу можна виокремити декілька підрівнів залежно від міри самостійності постановки цілей: від завдань, від потреб, від загроз, від проблем. Конкурентне цілепокладання – це формування цілей на основі порівняння з іншими суб'єктами публічного управління залежно від боротьби інтересів та взаємного порівняння. На рівні ціннісного цілепокладання виокремлюють три джерела: від бачення, від цінностей, від місії.

Специфіка публічного управління пов'язана із тим, що його цілі зазвичай формулюються невизначеним чином. Виникає потреба побудувати ієрархію цілей із рівнем потрібної конкретності. Багатозначність цілепокладання реалізується у розбудові «дерева цілей», яке дозволяє пов'язати загальну ціль із цілями окремих підрозділів та їхніми завданнями. Вигляд схематично представленої сукупності розподілених за рівнями цілей нагадує перевернуте дерево, що зумовлює назву. «Дерево цілей» – це структурована, побудована за ієрархічним принципом сукупність цілей у сфері публічного управління, в якій відокремлені генеральна

ціль, субцілі першого, другого та подальших рівнів. Воно побудовано за принципом декомпозиції цілей у часі та просторі, є ієрархічною системою завдань, рішення яких призводить до досягнення головної цілі [16]. Дерево цілей може розглядатись як дзеркальне позитивне відображення дерева проблем. За джерелом виникнення, змістом та логічною послідовністю основні види цілей публічного управління утворюють відповідну ієрархію (див. рис. 3).

Залежно від виду цілі обирається вид управління, що визначає призначення конкретних цілей та характеристики управлінських рішень (див. табл. 1).

Таблиця 1

Характеристика управлінських рішень залежно від виду управління та цільового призначення

Вид управління	Призначення цілі	Характеристика рішень
Ситуаційне	стабілізуюча	стандартні
Програмне	орієнтуюча	складні з відповідним рівнем деталізації
Цільове	визначаюча	специфічні одноразові
Програмно-цільове	формуюча	обґрунтовані та перспективні
Проектне	концептуальна	циклічні

Висновки і пропозиції. Складність, багатоаспектність та значна відповідальність державних службовців за ухвалені управлінські рішення вимагають уважного ставлення до всіх складових цього процесу. Рівень особистої цілеспрямованості державних службовців, його вплив на функціонування відповідних механізмів в органах публічного управління потребують запровадження спеціальної підготовки з навчання технологіям цілепокладання у процесі прийняття рішень. Постанова цілей має реалізовуватись з урахуванням їхньої складності, специфічності, наступності та прихильності до них державних службовців. Державні службовці повинні вміти проводити проміжний аналіз цілей, їх корекцію, визначення рівня, узагальнення результатів прийнятих рішень та підготовку пропозицій щодо оптимізації процесів цілепокладання. У практичному сенсі пропонується запровадити в публічній сфері України «Реєстр результатів цілепокладання органів виконавчої влади за сферами повноважень». Основними структурними елементами його повинні бути формули цілей, коротка характеристика результатів, що очікуються, та горизонти стратегічного

планування від 5 до 25 років, що зробить процес прийняття управлінських рішень системним, виваженим, поступовим.

Список використаної літератури:

1. Басинская И.В. Эффективность принятия решений в зависимости от стратегий целеполагания / И.В. Басинская, Н.Е. Альшевская, О.М. Радюк // Актуальные проблемы гуманитарного образования : матер. II Междунар. науч.-практ. конфер. (Минск, 22–23 окт. 2015 г.). – С. 85–90.
2. Cowan T.A. Decision Theory in Law, Science and Technology / T.A. Cowan // Science. – 1963. – P. 1065–1075.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; РАН, Институт русского языка. – М.: Азъ, 1992. – 955 с.
4. Колесніков Б.П. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління / Б.П. Колесніков, О.В. Коцюба // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 139–143.
5. Locke E.A. Toward a theory of task motivation and incentives / E.A. Locke // Organizational Behavior and Human Performance, American Institutes for Research. – 1968. – P. 157–189.
6. Акофф Р. О целеустремлённых системах / Р. Акофф, Ф. Эмери; пер. с англ. под ред. И.А. Ушакова. – М.: Советское радио, 1974. – 272 с.
7. Глушков В.М. Макроэкономические модели и принципы построения ОГАС / В.М. Глушков. – М.: Статистика, 1975. – 160 с.
8. Castelazo J. R. Administración Pública: Una Visión de Estado / J. R. Castelazo. – México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. – 464 p.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [учеб.] / Г.В. Атаманчук. – 3 изд., стер. – М.: Изд-во «Омега-Л», 2013. – 525 с.
10. Понкин И.В. Общая теория публичного управления : [избр. лекции] / И.В. Понкин. – М.: РАНХ ИГС при Президенте РФ, 2013. – 196 с.
11. Guglielmi G. Droit du service public / G. Guglielmi, G. Koubi, M. Long. – 4 ed. – 2016. – 896 p.
12. Рева М.М. Соціально-психологічні детермінанти життєвого цілепокладання особистості / М.М. Рева // Психологія і особистість. – 2016. – № 1 (9). – С. 207–216.
13. Гречко Т.К. Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т.К. Гречко // Менеджер. – 2006. – № 1(35). – С. 46–53.
14. Сборник психологических тестов / Сост. Е.Е. Каранешта. – К.: Хибатура, 1992. – 32 с.
15. Пригожин А.И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим / А.И. Пригожин. – М.: Дело, 2010. – 432 с.
16. Трофимова Л.А. Управленческие решения (методы принятия и реализации) : [учеб. пособ.] / Л.А. Трофимова, В.В. Трофимов. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 190 с.

Воронов А. И. Целеполагание как механизм формирования управленческих решений в публичной сфере

В статье исследовался уровень личной целеустремленности государственных служащих, его влияние на формирование публичных целей и принятие управленческих решений. Выстроена модель личной целеустремленности сотрудника органа публичной власти, которая выступает ключевым элементом механизма целеполагания. Приводится структура межвидовой иерархии публичных целей и обосновывается роль механизма целеполагания при принятии решений в публичной сфере.

Ключевые слова: целеустремленность, механизм целеполагания, управленческие решения, публичное управление, иерархия целей, публичная сфера.

Voronov O. I. Goal setting as a mechanism driving managerial decision-making in the public sphere

The article studies the level of personal state employees' commitment and its impact on the generation of public goals and management decisions. The personal commitment model for the state government body employee, which is a key element of the goal setting mechanism, has been built. There has been given the structure of the interspecific hierarchy of public purposes, as well as the goal setting mechanism for making decisions in the public sphere has been justified.

Key words: commitment (determination), goal setting mechanism, managerial decisions, public administration, hierarchy of objectives, public sphere.

О. В. Делія

кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СЕРЕДОВИЩНОЇ ПАРАДИГМИ У НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ XIX – НА ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ

Здійснено теоретичний аналіз процесу формування середовищної парадигми у період класичної наукової раціональності. Акцентовано на тогочасному започаткуванні наукового розгляду середовища в рамках природничих наук. Проаналізовано новий етап розвитку парадигми, зумовлений екстраполяцією методологічних стратегій природничих наук у площину гуманітарних досліджень та визначений науковим доробком представників геополітичної науки, філософії космізму, доктрини соціального прогресизму тощо.

Ключові слова: середовище, державна політика, середовищна парадигма, геополітика, філософія космізму, соціальний прогресизм.

Постановка проблеми. Сучасний аналіз державно-політичних процесів актуалізує докладне вивчення онтологічних основ державної політики. Потреба всебічного розуміння контексту її підготовки, планування і реалізації зумовлює позиціювання середовища вироблення державної політики як об'єкта наукового пізнання. Це, у свою чергу, вимагає ґрунтовного дослідження генезису і розвитку середовищної парадигми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Середовище вироблення державної політики постало об'єктом наукового розгляду в низці фундаментальних праць вітчизняних дослідників – В. Тертички, В. Купрія, О. Антонової. Окрему групу досліджень складають культурологічно-філософські розвідки, присвячені об'єктивації дефініції у рамках постнекласичної наукової раціональності – Ж. Дельоза і Ф. Гваттарі, Н. Барсукової, М. Хайдегера, В. Лепського. Проблематика формування середовищного підходу є предметом наукових досліджень Є. Орлова, Х. Штейнбаха та В. Еленського, А. Раппапорта.

Попередній огляд стану проблеми в науковій літературі дозволяє стверджувати, не применшуючи наявні теоретичні здобутки, що проблема генезису та розвитку середовищної парадигми у національному та світовому зрізах висвітлена фрагментарно та потребує докладного наукового розгляду.

Мета статті. Метою публікації є теоретичний аналіз проблеми формування середовищної парадигми через виокремлення основних сві-

тоглядних позицій у процесі її конструювання, визначеного розвитком некласичної науки.

Виклад основного матеріалу. Процес виникнення дисциплінарно організованої науки мав наслідком формування дисциплінарних контекстів. Конструювання особливих образів предмета дослідження в рамках предметних галузей супроводжувалось елімінуванням із процедур пояснення усього, що не стосується об'єкта дослідження. Це певною мірою пояснює категоріально-теоретичне осмислення середовища у XIX ст. в рамках натуралістичної парадигми з використанням методологічних стратегій природничих наук.

Біологія постала могутнім евристичним началом, важливим для формування середовищної парадигми своїм культурним резонансом завдяки дарвінізму. Проте поняття природного середовища як першопричини змін організмів, рушійної сили еволюції було покладено в основу еволюційної теорії Ж. Ламарка задовго до дарвінізму. Вчення Дарвіна завершило побудову раціоналістичного світоглядного конструкту світу, включивши до загальної картини світу еволюцію природи і людини. Природне середовище постає визначальним чинником процесу природного відбору та організовує середовище у напрямі життя.

Географічне середовище як фундаментальна категорія географічної науки довгий час формулювалась як сукупність природних явищ на кожній ділянці земної поверхні. Спостерігач зіштовхується не з ізольованими випадками

або непов'язаними рисами, а з «групами форм, що підкорені дії цілого, пов'язаних спорідненістю і працюючих спільно». Йшлося про те, що практично незмінна природа має досить обмежений вплив на суспільний процес.

Згодом усвідомлення посилення суспільного впливу на природу і одночасного посилення опосередкованої залежності суспільства від природи, різке зростання якісних відмінностей між суспільством і природою зумовили осмислення географічного середовища як рівної за силою впливів сукупності суспільного компонента, сформульованого Е. Реклю як динамічне середовище, та природного («статичного») середовища [11].

Розробка гуманітарних напрямів географії мала своїм наслідком оформлення геополітики як самостійної науки. У процесі оформлення понятійно-категоріального апарату науки було висунуто низку теорій і положень, важливих із погляду становлення середовищної парадигми. У рамках «органічного» підходу Ф. Ратцель робить спробу створити просторовий підхід до пояснення сенсу політичних подій. Простір як конкретне вираження природи, навколишнього середовища отримує нову якісну характеристику вітальності, трактується не просто як атрибут сили держави, простір – самодостатній і сам є політичною силою. «Життєвий простір» (Lebensraum) Ф. Ратцеля визначає смислові структури, код соціально-політичного буття та розглядається як безперервне життєве тіло етносу, простір тих, хто його населяє. Природні чинники – ландшафт і клімат зумовлюють суспільні моделі, диктуючи людям форму, мету і швидкості історичного розвитку. Держава є продуктом органічної еволюції, вкоріненим у землі, подібно дереву. Сутнісні характеристики держави визначаються її територією і місцем розташування, її процвітання залежить від того, наскільки успішно держава пристосовується до умов середовища.

Теорія Ф. Ратцеля аналізує політичні і політико-стратегічні аспекти просторового середовища, тим самим виявляє суттєві відмінності від концепції географічного детермінізму, для якої є характерним акцентування на ролі фізичного середовища в життєдіяльності народів і держав. Дослідник уперше постулює помилковість трактування взаємин людини і географічного середовища як константних, наполягаючи на опосередкуванні впливу на людину географіч-

ного середовища господарськими та культурно-історичними умовами.

Розгляд середовища історичного процесу як цілісного феномену, який неможливо досягнути в контексті фрагментарних аналітичних концепцій, зумовив введення до наукового обігу категорії «місцезорозвитку». Примат детермінізму природного середовища в розвитку людства, який «утворює свій порядок, свою гармонію, свою сталість», зумовлює ієрархію «міст» – від подвір'я до Земної кулі, доповнюється осмисленням «місцезорозвитку» як синтезу соціально-історичного середовища і ландшафтних особливостей території (географічного середовища) [12]. Автори концепції підкреслювали визначальну сутність категорії «місцезорозвиток», яка постає реальним суб'єктом історичного процесу, зумовлює культурно-типову своєрідність, сталий тип державно-політичної організації, перетворює «зовнішньомісцеві» начала і впливи в «місцевий одяг» [13].

З одного боку, категорія місцезорозвитку стала логічним продовженням органічних теорій природничих наук, з іншого – постала якісно новою інтерпретацією впливу середовища на історичне буття через усвідомлення світу як цілісного феномену існування природного середовища та людських спільнот. Важливою новелою категорії у контексті розвитку середовищної парадигми став перехід до якісного аналізу різних аспектів суспільного цілого через розгляд простору як системоутворюючого чинника.

Біологізм суспільно-філософської думки кінця XIX – початку XX ст., серед іншого, був репрезентований поглядами представників філософії космізму, витоки якого, як і сама логіка вчення, перебували в діалектичних уявленнях щодо залежності життя людини від характеру природного середовища, а саме: фізичних параметрів найближчого космосу і Всесвіту в цілому та залежності Всесвіту від людства і його перетворювальної діяльності.

Водночас світоглядні ідеї філософії космізму своїм корінням сягають надр міфологічного осмислення середовища перебування людини як інтуїтивної цілісності людини, природи і космосу, а вчення постає тогочасною блискучою спробою подолання матеріалістичної обмеженості природничих наук. Механістичний детермінізм, покладений в основу класичної картини світу, вступив у протиріччя із стохастичним розумінням природи.

Стрижневим предметом розгляду представників філософії космізму стала організація вселенського середовища через ідею органічної єдності «всього з усім» – людини і космосу, цілісності світу. Загалом космос як глобальне середовище постає важливим концептом онтології космізму. Космос розглядається як організуюча сила, яка формує людину і суспільство. Антропокосмізм як базова установка наукового світогляду представників вчення виявляється у постулюванні перетворювальної діяльності людини щодо простору і часу, космічного простору тощо [14, с. 74]. Перший шлях освоєння космічної дійсності передбачав перетворення біології людини під «запит» космічного середовища. Людина постає агентом, який «абсорбує» середовище, інтегруючись із ним природним шляхом. Інший варіант має протилежну сутність – людина, зберігаючи свою природну сутність, трансформує космічне середовище «під себе» [15].

До лексики філософії космізму належить поняття «біос», яке розглядається «космістами» як уособлення «всеєдності», сукупності планетарного життя, всеохоплюючої сутності, яка надихає і оживляє матерію. Природа осмислюється як узагальнений символ, який передає уявлення про гармонію людини і простору, що її оточує. Людина, укорінена у природі, частина біосу, яка реалізує своє творче начало, має стати його гарантом. Світоглядна проблематика простору, стрижнева для розуміння середовища, осмислюється «космістами» як жива матерія. Простір є реальністю, організованою, «небайдужою», яка має внутрішню організованість і будову. Об'єкти простору – особливі світи, які дихають і взаємодіють. «Уся природа натхненна, вся – жива в цілому і в частинах ... все дихає разом один з одним ... Енергії речей витікають в інші речі, і кожна живе у всіх, і всі – в кожній...» [16].

Фундаментальна ідея живої речовини, яка не тільки пристосовується до зовнішнього середовища, а й створює і перетворює середовище, виходячи із своїх потреб, є основою біокосмічної компоненти вчення: «жива речовина тільки у тому випадку прогресивно розвивається, якщо вона своєю життєдіяльністю збільшує впорядкованість свого середовища перебування» [17, с. 78]; «людина має в інтересах можливості свого існування творити для себе другу природу, зручну для її життя» [18, с. 189].

Біосфера як середовище зумовлена існуванням у ній живої речовини, наділеною стриж-

невою середовищною характеристикою – організованість. Організованість біосфери у В. Вернадського протиставлена механіці, організованість – «рухома», «мінлива» рівновага, яка ніколи не повертається до попереднього стану [19]. Відтак поняття організованість наділяє суб'єкти середовища унікальною сутністю, індивідуальністю.

Конструювання нової картини світу через коеволюцію передбачає рівноправне партнерство людини, природи і суспільства. Розвиток усіх земних еволюційних процесів розглядається у їх сукупності, історія розвитку суспільних структур перебуває у нерозривній єдності із змінами у природному середовищі. Тим самим філософія космізму вперше обґрунтовує феномен життя в органічному зв'язку з еволюційним процесом, презюмуючи середовище як рівноправний елемент, що бере участь в еволюційному процесі.

Поняття техносфери, осмисленої К. Ціолковським як цілісної штучно-просторової реальності, пронизаної технічними середовищами, ввело до наукового обігу дефініцію «штучне середовище». Техносфера в уявленні «космістів» отримує стрижневі середовищні характеристики: цілісність, здатність до трансформації відповідно до суспільних запитів, міри освоєння та зміни життєвого простору людини [20].

Філософія космізму стала світоглядним проривом у розумінні єдності світу. Значимість учення у контексті розвитку середовищної парадигми полягає уже у самій постановці проблеми холізму космосу, природи і людини. Людина як частина космосу (вселенського середовища) водночас є носієм цілого космосу. Ноосферизм як онтологічна основа філософії космізму вперше і назавжди поєднав світ неживої матерії, живої речовини, світ людини і суспільства [21].

Теоретичний конструкт соціального прогресизму як світоглядний наслідок переконливих досягнень класичної і некласичної науки і техніки на тлі невирішених соціально-економічних питань, латентного процесу пошуку свого місця окремим індивідом в індустріальному суспільстві посприяв осмисленню середовища в його соціальному вимірі. Лінійна соціальна динаміка від первісних до найбільш досконалих форм суспільного устрою, екстрапольована з основ класичної фізики на інші предметні області, цілепокладання як базова методологічна позиція склали світоглядну основу соціального прогресизму.

Ідеальне проективне ставлення до майбутнього передбачає організацію ідеального середовища, яке постає важливою умовою доведеної світобудови в соціал-утопічних проектах К. Сен-Сімона, Ш. Фур'є, Р. Оуена, К. Маркса. Соціальне середовище розглядається як основний критерій прогресу, відтак проблема його постійного вдосконалення, задана ще Г. Боклем, отримує розвиток у працях соціал-прогресистів [22].

Акцентування провідної ролі соціального середовища в рамках учення окреслило проблематику найбільш «промовистої» його форми – міського середовища. Брак предметних описів найвищої та досконалої форми суспільного устрою у текстах апологетів соціал-прогресизму компенсувався запозиченнями із традиційної картини світу та зумовив продукування космогонічної міфології, яка описувала те, чого ще не існувало. «Міські утопічні проекти» того часу відрізняє деталізація опису міського середовища, його естетизація, прагнення до гармонії та композиції. Водночас позиціювання людини як одиниці системи, превалювання виробничих інтересів зумовлюють функціональну спрямованість середовища «ідеальних міст» індустріальної епохи, регламентованість, жорстку просторову організацію [23]. Теорії «ідеальних міст» індустріальної епохи є «архітектурно-проектною частиною» соціального прогресизму, що продовжили традиції проектного прогнозування у вигляді соціальних утопій. Водночас у контексті формування середовищної парадигми в концепціях «ідеальних міст» уперше був акцентований зв'язок між предметно-просторовим середовищем і характером соціальних відносин.

Висновки і пропозиції. Формування середовищної парадигми у контексті розвитку неklasичної науки детерміноване досягненнями природничих наук. Останнє зумовило категоріально-теоретичне осмислення середовища у XIX – на початку XX ст. в рамках натуралістичної парадигми із використанням методологічних стратегій природничих наук.

Тогочасний сцієнтизм значно вплинув на зміст та методологічні пошуки гуманітарних наук щодо розгляду середовища. Водночас представники геополітичної школи, філософії космізму, доктрини соціального прогресизму, осмислюючи різні аспекти парадигми у межах предметних галузей, здійснили вагомий внесок у її конструювання, формування методологічно-

го підґрунтя та понятійно-категоріального апарату.

Зазначене актуалізує подальше докладне вивчення процесу об'єктивації середовища у рамках постмодерного наукового дискурсу.

Список використаної літератури:

1. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В.В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с. ; Купрій В.О. Соціально-політичне середовище державної політики / В.О. Купрій, В.В. Тертичка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ipas.org.ua/old/doc/du/4_Synopsis.pdf.
2. Купрій В.О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / В.О. Купрій ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентів України. – К., 2007. – 20 с.
3. Антонова О. Проблема політичного середовища в аналізі державної політики / О. Антонова // Проблемні питання аналізу державної політики. – Д. : Центр екон. освіти, 2002. – С. 13–21 ; Антонова О.В. Середовище вироблення державної політики (теоретико-методологічні аспекти) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / О.В. Антонова ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр-ня Нац. акад. держ. упр-ня при Президентів України. – Д., 2005. – 20 с.
4. Грицанов А.А. История философии. Энциклопедия / А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко. – Минск, 2002. – С. 883–887.
5. Барсукова Н.И. Дизайн среды в проектной культуре постмодернизма / Н.И. Барсукова. – М. : ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева, 2007. – 242 с.
6. Хайдеггер М. Бытие и время / М. Хайдеггер ; пер. В.В. Библихина. – М. : Ad Marginem, 1997. – 452 с.
7. Лепский В. Рефлексивно-активные среды инновационного развития / В. Лепский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/6728>.
8. Орлов Е. Средовой подход в современном управлении / Е. Орлов // Современная наука. – 2010. – № 2. – С. 152–155.
9. Штейнбах Х. Психология жизненного пространства / Х. Штейнбах, В. Еленский. – СПб. : Язык, 2007. – 207 с.
10. Раппапорт А. Границы времени и сред / А. Раппапорт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://papardes.blogspot.com/>.
11. Анучин В.А. Теоретические основы географии / В.А. Анучин. – М. : Мысль, 1972. – 430 с.
12. Савицкий П. Континент Евразия / П. Савицкий. – М. : Аграф, 1997. – С. 283.

13. Выжлецова Н.Е. Понятие месторазвития и особенности становления древнерусской культуры / Н.Е. Выжлецова // Бренное и вечное: Проблемы функционирования и развития культуры : тезисы докладов и выступлений Всерос. науч. конф. (24–26 октября 2000 г.) – Вып. 3. [ред. кол. : В.П. Большаков, А.В. Кокин ; НовГУ им. Ярослава Мудрого]. – Великий Новгород, 2000. – С. 82–83.
14. Башкова Н. Преображение человека в философии русского космизма : [монография] / Н. Башкова. – М. : Директ-Медиа, 2013. – 273 с.
15. Алексеева В.К. Циолковский. Философия космизма / В.К. Алексеева. – М. : Самообразование, 2007. – 324 с.
16. Щедровицкий П.Г. Очерки об отце П.А. Флоренском / П.Г. Щедровицкий, С.Ю. Бородай [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.academia.edu>.
17. Башкова Н. Преображение человека в философии русского космизма : [монография] / Н. Башкова. – М. : Директ-Медиа, 2013. – 273 с.
18. Олейников Ю. Ноосферный проект социоприродной эволюции / Ю. Олейников. – М. : DirectMEDIA, 1999. – 208 с.
19. Степин В.С. Методологические идеи В.И. Вернадского и наука XXI столетия / В.С. Степин // Философские науки. – 2014. – № 3. – С. 7–21.
20. Вернадская революция в системе научного мировоззрения – поиск ноосферной модели будущего человечества в XXI веке [кол. монография]. – СПб. : Астерион, 2003. – 352 с.
21. Романова А. Трансформация идеи: от «идеального города» к «городу будущего» / А. Романова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.marhi.ru>.
22. Park R. The City as a Social Laboratory. Park On Social Control and Collective Behavior / R. Park. – Chicago – London : Phoenix Books ; The University of Chicago Press, 1967. – P. 3–18.

Делия О. В. Формирование средовой парадигмы в научном дискурсе XIX – в начале XX в.

Осуществлен теоретический анализ процесса формирования средовой парадигмы в период классической научной рациональности. Акцентировано на учреждении научного рассмотрения среды в рамках естественных наук. Проанализирован новый этап развития парадигмы, обусловленный экстраполяцией методологических стратегий естественных наук в плоскость гуманитарных исследований и определенный научным творчеством представителей геополитической науки, философии космизма, доктрины социального прогрессизма.

Ключевые слова: среда, государственная политика, средовая парадигма, геополитика, философия космизма, социальный прогрессизм.

Deliia O. V. Formation of environment paradigm in the context of development in scientific discourse XIX – early XX century

Analyzed the formation of the environmental paradigm during the development of classical science. The attention on the establishment of a scientific consideration of the environment in the framework of natural sciences. Analyzed new stage of development paradigm, caused by the extrapolation of the methodological strategies of the natural sciences in the plane of humanity studies and some scientific works of the representatives of geopolitical science, the philosophy of cosmism, a doctrine of social progressivism.

Key words: environment, public policy, environmental paradigm, geopolitics, philosophy of cosmism, social progressivism.

Т. В. Дракохруст

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри міжнародного права та європейської інтеграції
Тернопільського національного економічного університету

Т. О. Булковський

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та публічного управління
Тернопільського національного економічного університету

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто та охарактеризовано основні чинні нормативно-правові акти стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад. Зроблено пропозиції щодо вдосконалення інституційного забезпечення проведення реформи децентралізації влади в Україні. Розглянуто окремі дискусійні положення нормативно-правових актів, які є правовою основою об'єднання територіальних громад. Охарактеризовано необхідність забезпечення належного нормативно-правового супроводу, якого потребують новостворені об'єднані громади.

Ключові слова: територіальна громада, нормативно-правовий акт, інституційне забезпечення, реформа, децентралізація, глобалізація, місцеве самоврядування, місцевий розвиток.

Постановка проблеми. Глобалізація економіки та ріст інтернаціоналізації буття змінили головні ролі основних учасників ринку, перерозподілили відповідальності держави, регіонів та громад за економічний розвиток на місцях. Забезпечення позитивного тренду місцевого розвитку стає дедалі технологічним і, водночас, складним. Роль держави як головного гравця у місцевій економіці змінилась. Суб'єктами міжнародних економічних відносин усе частіше є окремі підприємства, регіони та територіальні громади.

Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [1], Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2].

Органи місцевого самоврядування з метою дієвого виконання своїх повноважень та забезпечення постійно зростаючих потреб членів територіальних громад мають постійно вдоско-

налюватись і змінювати напрацьовані роками організаційні стандарти, виробляти нові управлінські практики. Особливо це актуально на стадії розбудови правової держави, коли зростає значення правових форм і методів муніципального управління. Усе значнішою стає роль нормативно-правового супроводу органів місцевого самоврядування, оскільки це має бути основною ланкою охорони прав територіальних громад, забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням розвитку територіальних громад в Україні займалась значна кількість науковців, серед яких: А. Кавунець, О. Ольшанський, В. Кравченко, М. Орзіх та ін. Зокрема, З. Верналій, С. Біла, О. Жук, М. Кушнір, М. Долішній, Д. Норт, В. Шевченко у своїх працях досліджували питання інституційного забезпечення та проблем розвитку територіальних громад. Однак реформи місцевого самоврядування, які сьогодні реалізуються в Україні, зазнають впливу глобалізаційних процесів, що вимагає постійного всебічного дослідження.

Метою статті є виокремлення та характеристика основних нормативно-правових актів

стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечують їх ефективне функціонування.

Виклад основного матеріалу. Окрім Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні та Плану її реалізації, які фактично є лише рамковими документами і визначають стратегічні напрями впровадження реформ, правовою основою об'єднання територіальних громад є Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.), постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.), а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти. Ці документи визначають основні етапи добровільного об'єднання територіальних громад, а також їх функції та обов'язки, фінансові ресурси, які надаються об'єднаним територіальним громадам для реалізації їхніх функцій та повноважень.

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку нормативно-правових актів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволяє посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, передбачено можливість іншим виконавчим органам місцевого самоврядування набувати таких повноважень [3, с. 20–23].

До цього Закону ввійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад щодо встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правово-

го регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо).

Також цим Законом встановлено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником усього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єднались, із дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. розширено повноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей із Державного земельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрами територіальних громад та передачу інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі [4, с. 12–114].

Одночасно із формуванням дієвого законодавчого поля відбувалось удосконалення інституційного забезпечення проведення реформи. Зокрема, було здійснено такі дії:

- визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи, – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратора реформи децентралізації – віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено Цільову команду реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європей-

ського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

– створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади. Прийняття цих змін формує правову основу для прийняття низки законодавчих актів щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади тощо;

– створено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку, яка має стати інституційним майданчиком для координації дій органів виконавчої влади й органів міс-

цевого самоврядування у процесі формування та реалізації державної регіональної політики шляхом розробки пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях. Комісія також має сприяти використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики;

– створено Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади, які мають стати «містком» між центральною та місцевою владою у ході прове-



Рис. 1. Необхідний нормативно-правовий супровід новостворених об'єднаних громад¹

¹ Складено на основі [8].

дення реформи, надавати організаційну, консультативну, інформаційну допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні [5].

Поряд із прогресивністю та позитивністю цих нормативно-правових актів стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад, на нашу думку, варті уваги окремі дискусійні положення, зокрема, такі:

- у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вживається термін місцевий референдум за відсутності Закону України «Про місцевий референдум». До сьогодні мешканці не можуть «підтримувати добровільне об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі», як це викладено у чинному Законі. Такі правові неузгодженості ставлять під сумнів дієвість усього Закону [6];

- окремим питанням є відповідність проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції. На сьогодні зміни до Конституції України щодо децентралізації ще не ухвалено. Це, у свою чергу, сповільнює відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;

- потребують узгодження питання щодо системи адміністративно-територіального устрою України. На нашу думку, також є спірним питання оперування на державному рівні поняттям «селище міського типу», яке суперечить Конституції, проте відповідає Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [7] (1981 р.), який продовжує бути чинним;

- дискусійними є призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у громадах тих областей, проєкти перспективних планів яких ще не затверджено Кабінетом Міністрів України, оскільки однією з умов призначення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах є наявність відповідних бюджетних призначень.

Також слід звернути увагу на те, що особливо сьогодні належного нормативно-правового

супроводу потребують новостворені об'єднані громади. Такий супровід повинен охоплювати поетапний план заходів щодо ефективного функціонування новостворених територіальних громад, які б могли вчасно реагувати на всі зміни як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях (рис. 1).

Основними чинниками, які сприяють ефективності процесу об'єднання територіальних громад, є отримання економічної та фінансової самостійності, здійснення повноважень, які фактично надають об'єднаним територіальним громадам статусу, наближеного до статусу, який сьогодні мають міста обласного значення.

Інший важливий чинник, який, на нашу думку, могли б використовувати територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування під час створення належних умов для нормального функціонування на засадах об'єднання, передбачений ст. 142 Конституції України [9]. Це інститут об'єднання на добровільних засадах об'єктів комунальної власності (спільна комунальна власність територіальних громад), а також коштів бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного функціонування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ.

Висновки і пропозиції. Провівши дослідження чинних нормативно-правових актів стратегічного та програмного характеру, що супроводжують процес добровільного об'єднання територіальних громад, вважаємо, що, враховуючи те, що готується новий законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України» та зміни до Бюджетного кодексу України, необхідна подальша оптимізація територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання як за принципами муніципального унітаризму, так і муніципального федералізму. В результаті реформування органів місцевого самоврядування в Україні з'являться економічно, фінансово-спроможні громади; нові еліти на основних місцях; горизонтальні відносини між державними органами, місцевим самоврядуванням, приватним сектором; всеохоплюючі управлінські можливості, ресурсна та інформаційна бази; можливості для створення сприятливого інвестиційного середовища; нові світоглядні та європейсько-орієнтовані підходи для конструювання регіональних особливостей, що нестимуть єдиний загальноукраїнський «меседж», а також поліпшено надання публічних послуг.

Крім того, на нашу думку, слід ліквідувати спірні положення чинних нормативно-правових актів і своєчасно застосовувати нормативно-правову та організаційну підтримку об'єднаних громад, забезпечити комплексне функціонування вдосконалених нормативно-правового, фінансового, організаційно-інституційного та інформаційного механізмів супроводу реформи, систематично проводити активну інформаційно-просвітницьку, роз'яснювальну та експертно-консультативну роботу, спрямовану на збільшення кількості свідомих прихильників децентралізації, започаткувати неперервне інформування шляхом застосування різноманітних методів поширення інформації, позитивних практик функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні.

Напрямами подальших наукових досліджень можуть стати нормативно-правове обґрунтування механізмів реалізації стратегічного планування, бенчмаркінгу, проектного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до управління об'єктами права комунальної власності тощо.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
3. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект): [метод. посіб.] / А.В. Кавунець, В.В. Дорох. – 2-ге вид., доп. – Вінниця: ФОП Д.Ю. Корзун, 2016. – 66 с.
4. Ольшанський О.В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності / О.В. Ольшанський // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 2. – С. 92–99.
5. Напрями удосконалення інституційно-правового забезпечення реалізації реформи децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/desentralizasia-1009e.pdf>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР № 1654-X від 12.03.1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
8. Баран М.П. Механізм подолання опору добровільному об'єднанню територіальних громад / М.П. Баран [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_2/25.pdf.
9. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Дракохруст Т. В., Булковський Т. О. Институционально-правовой механизм реформирования местных общин в Украине

В статье рассмотрены и охарактеризованы основные действующие нормативно-правовые акты стратегического и программного характера, которые сопровождают процесс добровольного объединения территориальных общин. Сделаны предложения к усовершенствованию институционального обеспечения проведения реформы децентрализации власти в Украине. Рассмотрено отдельные дискуссионные моменты нормативно-правовых актов, которые являются правовой основой объединения территориальных общин. Охарактеризована необходимость обеспечения надлежащего нормативно-правового сопровождения, который необходим для объединенных общин.

Ключевые слова: *территориальная община, нормативно-правовой акт, институциональное обеспечение, реформа, децентрализация, глобализация, местное самоуправление, местное развитие.*

Drakokhrust T. V., Bulkovskyi T. O. Institutional and legal mechanism of reforming of local communities in Ukraine

In the article the main existing regulations of strategic and programmatic character that accompanying the process of voluntary association of local communities have been examined and described. The ways to improve institutional support for the reform of decentralization of power in Ukraine have been given. The certain controversial provisions of regulations, which are the main legal association communities have been characterized.

Key words: *local community, legal act, institutional support, reform, decentralization, globalization, local government, local development.*

О. М. Заскалкіна

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті розкрито теоретичні положення формування комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки. Розроблено практичні рекомендації щодо підвищення дієвості правового, економічного, адміністративного, соціального та інформаційного функціональних механізмів і їх складових.

Ключові слова: державне регулювання, механізм державного регулювання, інституціональне середовище, аграрний сектор економіки, комплексний механізм.

Постановка проблеми. Сьогодні питання підвищення дієвості механізмів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України є вкрай актуальним. Останнім часом урядом здійснено цілу низку заходів щодо стимулювання аграрного підприємництва. Зокрема, сформовано законодавче поле діяльності для підприємницького сектору на вітчизняному ринку, що впевнено розвивається. Проте задля забезпечення стабільності цього процесу на сьогодні недостатньо лише наявності відповідних організаційно-правових передумов, оскільки необхідною є активізація існуючих інститутів та інституцій, причетних до формування «правил гри» між суб'єктами господарювання, скорочення рівня транзакційних витрат та забезпечення рентабельності галузі. Недооцінка значення інституціонального середовища стримує ринкові перетворення в аграрному секторі як стратегічній галузі національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування механізмів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки висвітлено у працях багатьох закордонних та вітчизняних науковців. Так, питання функціонування механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектору економіки України досліджувалось у працях відомих науковців, серед яких О.Ю. Амосов, М.В. Дубініна, І.В. Карпова, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, С.В. Майстр, Ю.О. Ульяновченко, Н.Г. Циферова, М.В. Шульга та ін. Проте нині недостатньо приділено уваги

питанням формування комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України.

Метою статті є розкриття теоретичних положень формування комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки і розробка практичних рекомендацій щодо підвищення дієвості його складових.

Виклад основного матеріалу. Правовий, економічний, адміністративний, соціальний та інформаційний механізми державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки функціонують одночасно і в тісному взаємозв'язку. Формування комплексного механізму, а також здійснення заходів щодо підвищення дієвості його складових, на нашу думку, є передумовою розвитку галузі та національної економіки в цілому. Вважаємо, що він має бути сформований на засадах системного підходу, де буде виявлятися, по-перше, внутрішня підпорядкованість, узгодженість взаємодії відокремлених частин єдиного цілого, що передбачено його структурою, по-друге, наявність процесів, які призводять до утворення і розвитку взаємозв'язків між окремими його елементами. Цей механізм діє на підставі певних принципів та визначає послідовність і зміст державно-управлінських рішень.

Першочерговим, на нашу думку, є пошук шляхів удосконалення правового механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки,

оскільки якість, чіткість «правил гри» та дієвість формальних інститутів є основою забезпечення сталого розвитку аграрного сектору та національної економіки. Необхідним є наближення вітчизняного законодавства до стану, коли механізми підтримки інституціонального середовища в аграрному секторі економіки будуть зрозумілими з погляду недопущення суперечностей; стабільними щодо досягнення довгострокових пріоритетів розвитку галузі та регіонів; стимулюючими стосовно забезпечення синергетичного ефекту від діяльності суб'єктів господарювання.

Державна аграрна політика має бути спрямована на створення сучасного інституційного середовища, яке відповідає вимогам ринкової економіки і прогресивним тенденціям розвитку світового аграрного комплексу. Йдеться, насамперед, про захист інтересів підприємств аграрного сектору, а також про створення необхідного правового поля. Воно, зокрема, має забезпечувати захист прав продавців і покупців під час укладання ними угод купівлі-продажу; об'єктивне судочинство під час вирішення спорів економічного характеру між суб'єктами ринку; розповсюдження інформації про кон'юнктуру внутрішнього і зовнішнього ринків і науково-технічної інформації, створення однакових умов доступу до неї для всіх суб'єктів господарювання; дотримання суб'єктами ринку справедливої конкуренції і недопущення монополізації в аграрному секторі; спонукання суб'єктів господарювання до дотримання стандартів якості і безпеки аграрної продукції, розробки таких стандартів відповідно до вимог світового ринку [1, с. 78].

Необхідним, на нашу думку, є оновлення нормативно-правових актів щодо системного окреслення засад функціонування складових інституціонального середовища. Зокрема, потребує осучаснення Стратегія розвитку аграрного сектору на період до 2020 року [6] щодо посилення ролі питань, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності галузі та забезпечення сталого розвитку сільських територій відповідно до світових тенденцій просторового розвитку, що охоплюватиме індикатори досягнення коротко- і середньострокових реальних результатів, міститиме деталізований план впровадження інституціональних перетворень, що матимуть на меті забезпечення сприятливих умов для ефективного розвитку аграрного сектору шляхом поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів і потреб суспільства.

Також важливим вважаємо здійснення впорядкування чинного аграрного законодавства, що можливо зробити шляхом його інкорпорації з перспективами подальшої кодифікації.

Сучасні виклики розвитку зумовлюють необхідність пошуку шляхів підвищення дієвості економічного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки. Насамперед необхідно зосередити увагу на вдосконаленні державної політики з питань ціноутворення на агропродукцію.

Удосконалення заходів щодо цінового регулювання в Україні має базуватись на трьох різних рівнях: перший – гарантована або інтервенційна ціна; другий – еквівалентна ціна, яка забезпечує середню норму прибутку основних галузей промисловості, пов'язаних з аграрною сферою; третій – стимулюючі виробництво ціни. Комплексний підхід у цьому випадку передбачає механізм ціноутворення в галузі на основі єдиної методологічної бази, до якої належать відпускні та договірні ціни на ресурси у процесі виробництва, закупівельні і договірні ціни на агропродукцію, гуртові, договірні та роздрібні ціни на продукцію переробної промисловості та продовольчі товари, що реалізуються різними збутовими каналами населенню.

Покращення державної фінансово-економічної підтримки учасників інституціонального середовища повинно ґрунтуватись на цільовому виокремленні відповідних фінансових ресурсів (на які не зможуть претендувати великі агрохолдинги), встановленні чітких критеріїв фінансування та проведенні відкритих конкурсних процедур за єдиними правилами для всіх регіонів держави. Основними формами фінансової підтримки при цьому мають стати погашення частини або всієї суми відсотків за кредитами та співфінансування інвестиційних проектів; базовими критеріями для участі у конкурсах на отримання державної підтримки фермерів слід визначити впровадження технологічних інновацій, реалізацію природоохоронних і ресурсозберігаючих проектів, диверсифікацію економічної діяльності та нарощування експортних поставок. Такий крок дозволить підвищити рівень фінансової спроможності вітчизняних агропідприємств та стимулюватиме їх об'єднання у сільськогосподарські кооперативи чи агрокластери [3].

Сьогодні державну бюджетну підтримку, на нашу думку, варто сконцентрувати на програмах та заходах щодо охорони сільськогосподарських земель та угідь, впровадження іннова-

ційних технологій, систем контролю за якістю, розвитку аграрної науки та освіти. Крім того, пріоритетним напрямом підтримки має бути розвиток інфраструктури аграрного ринку, підтримка дрібного та середнього підприємництва, сталого розвитку сільських територій та підвищення якості життя сільського населення.

Під час здійснення бюджетного фінансування розвитку інституціонального середовища в аграрному секторі економіки потрібно дотримуватись принципів стабільності державної підтримки, доступності для всіх категорій сільськогосподарських товаровиробників, забезпечення рівності суб'єктів усіх форм господарювання щодо розподілу державних дотацій. Враховуючи те, що багато проектів у сільському господарстві мають тривалі терміни окупності, ключовою вимогою є довгостроковість програм субсидування, що гарантує учасникам програмних заходів отримання бюджетних коштів у майбутньому [5].

У сфері державного регулювання страхування важливим є спрощення умов, скорочення кількості необхідних документів, а також забезпечення прозорості у прийнятті конкурсними комісіями рішень щодо одержання агропідприємствами пільгових кредитних ресурсів.

До вищезазначених заходів підвищення дієвості економічного механізму інституціонального середовища в аграрному секторі економіки слід додати такі:

- заміна державної фінансової підтримки учасників інституціонального середовища за різноманітними програмами на комплексне державне регулювання пріоритетних напрямів розвитку галузі;

- мобілізація фінансових ресурсів задля інвестування у наукомісткі конкурентоспроможні агропідприємства;

- розширення використання переваг від реалізації заходів «зеленої» скриньки з одночасним переведенням окремих положень «жовтої» скриньки у заходи, що не потрапляють під скорочення відповідно до угод із СОТ;

- виваженість у запровадженні режимів оподаткування сільськогосподарських підприємств тощо.

Практичними кроками на шляху підвищення дієвості адміністративного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки є забезпечення подальшої розробки національних стандартів та їх гармонізації з міжнародними,

а також посилення діяльності з питань відповідності вітчизняної податкової системи вимогам технічних регламентів. Для досягнення останніх потребують переоснащення та модернізації вітчизняної лабораторії.

Удосконалення адміністративного механізму державного регулювання інституціонального середовища сприятиме зниженню низки транзакційних витрат в аграрному секторі економіки, передумовою чого є здійснення таких заходів:

- формування чіткої та зрозумілої правової бази, яка б ефективно відстоювала права власності та надавала широкі можливості захисту суб'єктів національної економіки від невиконання умов контрактів партнерами;

- створення простої для розуміння та доступної для користувачів бази економічної інформації, яка б полегшувала пошук необхідних даних і спрощувала прийняття рішень в умовах невизначеності;

- вдосконалення системи контролю відповідності якості товарів та послуг державним стандартам і нормам, а також вдосконалення самих стандартів згідно із сучасними вимогами;

- підвищення ефективності контрольно-ревізійної діяльності з метою запобігання витоку у зовнішнє середовище неправдивої інформації про стан господарюючих суб'єктів задля недопущення спотворення реальної картини національної економіки і зменшення рівня невизначеності;

- формування сприятливого для розвитку підприємницької діяльності середовища та розробка заходів щодо виведення економіки з тіні [8].

Важливим напрямом підвищення дієвості соціального механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки є вдосконалення кадрового забезпечення на всіх рівнях управління – державному, регіональному, місцевому та локальному.

Значним кроком може стати стимулювання повернення в Україну працівників-мігрантів та заохочення їх до відкриття власної справи в аграрному секторі, зокрема шляхом звільнення від сплати митних зборів під час ввезення придбаної для власного використання іноземної сільгосптехніки та обладнання, аналогів яких не виробляють в Україні, надання організаційно-економічної допомоги у створенні та функціонуванні фермерських господарств сімейного типу з подальшим їх об'єднанням у сільгоспооперативи та агрокластери [4].

Розвиток сільської інфраструктури потребує здійснення інституціональних перетворень у вирішенні цієї проблеми. Виходом із ситуації може стати державно-приватне партнерство, яке здатне поєднати інтереси місцевої публічної влади, бізнесу та громадськості. Необхідною передумовою цього процесу є формування сприятливого бізнес-середовища, що призведе до покращення інвестиційного клімату, податкового навантаження. Також важливим є забезпечення гарантій захисту інтересів учасників інституціонального середовища щодо розробки і реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Вважаємо, що важливою складовою розвитку сільських територій є впровадження альтернативних джерел отримання енергії з огляду на високий біоенергетичний потенціал України, проведення кампаній енергозбереження серед сільського населення.

Розвитку сільської місцевості, на наш погляд, сприятиме розбудова інфраструктури аграрного ринку, складовими якої є гуртова і роздрібна торгівля, уся торговельна мережа, агропідприємства тощо. Головним завданням є забезпечення купівлі-продажу товарів та послуг – діяльність комерційних посередницьких центрів і товарних бірж, організація аукціонів, ярмарок. Це сприятиме трансформації розподільчої мережі учасників інституціонального середовища за умов збереження і розвитку їхньої матеріально-технічної бази.

Надалі необхідним є розгляд складових підвищення дієвості інформаційного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки за такими напрямками:

- 1) створення нормативно-правових актів, що регулюють відповідні суспільні відносини в інформаційній сфері, встановлюють правила поведінки та відповідальність суб'єктів інформаційних правовідносин;

- 2) створення нових державних інституцій або розширення компетенції існуючих щодо розв'язання завдань підтримки інформаційного забезпечення;

- 3) застосування у процесі діяльності державних інституцій конкретних, встановлених правовими нормами, засобів і шляхів державного впливу на інформаційну сферу [2, с. 100].

Важливим аспектом також є вдосконалення інформаційних потоків, єдиної методики оцінки інформації задля забезпечення її репрезента-

тивності, а також рівнів впливу якісної інформації на процес прийняття управлінських рішень.

На нашу думку, позитивним стане інформаційне забезпечення процесу брендингу сільських територій шляхом розміщення на сайтах органів публічної влади чи в ЗМІ інформації рекламного та просвітницького спрямування про наявні та потенційні інвестиційні проекти, створення платформи щодо формування спільного бачення жителями відповідних територіальних громад.

Виклики сучасності актуалізують питання зміцнення ролі громадянського суспільства під час формування комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки. Проявами взаємодії держави з професійними аграрними громадськими організаціями можуть бути такі види співробітництва: утворення громадських рад при органах виконавчої та законодавчої влади, функціонування координаційних та дорадчих громадських структур при вищих органах влади, підписання меморандумів між урядом і бізнесом, проведення ділових зустрічей.

Перспективним напрямом державної політики є стимулювання розвитку системи аграрного дорадництва. Її стабілізація сприятиме підвищенню ефективності діяльності дрібнотоварних та середніх агропідприємств шляхом надання консультаційного супроводу учасникам інституціонального середовища.

Необхідним для розвитку комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки є сприяння публічній освіті, навчання учасників інституціонального середовища в аграрному секторі економіки новітнім тенденціям розвитку ринків та ведення бізнесу. Публічна освіта може стати сферою обговорення проблемних питань розвитку, розвитку суміжних галузей економіки (зелений чи агротуризм) [7, с. 281]. Вважаємо за доцільне наголосити на необхідності розбудови інфраструктури науково-дослідної та інноваційної діяльності. Можливим є розгляд перспектив створення на базі аграрних вищих навчальних закладів різноманітних бізнес-інкубаторів чи інноваційних центрів.

Передумовою дієвості комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки є підвищення якості кадрового забезпечення, яке спирається на дотримання єдиних принци-

пів управління галуззю на державному, регіональному, місцевому та локальному рівнях.

Висновки і пропозиції. Таким чином, формування і функціонування комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України має бути спрямоване на забезпечення довгострокового розвитку галузі, досягнення визначених стратегічних пріоритетів шляхом послідовності дій у вирішенні поточних завдань. Важливими передумовами забезпечення дієвості комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України, на наш погляд, можуть стати перегляд та розмежування повноважень органів публічної влади, що здійснюють державну політику у цій сфері, забезпечення їх горизонтальної та вертикальної інтегрованості на місцевому, регіональному та державному рівнях, наближення якості їх діяльності до міжнародних стандартів. Доцільним вважаємо зосередження уваги на здійсненні стратегічного прогнозування, планування, аналізу, моніторингу та контролю. Індикаторами дієвості комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України буде реалізація інтересів та рівень взаємодії між учасниками інституціонального середовища в аграрному секторі економіки, що здійснюється шляхом розробки і реалізації спільних програм та проєктів, формування системи господарських договорів та дотримання визначених зобов'язань, здійснення експертно-аналітичного супроводу ведення підприємництва, зниження рівня транзакційних витрат у галузі, проведення галузевих комунікативних заходів тощо. На нашу думку, комплексний механізм має стати каталізатором утворення партнерських структур щодо всебічної реалізації інтересів усіх учасників інституціонального середовища в аграрному секторі економіки, що сприятиме розвитку сільських територіальних громад, вирішенню

питань економічного, соціального та екологічного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Андрійчук В.Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В.Г. Андрійчук, М.В. Зубець, В.В. Юрчишин. – К. : Аграрна наука, 2005. – 140 с.
2. Арістова І.В. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в аграрний сектор економіки України: організаційно-правовий аспект : [монографія] / І.В. Арістова, В.І. Курило, О.Ю. Калугін ; за заг. ред. І.В. Арістової. – К., 2014. – 203 с.
3. Напрями та засоби диверсифікації експорту української аграрної продукції на європейський ринок в умовах дії Угоди про асоціацію з ЄС : [аналіт. записка] / В.В. Борщевський, В.І. Волошин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/diversifikasia_eksportu-184b6.pdf.
4. Борщевський В.В. Оцінка ефективності та напрями стимулювання структурних реформ в аграрному секторі України / В.В. Борщевський, В.І. Волошин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lv.niss.gov.ua/public/File/1/strukturni_reformu_v-APK_cherven_2016_Borshchevskiy_Voloshyn.pdf.
5. Попович А.А. Удосконалення системи сільськогосподарського субсидування / А.А. Попович // Екологічний менеджмент. – 2016. – № 1. – С. 54–57.
6. Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України № 806-2013-р від 17.10.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/806-2013>.
7. Статівка Н.В. Продуктивність аграрного сектору економіки України: важелі державного впливу : [монографія] / Н.В. Статівка. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 324 с.
8. Тимофіїв С.В. Методи управління транзакційними витратами на загальнодержавному рівні / С.В. Тимофіїв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Prom/2010_3/Timofeev.pdf.

Заскалкина О. М. Формирование комплексного механизма государственного регулирования институциональной среды в аграрном секторе экономики Украины

В статье рассмотрены теоретические положения формирования комплексного механизма государственного регулирования институциональной среды в аграрном секторе экономики. Разработаны практические рекомендации по повышению действенности правового, экономического, административного, социального и информационного функциональных механизмов и их составляющих.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм государственного регулирования, аграрный сектор экономики, институциональная среда, комплексный механизм.

Zaskalkina O. M. Formation of complex mechanism for state regulation of institutional environment in agricultural sector of economy of Ukraine

The article considers the theoretical basis of formation of a complex mechanism for state regulation of the institutional environment in the agricultural sector of the economy of Ukraine. Practical recommendations for improving legal, economic, administrative, social, and information functional mechanisms and their elements have been developed.

Key words: *state regulation, mechanism for state regulation, agricultural sector of economy, institutional environment, complex mechanism.*

С. П. Кучин

кандидат економічних наук, доцент,
старший науковий співробітник наукового відділу
з проблем державної безпеки
Національного університету цивільного захисту України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЇ СФЕРИ ЯК ОБ'ЄКТА ВПЛИВУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується соціально-культурна сфера як об'єкт державного управління та основа соціально-економічного розвитку держави. Наголошено на тому, що державне регулювання у соціально-культурній сфері є пріоритетним напрямом державної соціально-культурної політики. Уточнено термін «соціально-культурна сфера». Пропонується посилення контролю та регламентації з боку органів державної влади та місцевого самоврядування за розвитком ринку соціально-культурних послуг.

Ключові слова: соціальний, політика, культура, держава, сфера, механізм, управління, специфіка.

Постановка проблеми. Досліджуючи сутність і призначення соціально-культурної сфери, необхідно розглядати її не тільки в гуманітарній площині, актуальне значення мають також економічний та організаційно-управлінський аспекти її діяльності [1]. Соціально-культурна сфера покликана своєчасно розв'язувати суперечності між стрімким техніко-технологічним розвитком суспільства та поступовим занепадом духовно-культурної складової людського життя, а тому в сучасних умовах актуалізується її фундаментальна роль щодо реалізації імперативу виживання людини і людства. Соціально-культурна сфера створює робочі місця, валовий внутрішній продукт, має власні ринки, що володіють істотним інвестиційним потенціалом, здійснює безпосередній внесок у соціально-економічний розвиток суспільства. В умовах розвитку та ускладнення соціально-економічних відносин у національній економіці України істотну увагу необхідно приділяти створенню ефективного механізму державного управління соціально-культурною сферою, тому значна відповідальність за її розвиток лягає на органи державної влади та місцевого самоврядування.

Необхідність розв'язання нагальних проблем українського суспільства, вдосконалення механізмів державного управління соціально-культурною сферою визначили актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Широка палітра інформаційної бази міститься у дослідженнях проблем державного регулювання, соціального та економічного розвитку соціально-культурної сфери, фундаментальних роботах таких науковців: І. Безгіна, А. Гальчинського, А. Дегтяр, Г. Задорожного, Ю. Ключка, В. Ковальчука, Ф. Колбера, Н. Корнієнко, С. Ленгли, М. Мойсєєва, А. Моля, Ж. Нантеля, Ж. Писаренка, Ю. Помпеєва, М. Поплавського, Г. Тульчинського, Н. Фесенко, В. Шейка, С. Шишкіна, О. Шопша, М. Шустрова та ін. Зазначені автори досліджують специфіку діяльності соціально-культурної сфери, унікальні риси результату її праці, специфічні риси процесу виробництва та механізмів державного регулювання, проблеми фінансування, формування цілей діяльності соціально-культурної сфери. Значущість цих досліджень підкреслюється значенням подібних установ для загальної системи народного господарства. Сфера культури у цих роботах розглядається як така, що сприяє духовному розвитку та підвищенню інтелекту суспільства, вдосконалює його гуманітарну складову, формує стимули та мотиви для піднесення всіх сфер людської діяльності. Але слід зазначити, що однією з основних проблем, не вирішених досі, залишається фрагментарність досліджень, що оцінюють значення сфери культури в соціально-економічних процесах розвитку [2, с. 129].

Мета статті полягає у виявленні особливостей та динаміки розвитку соціально-культурної сфери в Україні як об'єкта державного регулювання. Завданнями дослідження є аналіз складових соціально-культурної сфери, визначення сучасних тенденцій розвитку соціально-культурної сфери як важливого об'єкта застосування механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Від міри розвитку соціально-культурної сфери та її ефективності залежить якість життя населення країни, міра розвитку суспільства, його рівень культури і самобутності, репутація країни у світі. У соціально-культурній сфері результат людської діяльності повинен задовольняти різноманітні соціально-культурні потреби особистості. Точну характеристику існуючих тенденцій дослідження проблем розвитку соціальної сфери надає А. Колот: «Не слід оминати увагою одну із проблем сучасності – перепоповнення наукового простору традиційними, пасивними, не орієнтованими на завтрашній день дослідженнями... Суспільство потребує не те щоб іншого прочитання, а іншого бачення, іншого розуміння, іншого осмислення багатьох так званих вічних постулатів. Один із них звучить так: економіка первинна, а соціальна сфера, соціальний розвиток – вторинні. Наявність подібних суджень означає тільки одне: економічне мислення, яке домінує досі у цій області і проявляється на практиці, сформовано у багатьох членів суспільства, включаючи і вчених, на псевдонаукових трактуваннях невиробничого, непродуктивного, виключно витратного характеру соціальної сфери... Місце соціальної фабрики в економічній системі, її роль, взаємозалежність і співвідношення з фабрикою економічною – ці та інші прості за постановкою питання все ще залишаються непереконаливо роз'ясненими, обґрунтованими з наукових точок зору різними сучасними економічними теоріями... Тому надзвичайно важливо звільнитися від тягара застарілих теоретичних уявлень про взаємозв'язок і взаємодію економічної та соціальних сфер, економічної та соціальної політики, від погляду на соціальну сферу як суто витратну. Не слід забувати, що будь-яка догма призводить до застою, постановки помилкових цілей, прийняття помилкових рішень, і всі реформаторські умови при цьому втрачають сенс. Економічна наука довела та підтвердила практикою, що економічний та соціальний прогрес, економічний та соціальний розвиток узгод-

жуються і мають одновекторну динаміку тоді, коли економічні досягнення супроводжуються соціалізацією суспільних відносин та коли така соціалізація має прояви насамперед у соціально-трудовій сфері і зачіпає інтереси абсолютної більшості економічно активного населення» [3, с. 151–154].

Розвиваючи цю тезу, відзначимо думку А. Гальчинського стосовно розвитку соціальної сфери: «Якщо за традиційною схемою наукових канонів індустріального суспільства соціальне детермінується економічним, то зараз очевидним стає неадекватність даної взаємозалежності. У постіндустріальному суспільстві економічна і соціальна сфери фактично помінялися місцями. Економіка сама по собі стала безпосередньою складовою соціальної сфери, яка не тільки поглинає її результуючу основу, а й визначає велику частину енергетичного потенціалу, її ресурсну базу, межі зростання і розвитку» [4, с. 566].

Звернемось до визначення поняття «соціально-культурна сфера». Слід зазначити, що в науковій та методичній літературі є широка палітра визначень терміна «соціально-культурна сфера» – від сукупності відповідних галузей національної економіки (освіта, охорона здоров'я, культура) до ототожнення її зі сферою послуг. Немає однозначного тлумачення сутності і структури соціально-культурної сфери. Для її характеристики застосовують, доволі часто ототожнюючи, такі поняття, як «соціальна сфера», «сфера послуг», «сфера культури», «сфера нематеріального виробництва». Прирівнювати ці терміни не можна.

Ю. Помпеев характеризує соціально-культурну сферу як елемент національної економіки, що пов'язаний із виконанням державою своїх соціальних функцій у рамках міжособистісних і товарно-грошових відносин між людьми [5, с. 6]. До цієї сфери відносять сферу культури, засоби масової інформації, освіти і професійну підготовку кадрів, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт, систему соціального забезпечення. Соціально-культурну сферу розглядають як діяльність людей, спрямовану на виробництво освітніх, культурних і медичних благ та послуг для домогосподарств [6, с. 14], але найчастіше дослідники схильні характеризувати соціально-культурну сферу як таку, що охоплює сукупність підприємств національної економіки, які виробляють і реалізують товари і послуги, необхідні для задоволення соціально-культурних потреб людини [7, с. 44; 8, с. 9].

Соціокультурні потреби впливають на форми соціальних перетворень, відіграючи важливу роль у функціонуванні соціальної системи, зумовлюють її динаміку і пристосованість до змін внутрішніх і зовнішніх умов, забезпечуючи тим самим її врівноважений стан [9]. Це найбільш поширене тлумачення терміна «соціально-культурна сфера». Водночас слід зробити суттєві зауваження та не погодитись із таким визначенням соціально-культурної сфери, принаймні коли ми говоримо про цю сферу стосовно національного господарства України.

По-перше, враховуючи відсутність поділу української економіки на галузі (класифікатор «Галузі народного господарства України» втратив свою чинність), не можна визначати соціально-культурну сферу як сукупність галузей національної економіки.

По-друге, товарно-грошові відносини не завжди є характерною рисою соціально-культурної сфери (певні послуги надаються споживачеві безкоштовно, наприклад, структури соціального забезпечення громадян).

По-третє, підприємства як суб'єкти національної економіки визначають метою своєї діяльності отримання прибутку та є суб'єктами підприємницької діяльності, але на практиці підприємницька діяльність не є характерною для багатьох суб'єктів соціально-культурної сфери (особливо для суб'єктів сфери культури), які діють як організації або заклади без мети отримання прибутку.

По-четверте, ототожнювати соціально-культурну сферу зі сферою послуг теж не можна. Хоча послуга як результат діяльності соціально-культурної сфери є головним видом її продукції, але, наприклад, послуги з охорони правопорядку, кордонів країни внутрішніми військами тощо не можна вважати такими, що надаються соціально-культурною сферою.

По-п'яте, не лише послуга, а й товар можуть бути результатом праці у соціально-культурній сфері (наприклад, театр може виготовляти та реалізовувати декорації, костюми тощо).

Тому вважаємо доречним здійснити уточнення цього терміну. По-перше, не можна використовувати стосовно соціально-культурної сфери лише термін «підприємства». Слід акцентувати увагу на таких формах організації, як установи, заклади. По-друге, доречно підкреслити участь соціально-культурної сфери у процесі суспільного відтворення (участь не лише у виробництві, а й у розподілі, обміні, споживан-

ні). По-третє, не слід звужувати спектр продукції соціально-культурної сфери лише до надання послуг, необхідно підкреслити можливість виробництва соціально-культурною сферою матеріальної продукції – товарів. По-четверте, слід визначити, які саме потреби людини є соціально-культурними. По-п'яте, слід наголосити на тому, що соціально-культурна сфера потребує посиленого контролю та регламентації з боку органів влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, з урахуванням наведених пропозицій доцільним є таке визначення: соціально-культурна сфера – це сукупність суб'єктів національної економіки, які в процесі суспільного відтворення забезпечують суспільство продукцією, здатною задовольняти соціально-культурні потреби в громадській та творчій діяльності, спілкуванні, отриманні знань, фізичній та психологічній захищеності, духовному вдосконаленню людини, що потребує посиленого контролю та регламентації з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Різноманітною є і палітра щодо визначення поняття «соціальна сфера». Але всі вони цілком відображають специфіку подібної сфери, надаючи її характеристику з різних поглядів.

Так, до соціальної сфери прийнято відносити види діяльності, що визначають стійкий розвиток регіону і, безпосередньо, досягнення генеральної мети держави – підвищення якості життя населення (охорона здоров'я, житлово-комунальна сфера, освіта, наука, культура, фізична культура і спорт, транспортне, інформаційне, торгове, побутове обслуговування; останні два види повністю відносяться до самокупних видів діяльності) [10].

Соціальну сферу визначають як сферу прояву засад соціальності через взаємодію індивідів та спільнот, а також через функціонування соціальних інститутів; як сукупність таких підприємств та організацій, що визначають спосіб і рівень життя людей, їхній добробут, споживання (до неї відносять насамперед сферу послуг – освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, фізичну культуру, громадське харчування, комунальне обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок) [11].

Також соціальна сфера розглядається як сфера суспільної діяльності, яка спрямована на задоволення нагальних соціальних потреб людини та її фізичний розвиток (житлове і комунальне обслуговування, медицина, спорт, освіта, наука, культура тощо) [12, с. 18]; як сфера

життєдіяльності суспільства, в якій реалізується соціальна політика держави, спрямована на розподіл матеріальних і духовних благ, забезпечуючи прогрес усіх аспектів суспільного життя, покращення життєдіяльності кожної людини [13, с. 407].

Соціальну сферу розглядають як більш широке поняття порівняно із сферою культури (або культурною сферою) – складовою частиною суспільно-географічного комплексу певної території, що включає культурну (творчу) діяльність населення та систему об'єктів культури, закладів, підприємств, установ та організацій культури, органів управління та підготовки кадрів, діяльність і функціонування яких спрямовані на задоволення культурних потреб людей, а саме: збереження культурно-історичної спадщини, забезпечення широкого доступу до культурного надбання, розвиток творчого потенціалу суспільства, сприяння культурному різноманіттю [14, с. 79].

Висновки і пропозиції. Дослідники схильні характеризувати соціально-культурну сферу, як таку, що охоплює сукупність галузей національної економіки, які виробляють і реалізують товари та послуги, необхідні для задоволення соціально-культурних потреб людини. Певним синонімом терміна «соціально-культурна сфера» є термін «соціальна сфера». Вона розглядається як сфера суспільної діяльності, що спрямована на задоволення нагальних соціальних потреб людини та її фізичний розвиток; як сфера життєдіяльності суспільства, в якій реалізується соціальна політика держави, спрямована на розподіл матеріальних і духовних благ, забезпечуючи прогрес усіх аспектів суспільного життя та покращення життєдіяльності кожної людини.

Економічна доцільність сучасного ринку пригнічує значущість суб'єктів соціально-культурної сфери. Соціально-культурна доцільність відходить на другорядні позиції та іноді повністю втрачає свою вагу, знищуючись приматом речовинно-економічної вигоди. Аналіз умов і особливостей розвитку соціально-культурної інфраструктури залишається пріоритетним напрямом наукових досліджень на шляху до всеохоплюючого формування та розвитку людського капіталу.

Соціально-культурну сферу доцільно розглядати як сукупність суб'єктів національної економіки, які в процесі суспільного відтворення забезпечують суспільство продукцією, здат-

ною задовольняти соціально-культурні потреби в громадській та творчій діяльності, спілкуванні, отриманні знань, фізичній та психологічній захищеності, духовному вдосконаленню людини, що потребує посиленого контролю та регламентації з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вивчення особливостей механізму державного управління соціально-культурною сферою стосується різних проблем, зокрема, ефективного функціонування цієї сфери в умовах економіки ринкового типу, впливу негативних факторів, що викликають соціально-економічні кризи, запровадження комплексних загальнонаціональних програм розвитку соціально-культурної сфери. Вивчення механізмів державного управління соціально-культурною сферою є необхідним для створення сприятливих умов підготовки майбутніх профільних спеціалістів та їх подальшого працевлаштування, від якісного змісту яких залежить майбутнє розвитку всієї соціально-культурної сфери держави.

Список використаної літератури:

1. Киселева Т. Социально-культурная деятельность : [учеб.] / Т. Киселева, Ю. Красильников. – М. : МГУКИ, 2004. – 539 с.
2. Матецкая М. Концепция отрасли культуры в научных исследованиях: обзор основных подходов и методик / М. Матецкая // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 2(14). – С. 128–131.
3. Колот А. Усиление асимметрии в социально-трудовой сфере как современный тренд и вызов устойчивому развитию / А. Колот // Вопросы политической экономии. – 2012. – № 3(4). – С. 143–155. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vopoliteco.ucoz.com/g/index.htm>.
4. Гальчинський А. Економічна методологія. Логіка оновлення : [курс лекцій] / А. Гальчинський. – К. : АДЕФ-Україна, 2010. – 572 с.
5. Помпеев Ю.А. Экономика социально-культурной сферы : [учеб. пособ.] / Ю.А. Помпеев. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет культуры и искусств, 2003. – 96 с.
6. Каранец С. Экономические отношения в социально-культурной сфере / С. Каранец. – СПб. : ОЦЭиМ, 2005. – 203 с.
7. Моргулец О.Б. Менеджмент у сфері послуг : [навч. посіб.] / О.Б. Моргулец. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 384 с.
8. Морозова Е.Я. Экономика и организация предприятий социально-культурной сферы / Е.Я. Морозова. – СПб. : Михайлов, 2002. – 317 с.

9. Петрова С. Социальные потребности как фактор динамики культурных процессов : дис. ... канд. культур. : спец. 24.00.01 / С. Петрова ; ФГБОУ ВПО «Кемер. гос. ун-т культуры и искусств», 2011. – 180 с.
10. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : [монографія] / В.І. Куценко / за наук. ред. Б.М. Данилишина. – Ніжин : ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2008. – 818 с.
11. Панченко М. Соціальна сфера і соціальна політика та їх співвідношення в аспекті державного управління соціальною сферою / М. Панченко // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o.
12. Синякевич І. Земна цивілізація в двадцять першому столітті: економічні, екологічні, соціальні та духовні проблеми розвитку / І. Синякевич // Наукові праці Лісівничої Академії наук України. – Львів : РВВНЛТУ України. – 2010. – № 8. – С. 18–21.
13. Байдала В. Сучасний стан та проблеми соціальної політики України / В. Байдала // Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки». – 2001. – № 12. – С. 406–410.
14. Миронюк Н. Основні наукові підходи і напрями суспільно-географічного вивчення культурної сфери / Н. Миронюк // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки. – 2011. – № 18. – С. 75–80.

Кучин С. П. теоретические аспекты развития социально-культурной сферы как объекта воздействия механизмов государственного управления

В статье исследуется социально-культурная сфера как объект государственного управления и основа социально-экономического развития государства. Отмечено, что государственное регулирование в социально-культурной сфере является приоритетным направлением государственной социально-культурной политики. Уточнено термин «социально-культурная сфера». Предлагается усиление контроля и регламентации со стороны органов государственной власти и местного самоуправления за развитием рынка социально-культурных услуг.

Ключевые слова: *социальный, политика, культура, государство, сфера, механизм, управление, специфика.*

Kuchin S. P. Theoretical aspects of social and cultural sphere as a subject of state regulation mechanisms

The article examines the social and cultural sphere as a subject of state regulation and a basis of socio-economic development. The article emphasizes that the state regulation in the social and cultural sphere is a priority of the state social and cultural policy. The term of the “social and cultural sphere” is clarified. It is proposed to strengthen the control and regulation by state and local authorities for the development of the social and cultural services market of.

Key words: *social, policy, culture, state, sphere, mechanism, regulation, specificity.*

В. Л. Мелко

аспірант

Чернігівського національного технологічного університету

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА

Стаття присвячена розкриттю теоретичних підходів до державного регулювання у галузі будівництва. На основі аналізу стану будівельної галузі в Україні виокремлено завдання, механізми та проблеми державного регулювання у сфері будівництва. Визначено першочергові завдання, які стоять перед органами державного регулювання у сфері будівництва, а саме: спрощення та вдосконалення адміністративних процедур видачі дозвільної документації, посилення контролю за дотриманням будівельних та екологічних норм будівельниками, розширення можливостей для державно-приватного партнерства у процесі будівництва важливих соціально-економічних об'єктів, розширення сфери застосування фінансово-кредитних механізмів забезпечення будівництва та управління об'єктами нерухомості, активне застосування механізмів страхування для забезпечення захисту від ризиків, які притаманні галузі будівництва.

Ключові слова: державне регулювання будівельної галузі, державне управління, механізми державного управління в будівельній галузі, механізми страхування.

Постановка проблеми. Існують різні наукові підходи до визначення механізмів державного регулювання. Деякі вчені трактують механізм держави як цілісну ієрархічну систему всіх державних організацій, які практично здійснюють завдання та функції держави. Механізм визначають також як структурне та предметне втілення держави, це її постійно функціонуюче вираження [1]. Існує наукове трактування механізму державного управління як системи, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [2]. У свою чергу, державне регулювання визначається як сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження, а також допоміжні правила, що встановлюються державою, недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Державне регулювання – це набір здійснюваних державними структурами заходів, спрямованих на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Воно включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а та-

кож правила, що встановлюються державними і недержавними агентствами в рамках делегованих повноважень. Науковці також зазначають, що державне регулювання є однією із функцій державного управління. Державне управління є організаційним і регулювальним впливом держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності. Основними функціями управління є: організація, регулювання, контроль, планування, кадрове забезпечення [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні підходи до державного регулювання загалом і будівельної галузі зокрема досліджували такі вчені: Л. Антонова, А. Воробйов, О. Козич, П. Покатаєв, Р. Рудницька, О. Стець, Л. Шутенко та інші. Водночас дослідження напрямів державного регулювання у будівельній галузі залишається до сьогодні не розробленим, що робить проблематику актуальною й зумовлює вибір теми дослідження.

Отже, **метою статті** є розкриття теоретичних підходів до державного регулювання у галузі будівництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державне регулювання економіки – це система заходів здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішен-

ня складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки й усього суспільства [4]. Система державного регулювання складається із взаємозалежних складових, злагоджена робота яких дає змогу досягати поставлених цілей у запланований термін шляхом ефективного використання сукупності ресурсів. Основними складовими системи державного регулювання економіки є: цілі та завдання державного регулювання економіки; методи, принципи й інструменти державного регулювання економіки; процес державного регулювання економіки; ресурсне забезпечення державного регулювання економіки [5]. Цілі та завдання державного регулювання економіки формуються у процесі цілепокладання на основі розробки «дерева цілей», що дає змогу пов'язати головну мету з основними цілями, цілі всіх рівнів з конкретними завданнями, вирішення яких сприятиме досягненню поставлених цілей. Цілепокладання у системі державного регулювання дає змогу обґрунтувати обсяг ресурсів, необхідний для вирішення конкретних завдань економічного і соціального розвитку країни.

Систему засобів та інструментів державного регулювання науковці поділяють на дві групи [7]. До першої групи належать засоби державного регулювання – адміністративні (стандарти, дозволи, ліміти, заборони, обмеження, нормативи, штрафи), економічні (податки, державні інвестиції, закупівлі, субсидії, дотації, кредити, позички, ціни на сільськогосподарську продукцію), інформаційні (публікації у засобах масової інформації, документи). Друга група охоплює інструменти державного регулювання – законодавчо-правові (закони, постанови, укази), нормативно-адміністративні (розпорядження, рішення, вказівки, накази, інструкції, правила, положення, договори), організаційно-економічні (плани, проекти, державний та місцевий бюджети, державне замовлення й державний контракт, договори, цільові програми, прогнози).

Водночас наголошується, що способи та інструменти державного регулювання реалізуються через методи державного управління. У наукових працях вітчизняних дослідників визначаються класично прямі методи державного регулювання та непрямі (державна фінансова політика, монетарна, фіскальна тощо) [8]. Також основні методи державного регулювання економіки визначаються як способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктури ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх

ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики, кожен з яких ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів) [9]. У праці зазначається, що основним інструментом прямого державного регулювання є нормативно-правові акти, макроекономічні плани, цільові програми розвитку, державні замовлення, державні бюджети тощо. До методів непрямого регулювання відносять інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної, економічної політики тощо.

Слід підкреслити, що у вітчизняних наукових дослідженнях із питань державного управління недостатньо досліджені проблеми державного регулювання будівельної сфери. Доцільно відзначити дослідження А.В. Воробйова, зокрема, його працю «Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві» [10], у якій було розглянуто складові механізму державного регулювання в будівництві й виокремлено цінову, кредитну, бюджетну, податкову політики та регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Під державним регулюванням будівельної галузі дослідники розуміють сукупність інструментів, за допомогою яких органи державної влади встановлюють обов'язкові для виконання вимоги до підприємств і громадян, які здійснюють діяльність у будівельній галузі [11].

Використовуючи системний підхід, державне регулювання будівництва науковці розглядають як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону). Таке його розуміння дає можливість розкрити зміст державного регулювання галузі з позиції системного підходу до управління, що включає такі положення: формування цілей та завдань розвитку будівельного комплексу, визначення об'єктів регулювання, організація керуючої системи, виокремлення суб'єктів регулювання і формування їхньої структури, розмежування функцій і вибір необхідних методів регулювання, оцінювання результатів регулювання [12].

Науковці розрізняють такі форми державного регулювання сфери будівництва: фінансово-кредитне забезпечення будівельних підприємств, матеріально-технічна підтримка, податкові преференції, інформаційне обслуговування, управлінська допомога, консультативна допомога [13].

На нашу думку, державне регулювання будівництва є сукупністю інституційно-правових елементів системи управління, яка включає інституції виконавчої та законодавчої влади, а також суб'єкти будівельної діяльності (будівельників, замовників, підрядників, посередників, кредитні інституції та страхові компанії).

Система державного регулювання будівельної галузі включає державні органи регулювання, нагляду та контролю, нормативно-правову базу, організації саморегулювання із неформальними приписами та допоміжними правилами. Схематично систему державного регулювання будівельної галузі в Україні відтворено на рис. 1.

Враховуючи, що основним інструментом державного регулювання є правова основа будівельної діяльності, доцільним є провести огляд нормативно-правового регулювання галузі. Згідно зі статтею 19 Конституції України [14] органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченим Конституцією України та законами України.

Відносини у сфері будівельної діяльності регулюються низкою нормативно-правових актів, передусім Конституцією України, Цивільним,

Господарським і Земельним кодексами України, а також Законами України «Про основи містобудування» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини), «Про регулювання містобудівної діяльності» (встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів), «Про Генеральну схему планування території України» (визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі), «Про архітектурну діяльність» (визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків,



Рис. 1. Система державного регулювання будівельної галузі України

споруд та їх комплексів), «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності), «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового та нежитлового фондів), «Про землеустрій» (визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування), «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (встановлює загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів фізичних і юридичних осіб в управління з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами, а також правові засади та особливості випуску, розміщення і обліку сертифікатів фондів операцій із нерухомістю) та іншими нормативно-правовими актами.

Важливим підзаконним нормативним актом у контексті євроінтеграції є постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» від 2006 року. Технічний регламент був розроблений з урахуванням вимог Директиви Ради Європи 89/106/ЄЕС від 21.12.1988 р. про зближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів стосовно будівельних виробів. Документ визначає основні вимоги до будівельних виробів, будівель і споруд щодо забезпечення безпеки життя і здоров'я людини, безпеки експлуатації, механічного опору та стійкості, пожежної безпеки, економії енергії, захисту навколишнього природного середовища, а також процедури оцінки відповідності виробів установленим вимогам та порядок їх застосування.

На сучасному етапі розвитку національної економіки галузь будівництва покликана забезпечувати розв'язання цілої низки важливих соціально-економічних проблем, зокрема: модернізація та створення нових основних засобів виробництва, реконструкція та переоснащення,

сприяння структурній перебудові економіки, забезпечення житлом громадян країни тощо.

Науковці зазначають, що будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави. Вона створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру для функціонування всіх галузей національної економіки, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць та реалізації продукції інших галузей народного господарства, які споживаються у процесі здійснення основної діяльності – будівництва. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання, спрямованої на інформаційне забезпечення, створення нормативно-правової бази оптимального податкового навантаження тощо [15].

На сьогодні до основних завдань розвитку галузі будівництва належать: забезпечення конкурентоспроможності будівельної продукції, зниження матеріаломісткості, енергозбереження, проектування та будівництво екологічно безпечних будівель та споруд, впровадження європейських вимог до норм будівництва, розширення будівництва соціального житла, впровадження механізмів економічної відповідальності за результат будівництва, розширення застосування механізму страхування ризиків будівельної діяльності.

Як галузь матеріального виробництва будівництво охоплює різні види підприємств та організацій, зокрема: проектно-пошукові, науково-дослідні, будівельні, монтажні, виробництво будівельних матеріалів і транспорт. Також кінцевим продуктом будівельної діяльності є об'єкти нерухомості, які, крім високої матеріальної цінності й економічного ефекту, найчастіше також мають цінність соціальну [16]. Частка галузі будівництва у % до ВВП України перебуває на рівні 8% і складає близько 10% від загальної чисельності зайнятого населення.

Будівництво є однією із найважливіших галузей національної економіки та істотно відрізняється від інших галузей. Відмінні риси, притаманні процесу будівельної діяльності, можна представити через три стадії (складові): підготовка будівництва, безпосереднє будівництво, здача об'єкта будівництва.

Кожна із вищезазначених складових має своє цільове призначення. На стадії підготовки будівництва здійснюється техніко-еконо-

мічне обґрунтування доцільності будівництва об'єкта, його проектування й інженерно-технічна підготовка до будівництва. Саме на цьому етапі визначаються основні техніко-економічні параметри і кошторисна вартість майбутнього об'єкта. На стадії безпосереднього будівництва створюється будівельна продукція як результат взаємодії взаємопов'язаних основних, допоміжних і обслуговуючих технологічних операцій, що здійснюються на будівельному майданчику. На стадії здачі об'єкта будівництва (реалізації будівельної продукції) відбувається введення об'єктів в експлуатацію та передача їх замовнику.

Будівництво відрізняється різноманітністю організаційних і господарських форм процесу виробництва. В інвестиційному процесі створення будівельної продукції беруть участь кілька незалежних один від одного учасників: інвестор – замовник – проектувальник – підрядник – спеціалізовані субпідрядні організації. Індекси різних видів будівельної продукції в Україні у 2011–2015 роках наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

**Індекси будівельної продукції за видами
(у % до попереднього року)**

	Будівництво, всього	Будівлі	У тому числі		Інженерні споруди
			житлові	не-житлові	
2011	120,0	114,9	101,7	122,1	124,4
2012	92,7	93,9	93,5	94,1	91,7
2013	89,0	96,6	111,3	90,0	82,8
2014	79,6	79,6	103,5	66,3	79,7
2015	87,7	91,9	98,9	85,8	83,7

* Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, а також без частини зони проведення антитерористичної операції (за 2014–2015 роки).

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Дані таблиці демонструють тенденцію до зниження індексу будівельної продукції із 120% у 2011 році до 87% у 2015 році.

Різнманітні й організаційні способи будівництва, зокрема: господарський спосіб (будівництво об'єкта здійснюється власними силами замовника або інвестора), підрядний спосіб (будівництво об'єкта здійснюється спеціальними будівельно-монтажними організаціями за договором із замовником), будівництво об'єкта «під ключ» (функції замовника передаються генеральному підряднику), торги (широко використовуються у міжнародній практиці, засновані на виборі замовником проектувальників, підрядників, постачальників технологічного облад-

нання та інших учасників будівельного процесу шляхом проведення закритих або відкритих торгів на конкурсній основі).

Техніко-економічні особливості будівельного виробництва визначаються продукцією будівництва – введеними в дію виробничими потужностями, об'єктами невиробничого призначення та інфраструктури, включаючи необхідне для їх експлуатації обладнання.

Особливостями техніко-економічного характеру є:

- неоднорідність і своєрідність виробленої продукції, яка відрізняється за характером виробництва і функціональним призначенням, що вимагає індивідуальних підходів до кожного споруджуваного об'єкта, враховуючи його призначення та використання, місце будівництва, вимоги замовника;

- нерухомість будівельних об'єктів (будівництво відбувається, як правило, в тому ж місці, де використовується), що вимагає мобільності засобів виробництва, адже протягом процесу будівництва всі засоби виробництва і робоча сила повинні переміщуватись на будівельному майданчику залежно від фаз технологічного циклу, а це суттєво збільшує виробничі витрати, пов'язані із транспортуванням, монтажем, демонтажем обладнання, будівельних машин і механізмів, переміщенням робочої сили тощо;

- вплив на виробничий процес природно-кліматичних умов, що вимагає для кожного конкретного випадку своїх конструктивно-компонувальних рішень, зміни оплати праці будівельників залежно від умов виконання робіт, пори року, температурного режиму тощо;

- вплив фактору часу, що проявляється у досить тривалому виробничому циклі, який, у свою чергу, зумовлює тривалі терміни окупності капітальних вкладень і наявність незавершеного виробництва;

- високий рівень одноразових витрат, необхідних для початку виробничого циклу і виведення коштів з обороту на тривалий період, що означає їх фактичне замороження до певного часу;

- специфічні товарні відносини між виробником та споживачем будівельної продукції, що виникають ще до початку виробничого процесу і реалізуються через систему договірних відносин.

В Україні до обсягу будівельних робіт включається вартість (у фактичних цінах, без ПДВ) зазначених робіт, що виконуються під час нового

будівництва, ремонту, розширення, реконструкції будівель та інженерних споруд, реставрації та технічного переоснащення підприємств. Обсяги виконаних будівельних робіт у 2010–2015 роках наведено у таблиці 2.

Таблиця 2

Обсяг виконаних будівельних робіт за видами будівельної продукції (млн. грн.)

	Будівництво, всього	Будівлі	У тому числі		Інженерні споруди
			житлові	не-житлові	
2010	42 918,1	19 659,1	6 876,5	12 782,6	23 259,0
2011	61 671,7	26 745,4	8 137,1	18 608,3	34 926,3
2012	62 937,2	28 104,8	8 523,0	19 581,8	34 832,4
2013	58 586,2	28 257,3	9 953,1	18 304,2	30 328,9
2014	51 108,7	24 856,5	11 292,4	13 564,1	26 252,2
2015	57 515,0	28 907,5	13 908,8	14 998,7	28 607,5

* Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, а також без частини зони проведення антитерористичної операції (за 2014–2015 роки).

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Наведені дані демонструють значне зростання обсягів виконаних будівельних робіт – від 42 918,1 млн. грн. у 2010 році до 62 937,2 млн. грн. у 2012 році. У 2013 році обсяги виконаних будівельних робіт скоротились на 4 351,0 млн. грн., а у 2014 році відбулося скорочення ще на 7 477,5 млн. грн. Таким чином, з 2012 року до 2014 року обсяг виконаних будівельних робіт скоротився на 11 828,5 грн. млн. У 2015 році розпочалось певне зростання будівництва, обсяги виконаних будівельних робіт становили 57 515,0 млн. грн. Загальна площа житла визначається як сума загальної площі нових житлових будівель та приросту загальної площі, отриманої у результаті розширення, реконструкції існуючого житлового фонду та інших будівель. Загальна площа житла складається із житлової площі і площі підсобних приміщень.

До житлової площі належить площа житлових кімнат (їдалень, спалень, дитячих та інших житлових кімнат усередині квартири). Підсобні приміщення – це приміщення, розташовані всередині квартири (кухні, коридори, санвузли, ванні і гардеробні кімнати, вбудовані шафи тощо). До житлових будівель належать будинки одноквартирні, будинки садибного типу, будинки з двома та більше квартирами як масової, так і індивідуальної забудови, а також гуртожитки. До гуртожитків належать житлові будинки для колективного проживання, включаючи будинки для людей похилого віку та інвалідів, студен-

тів, дітей та інших соціальних груп, наприклад, будинки для біженців, гуртожитки для робітників та службовців, гуртожитки для студентів та учнів навчальних закладів, будинки дитини та сирітські будинки тощо. Кількість прийнятих в експлуатацію житлових будівель у 2010–2015 роках наведено у таблиці 3.

Таблиця 3

Прийняття в експлуатацію житла за видами житлових будівель (тис. м² загальної площі)

Рік	Усього	У тому числі у житлових будівлях		
		одноквартирних	з двома та більше квартирами	у гуртожитках
2010	8 603,9	5 713,0	2 868,8	22,1
2011	8 685,3	4 714,1	3 938,0	33,2
2012	9 769,6	6 465,1	3 260,9	43,6
2013	9 949,4	5 864,1	4 023,7	61,6
2014	9 741,3	4 553,4	5 161,1	26,8
2015	11 044,4	5 580,0	5 435,2	29,2

* З урахуванням загальної площі прийнятого в експлуатацію житла відповідно до порядків (накази Міністерства України № 79 від 24.04.2015 р., № 95 від 19.03.2013 р. та № 91 від 24.06.2011 р.) та Тимчасового порядку (постанова КМУ № 1035 від 09.09.2009 р.).

** Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, а також без частини зони проведення антитерористичної операції (за 2014–2015 роки).

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Дані стосовно прийняття в експлуатацію житла за видами житлових будівель підтверджують стійку тенденцію зростання – від 8 603,9 тис. м² у 2010 році до 11 044,4 тис. м² у 2015 році.

Аналітики відзначають, що будівництво є пріоритетною галуззю розвитку економіки, але в умовах кризи необхідно особливу увагу приділяти дослідженню факторів впливу на будівельний сектор країни [17]. На нашу думку, одним із вирішальних факторів впливу на будівельну галузь є ефективність державного регулювання. Ефективність функціонування галузі будівництва безпосередньо залежить від механізмів державного регулювання. Державне регулювання будівництва варто розглядати як комплекс заходів державних органів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, спрямованих на стабілізацію та адаптацію чинної економічної системи до мінливих умов розвитку країни (регіону) [15].

На жаль, на сьогодні ми спостерігаємо низький рівень контролю з боку державних органів влади за сферою будівництва, а також низьку ефективність державного регулювання буді-

вельної діяльності, що спричиняє низку проблем, серед яких незаконне будівництво без відповідних дозволів та прав на землю, порушення технічних норм будівництва, недотримання екологічних норм безпеки, незахищеність інвесторів та потенційних власників будівель, високий рівень бюрократизації та складність отримання дозвільної документації на проведення будівельних робіт, низький рівень застосування фінансово-кредитного механізму та механізму страхування тощо. Ці проблеми можуть бути розв'язані через посилення контролю з боку регулюючих органів та підвищення ефективності державного регулювання галузі будівництва.

Необхідною передумовою розв'язання вищезазначених проблем є вдосконалення інституційно-правового регулювання та підвищення ефективності механізмів державного регулювання будівельної діяльності, що загалом сприятиме поліпшенню інвестиційно-підприємницького клімату у сфері будівництва.

Серед першочергових завдань, які стоять перед органами державного регулювання у сфері будівництва, є, з одного боку, спрощення та вдосконалення адміністративних процедур видачі дозвільної документації (скорочення часу на очікування дозволів, зниження витрат тощо), а з другого боку – посилення контролю за дотриманням будівельних і екологічних норм будівельниками, розширення можливостей для державно-приватного партнерства у процесі будівництва важливих соціально-економічних об'єктів, розширення застосування фінансово-кредитних механізмів забезпечення будівництва та управління об'єктами нерухомості, розширення сфери застосування механізмів страхування для забезпечення захисту від ризиків, які притаманні галузі будівництва.

Висновки і пропозиції. Державне регулювання будівництва є сукупністю інституційно-правових елементів системи управління, до якої входять інституції виконавчої та законодавчої влади, а також суб'єкти будівельної діяльності (будівельники, замовники, підрядники, посередники, кредитні інституції та страхові компанії). У свою чергу, система державного регулювання будівельної галузі включає державні органи регулювання, нагляду та контролю, нормативно-правову базу, організації саморегулювання із неформальними приписами та допоміжними правилами. Зміст державного регулювання галузі охоплює такі положення: формування цілей та завдань розвитку будівельно-

го комплексу, визначення об'єктів регулювання, організація керуючої системи, виокремлення суб'єктів регулювання і формування їхньої структури, розмежування функцій і вибір необхідних методів регулювання, оцінювання результатів регулювання.

Насамкінець зазначимо, що галузі будівництва як об'єкту державного регулювання властиві специфічні риси, які мають свої прояви у фінансово-кредитному механізмі, матеріально-технічному та інформаційному забезпеченні, податковому регулюванні, управлінсько-консультативній допомозі, механізмі страхового захисту будівельних ризиків.

Список використаної літератури:

1. Волинка К.Г. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / К.Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
2. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
3. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / [С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін.]. – 2-ге вид., доопрац. і доповн. – К. : КНЕУ, 2005. – 440 с.
4. Державне регулювання економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua>.
5. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / В.М. Гриньова, М.М. Новикова. – Х. : ІНЖЕК, 2004. – 756 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: Р.М. Їжа, В.Р. Бодров та ін. – 2011. – 648 с.
7. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації : [монографія] / О.Г. Мордвінов. – К. : УАДУ, 2000. – 344 с.
8. Базилевич В.Д. Макроекономіка : [опорний конспект лекцій] / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. – К. : Четверта хвиля, 1997. – 224 с.
9. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : [монографія] / В.Є. Воротін. – К. : УАДУ, 2002. – 392 с.
10. Воробйов А.В. Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.В. Воробйов ; Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніцип. упр-ня». – Запоріжжя, 2007. – 20 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

11. Антонова Л.В. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України / Л.В. Антонова // Наукові праці. Державне управління. – 2014. – Вип. 223. – Т. 235. – С. 143–149.
12. Козич О. Державне регулювання діяльності будівельної галузі України / О. Козич // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 3 (11). – С. 138–142.
13. Покатаєв П.С. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання / П.С. Покатаєв // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 84–87.
14. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
15. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання / Л.М. Шутенко // Синергетичні аспекти формування економічних параметрів будівельних структур в умовах ринку : матер. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. / Харків. обл. держ. адм., Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. – Харків : ХНАМГ, 2011. – С. 5–6.
16. Стець О.М. Особливості державного регулювання в будівельній галузі / О.М. Стець // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 73 – С. 298–303.
17. Залуніна О.М. Розвиток будівельного сектору України за останні роки / О.М. Залуніна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. – 2014. – Вип. 5. – Ч. 1. – С. 174–177.

Мелко В. Л. Теоретические подходы к государственному регулированию в области строительства

Статья посвящена раскрытию теоретических подходов к государственному регулированию в области строительства. На основе анализа состояния строительной отрасли в Украине выделены задачи, механизмы и проблемы государственного регулирования в сфере строительства. Определены первоочередные задачи, стоящие перед органами государственного регулирования в сфере строительства, а именно: упрощение и совершенствование административных процедур выдачи разрешительной документации, усиление контроля за соблюдением строительных и экологических норм строителями, расширение возможностей для государственно-частного партнерства в процессе строительства важных социально-экономических объектов, расширение сферы применения финансово-кредитных механизмов обеспечения строительства и управления объектами недвижимости, активное применение механизмов страхования для обеспечения защиты от рисков, которые присущи области строительства.

Ключевые слова: государственное регулирование строительной отрасли, государственное управление, механизмы государственного управления в строительной отрасли, механизмы страхования.

Melko V. L. Theoretical approaches to the state regulation in the field of construction

The article describes theoretical approaches to state regulation in the field of construction. The state of the construction industry in Ukraine is analyzed, as well as objectives, mechanisms and problems of state regulation of construction were singled out. The latter attributed the low efficiency of state regulation of construction activities, namely illegal construction without proper permits and land rights, breach of technical rules of construction, failure to comply with environmental safety standards, vulnerability of potential investors and building owners, high levels of bureaucracy and difficulty obtaining permits for construction works, low level of using financial and credit mechanisms and the mechanism of insurance and so on. Among the priority tasks faced by the state regulation of construction, stated: simplification and improvement of administrative procedures for issuing permits, strengthening monitoring compliance with environmental regulations and building constructors, expanding opportunities for public-private partnership in the construction of important social and economic facilities, expand the scope of financial and credit mechanisms to ensure the construction and property management, active use of insurance mechanisms to protect against the risks inherent in the construction industry.

Key words: state regulation of the construction industry, governance, mechanisms of management in the construction industry, machinery insurance.

Ю. Л. Мохова

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної теорії,
державного управління та адміністрування
Донецького національного технічного університету

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу українського законодавства та наукових праць учених визначено єдине значення поняття «державне регулювання банківської діяльності». Досліджено еволюцію державного регулювання банківської діяльності в Україні. Визначено основні завдання банківського регулювання. Для забезпечення ефективного та стабільного функціонування сучасної банківської системи виокремлено головні напрями державної політики.

Ключові слова: державне регулювання, банківська система, банківська діяльність, банківське регулювання, ефективність.

Постановка проблеми. Для забезпечення економічного розвитку країни, ефективного функціонування банківської системи загалом та діяльності окремих банків велике значення відіграють спеціальні інститути контролю та регулювання діяльності банків. Банківське регулювання – це одна із форм державної політики щодо банків, що є системою заходів, за допомогою яких держава забезпечує стабільність функціонування банківської системи та попередження системних банківських криз. Ефективна система банківського регулювання суттєво впливає на стабільність діяльності як окремих банків, так і банківського сектору економіки загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне висвітлення питань розвитку державного регулювання банківської діяльності досліджено такими науковцями: В. Авер'янов, М. Малиновський, В. Міщенко, С. Мочерний, В. Нагребельний, С. Лобозинська, О. Любунь, В. Любунь, М. Оніщук, О. Орлюк, М. Паласевич-Дрогобицький, Н. Рогова, М. Суржинський, О. Тарасова, О. Хаб'юк, А. Яценюк. Однак теоретичні та практичні положення щодо формування державного регулювання банківської діяльності в Україні, організаційно-економічної структури механізму державного регулювання банківського кредитування та методів державного регулювання досліджено недостатньо, що і зумовлює актуальність цієї роботи.

Мета статті. Головною метою цієї статті є визначення особливостей розвитку державного регулювання банківської діяльності для виокремлення ключових напрямів ефективного

та стабільного функціонування сучасної банківської системи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Банківське регулювання – це форма державного управління, яка забезпечує створення відповідної правової бази, тобто розробка й ухвалення законів, що регламентують діяльність банків. Законодавчі і нормативні положення визначають такі межі поведінки банків, які сприяють надійному та ефективному функціонуванню банківської системи [15].

Аналіз українського законодавства України та праць учених показав, що єдиного підходу до визначення поняття «державне регулювання банківської діяльності» сьогодні немає.

У науці державного управління державне регулювання визначається як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що постійно змінюються [2].

У правовій науці державне регулювання розуміється як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [5].

В. Авер'янов зазначає, що державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів

та об'єктів управління у напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Тому державне регулювання неможливе без державного управління. [1]

С. Мочерний пропонує своє визначення поняття: державне регулювання – це комплекс форм і засобів централізованого впливу на розвиток економічних об'єктів і процесів з метою стабілізації та пристосування існуючої економічної системи до умов, що змінюються, зокрема пристосування економічних відносин і господарського механізму до законів і потреб розвитку продуктивних сил [4].

Згідно із ст. 61 Закону України «Про Національний банк України» [16] державне регулювання діяльності банків здійснює Національний банк України. Визначення поняття державного регулювання діяльності банків законодавство не містить. Згідно із Законом України «Про Національний банк України» банківське регулювання – це функції НБУ, які передбачають «створення норм, що регулюють діяльність банків та визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду і відповідальність за порушення банківського законодавства» [16].

О. Хаб'юк розуміє під банківським регулюванням формування та застосування державою заходів впливу на банківську сферу для досягнення державних цілей (забезпечення грошового обігу, стабільність банківської системи, уникнення монополізації, усунення недоліків міжнародної діяльності банків тощо) [14].

Науковці О. Орлюк та О. Любунь розглядають державне регулювання банківської діяльності як одну із «форм державного управління, що є системою заходів, за допомогою яких держава через центральний банк (або інший уповноважений орган) забезпечує стабільне та безпечне функціонування банків, а також попереджає дестабілізуючі процеси у банківському секторі» [8; 9].

В. Міщенко, А. Яценюк, В. Коваленко, О. Корнева стверджують, що під державним регулюванням банківської діяльності розуміється відповідна правова база, тобто закони, що регламентують діяльність банків, а також нормативні акти, інструкції, директиви, ухвалені відповідними установами, уповноваженими державою, що регламентують функціонування банків [3].

Н. Рогова робить висновок, що «державне регулювання банківської діяльності містить такий компонент, як нагляд, оскільки воно неможливе без контролю» [11].

М. Паласевич-Дрогобицький пропонує таке визначення: державне регулювання банківської діяльності – це застосування державою системи заходів та інструментів впливу на банківську сферу для досягнення важливих суспільних цілей [10].

Враховуючи велику кількість тверджень та тлумачень поняття, доцільно ввести єдиний термін «державне регулювання банківської діяльності». Так, державне регулювання банківської діяльності – це система важелів впливу держави на банківський сектор, яка через засоби (інструменти, форми, методи) забезпечує досягнення єдиної мети – ефективного функціонування фінансового сектору економіки України.

Метою державного регулювання банківської сфери є підтримка стійкості національної банківської системи, запобігання банкрутства окремих банків, підтримка конкуренції у банківській сфері, задоволення потреб суспільства та клієнтів банків у отриманні якісних банківських послуг [12].

Розвиток системи державного регулювання банківської діяльності в Україні умовно поділяється на шість етапів (табл. 1) (на основі [6]).

З вищезазначеного можна зробити висновок, що з розвитком банківської системи в Україні роль державного регулювання банківського сектору посилювалась. Формування банківської системи в Україні характеризується встановленням жорсткого державного регулювання.

На всіх етапах розвитку метою банківського регулювання є безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів [15]. До основних завдань банківського регулювання можна віднести таке:

- забезпечення стабільності та надійності банківської системи з метою сприяння економічному піднесенню;

- захист інтересів вкладників банків від неефективного управління банками та шахрайства. Інтереси вкладників потребують захисту, оскільки в усіх країнах рівень інформованості вкладників про фінансовий стан банків вельми недостатній, вони не мають можливості само-

стійно оцінити той ризик, який беруть на себе, розміщуючи свої кошти у певному банку;

- створення конкурентного середовища у банківському секторі;
- забезпечення відкритості (прозорості) політики та діяльності банківського сектору в цілому і кожного банку зокрема. З метою підвищення прозорості діяльності банківських установ необхідним

є удосконалення системи обліку та звітності банків у контексті інтеграції вітчизняної банківської системи до міжнародної банківської практики [12].

Трансформаційні перетворення в Україні ускладнюють процес забезпечення ефективного та стабільного функціонування банківської системи і потребують відповідних механізмів регулювання [13].

Таблиця 1

Еволюція державного регулювання банківської діяльності в Україні

Етап	Сутність
I етап. Регулювання банківського кредитування у Північному Причорномор'ї	Основний законодавчий акт, що регулював банківську діяльність, – декрет про регулювання обміну золотих і срібних монет на теренах Ольвії (I пол. IV ст. до н. е.), який встановлював чіткі правила ввезення монет із благородних металів, їх обмін та обіг. Статті декрету забороняли обіг іноземних монет в Ольвії, законним платіжним засобом були лише місцеві гроші.
II етап. Регламентация банківських операцій у Київській Русі (IX – сер. XIV ст.)	Форми та методи регулювання банківських операцій були зафіксовані у тогочасному законодавстві, зокрема Руській Правді Ярослава Мудрого. Положення Руської Правди визначали правила щодо позики майна під проценти, правила надання кредиту, встановлювали законодавчі обмеження процентних норм, обмежували діяльність лихварів. Коли у 1387 р. Галичина остаточно була приєднана до земель польської корони, банківське кредитування регламентувалося церковним правом.
III етап. Банківське регулювання у період Гетьманщини (сер. XVII – сер. XVIII ст.)	Кредитні відносини перебувають у кризовому стані. Відповідно, механізм регулювання кредитних відносин не вдосконалювався і не набував подальшого розвитку.
IV етап. Регулювання банківської діяльності України в період перебування у складі Російської імперії (XIX – поч. XX ст.)	Монопольним правом регулювання фінансових потоків на території всієї Російської імперії володів царський уряд на чолі з самодержавцем. Для підтримки купецтва було створено Державний позичковий банк (1754 р.), Комерційний банк (1754 р.), Дворянський банк (1754 р.), Артилерійський банк (1760 р.), Астраханський банк (1764 р.). Через зростання фінансових оборотів у 1817 р. було створено Раду державних кредитних установ, спеціальним призначенням якої була ревізія законності всіх фінансових операцій у країні, вона тісно співпрацювала з Міністерством фінансів. Цей етап характеризується зародженням банківського законодавчого регулювання у Російській імперії, до складу якої входили й українські землі. Первинною його формою було включення відповідних положень до статутів банків та товариств взаємного кредиту. Всі ці статутні положення були доповнені законами, що ввійшли до X Зводу законів «Статут кредитний».
V етап. Державне регулювання банківської системи України в період перебування у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1919–1991 рр.)	Етап характеризується націоналізацією банківської системи, нехтуванням принципів кредитування та спотворенням кредитного механізму, що спричинило неефективне використання кредитних ресурсів та значне їх збільшення. Державне регулювання банківської системою у СРСР згідно з Конституцією СРСР реалізовувалося вищими органами державної влади та управління: Рада Міністрів СРСР розробляла і реалізовувала заходи щодо зміцнення грошової та кредитної системи. Для успішної координації процесу регулювання банківської системи СРСР було створено Раду банків СРСР і ради банків на республіканському, крайовому й обласному рівнях, які очолювали відповідно Голова правління Держбанку СРСР, голови правління республіканських банків і начальники управлінь Держбанку СРСР. Вони, будучи координаційними органами, не мали адміністративних повноважень. На цьому етапі характерним було жорстке адміністративне регулювання, яке в кінцевому результаті виявилось неспроможним задовольнити потреби трансформаційних перетворень у банківській системі незалежної України.
VI етап. Державне регулювання банківської системи незалежної України (з 1991 р.)	Після 1991 року державне регулювання банківської системи зазнало значних змін. У 1992 р. в управлінні центрального банку України було створене управління банківського нагляду, головним завданням якого було створення нормативної бази для ведення банківської діяльності. Від початку роботи щодо вирішення питань нагляду та регулювання діяльності банків це управління враховувало вимоги Базельського комітету.

Ефективна банківська система має бути здатною ефективно розробляти, впроваджувати, здійснювати моніторинг та контролювати виконання наглядової політики за нормальних та стресових економічних і фінансових умов. Передумовами ефективного функціонування банківської системи є: надійна та стійка макроекономічна політика; належним чином розвинута система формування політики фінансової стабільності; добре розвинута державна інфраструктура; чіткі принципи управління кризою, відновлення роботи з проблемними установами; належний рівень системного захисту (або система державного захисту); ефективна ринкова дисципліна.

Таким чином, першочерговим завданням є забезпечення конкурентоспроможності банківських установ як основних провідників монетарної політики, інститутів акумулювання й перерозподілу вільних фінансових ресурсів, тобто сучасна система регулювання повинна забезпечувати стійку рівновагу, надійність і ліквідність банків, що відповідає цілям грошово-кредитної політики і стимулює економічне зростання країни [13].

Сутність державного регулювання банківської діяльності визначається тим, наскільки ефективно держава реалізує свої функції. Від того, наскільки адекватно система державного регулювання реалізуватиме функції координації у банківському секторі, залежатиме розвиток банківського бізнесу та подальше економічне зростання у вітчизняній економіці.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження українського законодавства та підходів до визначення поняття «державне регулювання банківської діяльності» запропоноване єдине значення цього терміна як системи важелів впливу держави на банківський сектор, яка через засоби (інструменти, форми, методи) забезпечує досягнення єдиної мети – ефективного функціонування фінансового сектору економіки України.

Дослідження еволюції державного регулювання банківської діяльності в Україні дозволило стверджувати, що з розвитком банківської системи в Україні роль державного регулювання банківського сектору посилювалась і на всіх етапах розвитку метою банківського регулювання є безпека та фінансова стабільність банківської системи, захист інтересів вкладників і кредиторів.

Визначено основні завдання банківського регулювання, а саме: забезпечення стабільності та

надійності банківської системи, захист інтересів вкладників банків від неефективного управління банками та шахрайства, створення конкурентного середовища у банківському секторі, забезпечення відкритості (прозорості) політики.

Доведено, що трансформаційні перетворення в Україні ускладнюють процес забезпечення ефективного та стабільного функціонування банківської системи і потребують відповідних механізмів регулювання. Головними напрямками забезпечення ефективного та стабільного функціонування сучасної банківської системи є надійна та стійка макроекономічна політика, належним чином розвинута система формування політики фінансової стабільності, добре розвинута державна інфраструктура, чіткі принципи управління кризою, відновлення роботи з проблемними установами, належний рівень системного захисту (або система державного захисту), ефективна ринкова дисципліна.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : [підручник] / В.Б. Авер'янов. – Т. 1: Загальна частина. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
3. Міщенко В.І. Банківський нагляд : [навч. посіб.] / В.І. Міщенко, А.П. Яценюк, В.В. Коваленко. – К. : Знання, 2004. – 406 с.
4. Мочерний С.В. Основи економічних знань : [підруч.] / С.В. Мочерний. – 2-ге вид., уточнене. – К. : Академія, 2002. – 310 с.
5. Нагребельний В.П. Державне регулювання / В.П. Нагребельний, М.В. Оніщук ; ред. Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 2 : Д – Й. – К. : Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1999. – С. 118–119.
6. Лобозинська С.М. Становлення та розвиток державного регулювання банківництва / С.М. Лобозинська. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Aprer/2008_4_2/76.pdf.
7. Лобозинська С. Функції державного регулювання банківської системи / С. Лобозинська // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 365–368.
8. Любунь О.С. Національний банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності / О.С. Любунь, В.С. Любунь, І.В. Іванець. – К. : ЦНЛ, 2004. – 351 с.
9. Орлюк О.П. Банківське право : [навч. посіб.] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.

10. Паласевич-Дрогобицький М.Б. Теоретико-методологічні засади державного регулювання банківської діяльності / М.Б. Паласевич-Дрогобицький // Економіка, планування і управління галузі. Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2007. – Вип. 17.7. – С. 245–250.
11. Рогова Н. Деякі теоретичні аспекти державного регулювання банківської діяльності / Н. Рогова // Економіка України. – 2004. – № 4. – С. 36–39.
12. Суржинський М. Поняття і сутність банківського регулювання та банківського нагляду в Україні / М. Суржинський // Юридичний журнал. – 2004. – № 8. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1365>.
13. Тарасова О.В. Розробка стратегій реального інвестування підприємств АПК : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.06.01 / О.В. Тарасова. – Одеса, 2003. – 207 с.
14. Хаб'юк О. Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : [монографія] / О. Хаб'юк. – Івано-Франківськ – Снятин : ОІППО; ПрутПринт, 2008. – 260 с.
15. Правовий статус та функції Національного банку України // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36081&cat_id=36006.
16. Про Національний банк України : Закон України № 679-XIV від 20.05.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

Мохова Ю. Л. Особенности развития государственного регулирования банковской деятельности в Украине

В статье на основе анализа украинского законодательства и научных трудов ученых определено единственное значение термина «государственное регулирование банковской деятельности». Исследована эволюция государственного регулирования банковской деятельности в Украине. Определены основные задачи банковского регулирования. Для обеспечения эффективного и стабильного функционирования современной банковской системы выделены основные направления государственной политики.

Ключевые слова: государственное регулирование, банковская система, банковская деятельность, банковское регулирование, эффективность.

Mokhova J. L. Features of government regulation of banking in Ukraine

In the article it is identified the only meaning of the term “government regulation of banking activities” based on the analysis of the Ukrainian legislation and scientific works of the scientists determined. There is investigated the evolution of the government regulation of the banking activity in Ukraine. It is selected the main objectives of banking regulation. To ensure the efficient and stable functioning of a modern banking system there is identified the main directions of state policy.

Key words: government regulation, banking system, banking, banking regulation, efficiency.

С. В. Нікітенко

кандидат історичних наук,
керівник молодіжного медіа об'єднання «Міст»

РОЛЬ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В РОЗГОРТАННІ СПОРТИВНО-МАСОВОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ

Демократизація суспільних відносин у нашій державі передбачає передачу низки функцій і прерогатив, які належали до сфери центральних органів державного управління, на місця – муніципальним органам влади. Такий перерозподіл компетенцій має підкріплюватися фінансовими ресурсами, підготовленими кадрами і розробкою програми, яка повинна містити заходи щодо розвитку фізичної культури і спорту. Нами здійснено аналіз здобутків та визначено завдання подальшого вдосконалення і зростання ролі сільських, селищних, міських та регіональних програм у розгортанні спортивно-масової роботи.

Ключові слова: фізична культура, спорт, спортивно-масова робота.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення в Україні поглиблюється розмежування компетенцій і функцій між центральними й місцевими органами влади. Процес децентралізації дає можливість місцевим органам не очікувати вказівок інституцій вищого рівня, а самим виявляти ініціативу під час здійснення власних повноважень. Зміни у формуванні бюджету дозволяють органам влади на місцях мати у своєму розпорядженні кошти під реалізацію розроблених програм розвитку фізичної культури і спорту. У процесі такої діяльності виникає необхідність опертись на наукові підходи в організації державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На роль сільських, селищних, міських та регіональних програм розвитку фізичної культури і спорту в розгортанні спортивно-масової роботи звертали увагу О.П. Скороход, О.М. Алікова, О.М. Кулик, К.В. Кудлата, І.В. Шевчук, Г.М. Путятіна, В.Є. Горбачов.

Мета статті. Здійснений нами аналіз стану наукових розробок у вітчизняних джерелах свідчить, що на сьогодні створено необхідне підґрунтя для забезпечення виваженого державного управлінського впливу на розвиток сфери фізичної культури та спорту. Однак виклики, які щоденно у процесі організаційної роботи постають перед органами місцевої влади, зумовлюють необхідність пошуку оптимальних шляхів розробки і реалізації регіональних програм розвитку фізичної культури і спорту із врахуванням специфіки кожного регіону. Відповідно, метою

статті є дослідження стану справ і досвіду реалізації регіональних програм розвитку фізичної культури і спорту.

Виклад основного матеріалу. Однією із проблем, що актуалізують проведення дослідження, є певна дезінтеграція системи державного управління фізичною культурою і спортом. Певною мірою ця проблема породжена недосконалістю законодавства, що не дозволяє швидко усунути наявні протиріччя між центром і регіонами, між державними і громадськими спортивними організаціями та об'єднаннями.

«На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну, кредитну та грошову системи. Радикальні зміни у системі управління економікою об'єктивно ведуть до аналогічних змін у системі управління соціально-культурним сектором, складовою якого є фізична культура та спорт. Нові функції галузевих міністерств і відомств, переосмислення їхньої ролі у сфері управління соціально-культурним сектором викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, що регламентують роботу цих органів» [9, с. 200]. Одним із визначальних протиріч сучасного етапу розвитку економіки фізичної культури і спорту в Україні є гостра невідповідність між намаганням держави зберегти провідну роль у забезпеченні життєдіяльності сфери і її обмеженими ресурсними можливостями.

Прерогативою регіональних органів влади і муніципальних об'єднань має стати конкретна практична робота з розвитку фізичної культури і спорту. Її основне спрямування – створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання громадян, в освітніх закладах, трудових колективах, у вікових групах і категоріях населення.

Згідно з Державною програмою розвитку фізичної культури, спорту та туризму виконавчі комітети місцевих рад за участю структурних підрозділів міністерств і відомств на місцях розробляють власні регіональні програми розвитку фізичної культури, спорту та туризму. Сільські, селищні, міські та регіональні програми розвитку фізичної культури і спорту розробляються відповідно до Законів України «Про фізичну культуру і спорт», «Про місцеве самоврядування в Україні» з урахуванням місцевої специфіки і можливостей з метою поліпшення умов для реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, залучення населення до занять масовим спортом, забезпечення здорового способу життя, розвитку всіх видів спорту. Адже фізична культура є складовою загальної культури, суспільним проявом якої є фізичне виховання і масовий спорт. Вона є важливим чинником здорового способу життя, профілактики захворювань, організації змістовного дозвілля, формування гуманістичних цінностей та створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини-громадянина. Окрім того, спорт сприяє досягненню фізичної і духовної досконалості особистості, виявленню резервних можливостей організму та формуванню патріотичних почуттів у громадян. Розвиток фізичної культури і спорту в контексті формування здорового способу життя є надзвичайно актуальним питанням, безумовним пріоритетом регіональної політики.

Основою регіональних програм є державна програма розвитку фізичної культури і спорту в Україні, що спрямована на практичну реалізацію Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Вона розкриває ключові напрями державної політики в галузі фізичної культури і спорту, визначає її місце у житті суспільства, показує тенденції розвитку фізкультурно-спортивного руху та окреслює практичні заходи стосовно впровадження фізичної культури в побут громадян, а також визначає основні засади організаційного, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного забезпечення на певних

етапах суспільного розвитку. «Пріоритетним напрямом є питання регіонального управління сферою фізичної культури та спорту. Сфера фізичної культури та спорту покликана задовольняти первинні потреби всього населення» [9, с. 200].

На регіональному рівні необхідно досягти:

- вдосконалення регіональної нормативно-правової бази у сфері фізичної культури і спорту;

- сформувати регіональний бюджет з урахуванням принципу пріоритету фізкультурно-спортивної роботи в соціальній політиці місцевої влади;

- розробити й здійснити заходи щодо конкретизації регіональних і муніципальних програм та проектів із фізичної культури і спорту з метою залучення різних категорій і груп населення.

На муніципальному рівні необхідно:

- на базі існуючого досвіду розробити ефективні системи управління та організації фізкультурно-спортивної роботи на місцях;

- розробити програми реконструкції і будівництва учбово-спортивної бази навчальних закладів, забезпечення їх необхідним обладнанням та інвентарем;

- організувати спорудження доступних спортивних споруд у дворах мікрорайонів;

- створити центри фізкультурно-спортивного відпочинку на базі підліткових клубів, дошкільних закладів, шкіл тощо

- залучити на взаємовигідних умовах трудові колективи до заходів з будівництва фізкультурно-спортивних споруд і комплексів;

- здійснити організацію і проведення муніципальних оглядів-конкурсів на найкращий колектив з оздоровчої роботи за місцем проживання тощо;

- стимулювати морально і матеріально всі види і форми фізкультурно-спортивної діяльності, провідних спортсменів;

- пропагувати і підтримувати патронаж з боку спортсменів над закладами освіти, інтернатами, дитячими і молодіжними організаціями;

- здійснювати роботу щодо створення матеріально-технічної бази за місцем проживання, оплати праці інструкторів.

Маємо підстави тільки частково погодитись із думкою, висловленою групою дослідників, що «у 2000–2013 рр. на 30% зменшилась кількість дитячо-підліткових фізкультурно-спортивних клубів за місцем проживання і кількість осіб, що тренуються у дитячо-підліткових фізкультурно-

но-спортивних клубах за місцем проживання, що спричинене погіршенням стану здоров'я» [3, с. 119]. На нашу думку, між станом здоров'я і можливістю займатися фізичною культурою та спортом є прямо пропорційна зворотна залежність.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури, спорту та туризму. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Вони вирішують питання організації медичного обслуговування і харчування у закладах фізичної культури і спорту, створюють умови для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку, відповідно до законодавства реєструють статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності.

«Органи місцевого самоврядування сприяють розвиткові самодіяльного масового спорту (основу його становлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організацій та громадян у цій сфері. Місцеві ради запроваджують систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури та спорту, організацію відпочинку» [6].

У процесі аналізу ситуації, яка склалася в ході формування місцевими органами влади власної політики щодо організації фізкультурно-спортивного руху, нашу увагу привернула Програма, розроблена на 2016–2017 рр. міською радою м. Теплодар. Там, зокрема, зазначено таке: «Розвиток фізичної культури і спорту в контексті формування здорового способу життя – це надзвичайно актуальне питання, що має стати безумовним пріоритетом регіональної політики.

Населення м. Теплодар охоплено різними формами оздоровчої спрямованості та спортом. У місті 2 дитячих садка, 1 загальноосвітня школа, професійний ліцей, ДЮСШ, оздоровчий комплекс «Дельфін», Федерація футболу м. Теплодар, СК «Енергетик» (футбол), спор-

тивні громадські організації: «Нація» (лао-тайські бойові мистецтва), «Кіокушинкай» (карате), СТК «Джей-Денс» (за різними видами танцювальних програм). У ДЮСШ працюють сім спортивних секцій за різними видами спорту. Спортивні секції працюють на базі закладів освіти. Незважаючи на економічні складнощі, спортсмени гідно представляють своє місто на змаганнях різного рівня, навіть беруть участь у чемпіонатах світу.

Проблемні питання, які склались у цій сфері, потребують застосування ефективних механізмів і методів їх подолання. Існуюча система організації фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності на теперішній час не відповідає вимогам сучасності і потребує нагального розв'язання проблеми щодо розвитку фізичної культури і спорту в м. Теплодар. Значного оновлення потребує забезпечення кадрами. Низьким в оплаті є рівень престижності професій спортивного тренера та інструктора з фізичної культури. Модернізація існуючих та будівництво нових спортивних об'єктів потребує значних капіталовкладень, а також чіткої та ефективної системи моніторингу підготовки інфраструктури.

Це можна вирішити за допомогою концентрації зусиль та ресурсів, високого рівня міжвідомчої співпраці, тому необхідним є застосування програмного методу на основі розробки та реалізації Програми із залученням фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів, вітчизняних та іноземних інвесторів за умови чіткої координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [1].

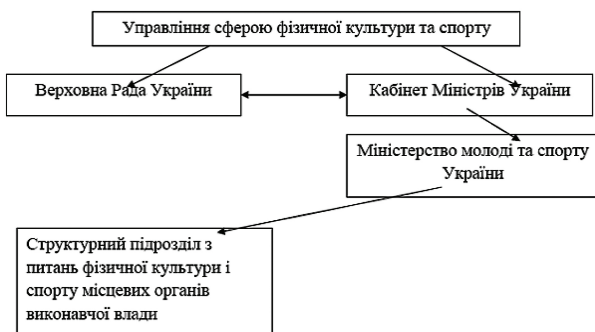
«На жаль, під час зміни соціально-політичного устрою в Україні, глобальних економічних перебудов, перегляду принципів трудових відносин між роботодавцем та працівниками існуюча раніше система впровадження фізичної культури за місцем роботи громадян, яка ґрунтувалась на рівні державного регулювання, сьогодні майже зруйнована. Частково виняток складають лише нечисленні потужні, економічно самостійні підприємства» [7, с. 12].

Поруч із наданими законодавством правами місцевим органам влади є і певні обмеження (вимоги). Так, не допускається використання коштів Державного бюджету України та бюджетів місцевого самоврядування, а також позабюджетних коштів, передбачених на фізичну культуру, спорт та туризм, не за призначенням. На розвиток фізичної культури і спорту підприєм-

ства, установи й організації спрямовують кошти у порядку, визначеному законодавством. Місцеві ради можуть запроваджувати систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури і спорту, будівництво об'єктів фізкультури і спорту, організацію відпочинку. Відповідно до Закону України «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді України» від 5.02.1993 р. учні, студенти, всі неповнолітні мають право на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізкультури і спорту [8].

Передаючи на місцевий рівень левову частку відповідальності за соціальну інфраструктуру і соціально-культурний розвиток, держава зберігає за собою пріоритет на здійснення загальнонаціональних соціальних програм забезпечення й інших соціальних гарантій, які встановлюються законом, фінансування ключових фізкультурно-спортивних об'єктів, навчальних закладів спортивного профілю, а також надання мотивованої конкретними умовами цілеспрямованої фінансової допомоги регіонам. Так розкривається організаційний механізм державного управління сферою фізичної культури та спорту.

Графічно сферу управління фізичною культурою та спортом в Україні на сучасному етапі в загальних рисах зображають таким чином.



Метою держави і місцевих органів у сфері фізичної культури та спорту має бути не тільки стратегія завоювання престижу й авторитету країни на світовій арені, прагнення до найвищих спортивних досягнень та організація великомасштабних проектів і заходів, а й пріоритет розвитку особистості конкретної людини. Тут необхідний інноваційний підхід до вирішення соціальних проблем у сфері фізичної культури і спорту, який полягає в організації синергетичного мікросоціального ландшафту, який забезпечував би розвиток особистості в рамках

самоорганізації (на місцевому рівні) спільноти, забезпечення гармонії у суспільних відносинах.

Важливою складова, що забезпечує організацію фізкультурно-спортивної роботи з населенням за місцем проживання, є стан матеріально-технічної бази. На сьогодні важливою є не кількість спортивних майданчиків, а їхня якість, яка б задовольняла вимоги людей як молодого покоління, так і похилого віку. В нових соціально-економічних умовах будівництво спортивних споруд і реконструкція діючих може здійснюватись за кошти державного і місцевого бюджетів, а також коштів приватних інвесторів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у результаті проведеного аналізу маємо підстави зробити висновок, що основне завдання регіонального управління сферою фізичної культури та спорту полягає у забезпеченні на відповідній території реалізації державної політики з питань фізичної культури та спорту з урахуванням особливостей регіону. Організаційні механізми регіонального управління сферою фізичної культури та спорту можна розглядати як сукупність організаційних форм, методів, інструментів та правових норм, що застосовують органи влади.

Список використаної літератури:

1. Виконавчий комітет Теплодарської міської ради. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://teplodar.biz.ua/index.php?rowstart=1287>.
2. Алікова О.М. Конституційні засади вдосконалення системи управління фізичною культурою і спортом в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи / О.М. Алікова // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – С. 177–182.
3. Басюк М.М. Стан та оцінка фізичної культури і фізично-оздоровчої діяльності України / М.М. Басюк, К.М. Трегуб, М.С. Пономарьов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. – 2015. – Вип. 11. – Ч. 4.
4. Кудлата К.В. Державне управління фізичною культурою та спортом на регіональному рівні: поняття та сутність / К.В. Кудлата // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 23. – С. 156–160.
5. Кулик О.М. Робота органів виконавчої влади з питань молодіжної та сімейної політики, фізичної культури, спорту і туризму щодо забезпечення реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України: «Україна: поступу XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки» і Програми діяльності Кабінету Міністрів в Україні /

- О.М. Кулик // Реформи заради добробуту : зб. матеріалів Всеукр. семінару-наради (Донецьк, 27–28 квітня 2000 р.). – К., 2000.
6. Ліщук С.В. Система державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні / С.В. Ліщук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dy.nauka.com.ua.
 7. Мазурашу Г.Г. Особливості і перспективи розвитку системи управління сферою фізичної культури і спорту / Г.Г. Мазурашу. – Чернівці, 2009.
 8. Овсянко Д.М. Административное право / Д.М. Овсянко. – М., 1997.
 9. Путятіна Г.М. Організаційний механізм регіонального управління сферою фізичної культури та спорту / Г.М. Путятіна, В.Є. Горбачов // Слобожанський науково-спортивний вісник. – 2013. – № 5 (38). – С. 200–204.
 10. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 41–46.
 11. Шевчук І.В. Методологічні аспекти державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні / І.В. Шевчук // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2014. – Вип. 3. – С. 243–251.

Никитенко С. В. Роль сельских, поселковых, городских и региональных программ развития физической культуры и спорта в разворачивании спортивно-массовой работы в Украине

Демократизация общественных отношений в нашей стране предполагает передачу ряда функций и приоритетов, которые относились к сфере центральных органов государственного управления, на места – муниципальным органам власти. Такое перераспределение компетенций должно подкрепляться финансовыми ресурсами, подготовленными кадрами и разработкой программы, в которую должны входить мероприятия по развитию физической культуры и спорта. Нами произведен анализ достигнутого и намечены задания последующего усовершенствования и возрастания роли сельских, поселковых, городских и региональных программ в разворачивании спортивно-массовой работы.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, спортивно-массовая работа.

Nikitenko S. V. The role of village, town and regional physical culture and sports development programs in the deployment of mass sports in Ukraine

The democratization of social relations in our country involves the transfer of some functions and prerogatives, that belonged to the sphere of the central government, to local municipal authorities. This redistribution of competence must be supported by financial resources, trained personnel and development of a program that should include activities for the development of physical culture and sports. We have analyzed the achievements and outlined further objectives of improvement and increase in the role of village, town and regional programs in the deployment of mass sports work.

Key words: physical culture, sports, mass sports work.

СУЧАСНИЙ СТАН ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ

У статті охарактеризовано адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель та виокремлено його основні складники, визначено основні проблеми виконання завдань адміністративно-організаційного державного регулювання ринку земель та запропоновано заходи з усунення виявлених недоліків адміністративно-організаційного впливу на розвиток й функціонування ринку земель в Україні.

Ключові слова: державне регулювання ринку земель, адміністративно-організаційний механізм, методи й інструменти регулювання, структура державних органів виконавчої влади, процедури адміністративної дії.

Постановка проблеми. Заходам вирішення проблем державної політики у сфері регулювання земельного ринку присвячено наукові праці багатьох вітчизняних вчених, серед яких варто відзначити Д. Бабміндру, Д. Гнатковича, В. Горлачука, Б. Данилишина, Д. Добряка, Л. Новаковського, А. Третяка, М. Федорова та ін. Однак, з огляду на сучасні особливості розвитку національної економіки та складне соціально-політичне становище, система управління землекористуванням потребує посилення й наукового обґрунтування ролі держави у сфері регулювання земельного ринку з метою покращення стану використання земель та забезпечення подальшого економічного зростання.

Під державним регулюванням ринку земель слід розуміти цілеспрямований адміністративний, фінансовий та економічний вплив органів державної влади на суб'єктів ринку земель із метою досягнення певних параметрів ринкового середовища, що відповідають суспільним інтересам. Усі зазначені види впливу мають реалізовуватися одночасно, бути виваженими та такими, що забезпечують певний синергетичний ефект. Саме тому визначити найбільш вагомий різновид державного впливу на розвиток та функціонування ринку земель не можна. Проте з метою досягнення синергії необхідно розглянути кожен окремий різновид державного впливу задля їх упорядкування й оптимізації.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження методів та інструментів адміністративно-організаційного механізму державного регулювання ринку земель, виявлення недоліків та надання пропозицій щодо їх усунення.

Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

- охарактеризувати адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель та виокремити його основні складники;

- визначити основні проблеми виконання завдань адміністративно-організаційного державного регулювання ринку земель;

- запропонувати заходи з усунення виявлених недоліків адміністративно-організаційного впливу на розвиток й функціонування ринку земель в Україні.

Виклад основного матеріалу. У результаті попередніх досліджень нами визначено, що адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель, як правовий та економічний механізми, складається з об'єкта, суб'єкта, методів та інструментів регулювання [11, с. 115]. Об'єктом впливу є економічні відносини на ринку земель, суб'єктом – органи виконавчої державної влади та місцевого самоврядування. Серед методів можна виокремити:

- адміністративні, що характеризуються прямою дією на суб'єкт впливу й використовуються для усунення негативних наслідків економічної діяльності суб'єктів господарювання;

- організаційні, що забезпечують створення певної організаційної структури органів державної влади та закріплення за ними певних функцій управління (рис. 1).

Адміністративні методи передбачають здійснення впливу на учасників ринку земель за допомогою таких інструментів: ліцензування та акредитація фахівців із землевпорядкування;

дозволів або заборон та обмежень щодо набуття прав на землю; ліцензування використання землі; проведення експертизи землевпорядної документації; адміністративний контроль за діяльністю учасників ринку; встановлення порядку реєстрації земельної власності й угод із землею; розробка стандартних процедур адміністративної дії.

Організаційні методи державного регулювання ринку земель мають забезпечувати: створення організаційної структури органів державної влади та управління, до компетенції яких належить регулювання ринку земель; здійснення планування використання земель; забезпечення раціональної організації територій адміністративно-територіальних одиниць та суб'єктів господарювання, які утворюються в результаті вкладання угод на ринку земель.

Нині повноваження щодо регулювання земельних відносин, здійснення контрольних функцій та розпорядження землями різного цільового призначення розподілено між низкою міністерств та відомств, які утворюють досить складну систему органів управління земельними ресурсами. Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка протягом останніх кількох років зазнала численних організаційних трансформацій у процесі пошуку оптимального формату функціонування.

Держгеокадастр забезпечує реалізацію державної політики та управління в галузі ре-

гулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. У межах своїх повноважень служба організовує виконання актів законодавства, узагальнює практику їх застосування з питань, що входять до її компетенції, розробляє та подає Кабінету Міністрів України через Міністерство екології та природних ресурсів (Мінприроди) пропозиції щодо реалізації державної політики в галузі земельних відносин, використання та охорони земель і вдосконалення законодавства [6, с. 118].

Таким чином, незважаючи на численні структурні перетворення, Держгеокадастр є державним органом із розгалуженою організаційною структурою та широким колом виконуваних функцій, що обмежує функції управління органів місцевої виконавчої влади та самоврядування. Нині декларативний характер мають більшість повноважень районних рад у сфері земельних відносин, зазначених у ст. 10 Земельного Кодексу України, а саме: щодо координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та використання земель, щодо організації землеустрою та затвердження землевпорядних проектів, щодо внесення до обласних рад пропозицій зі встановлення й зміни меж районів та міст, щодо вирішення земельних спорів [5, с. 16].

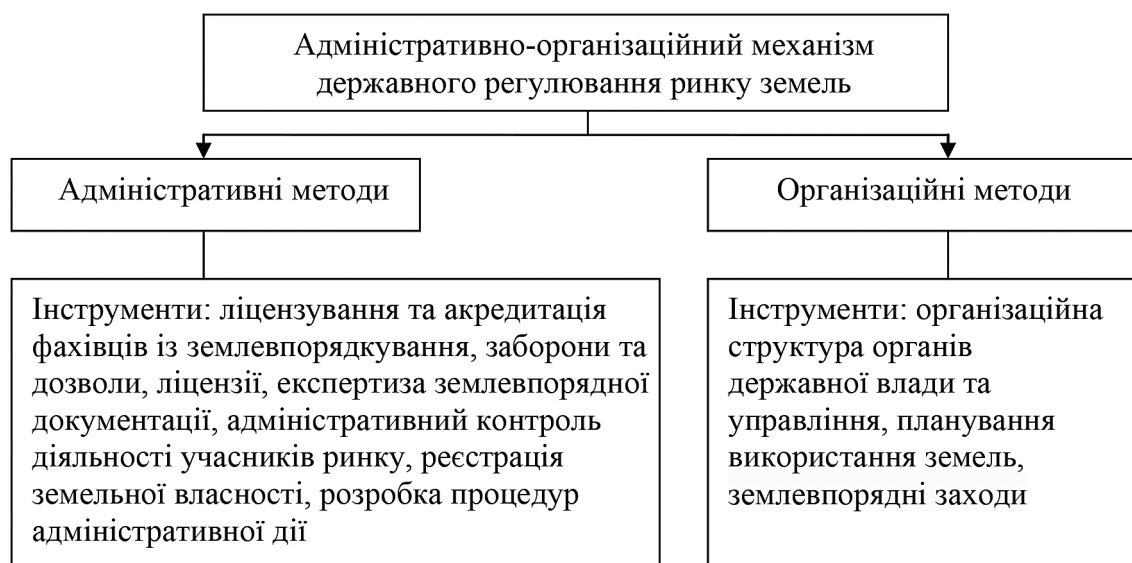


Рис. 1. Складові елементи адміністративно-організаційного механізму державного регулювання ринку земель

Органи державної влади та місцевого самоврядування не мають у своєму складі відповідних апаратів для реалізації прав власника на землю шляхом підготовки необхідних документів. Наразі підготовка документального супроводу покладена на органи земельних ресурсів, які не підпорядковуються місцевим органам влади й місцевого самоврядування, що призводить до неузгодженості дій різних виконавчих структур, непослідовності й суперечливості рішень. Крім того, аналіз літературних джерел свідчить, що чинна система державної координації та регулювання земельних відносин не відповідає потребам реформування у цій сфері: повноваження міністерств і відомств переплітаються, дублюються, що заважає прийняттю доцільних управлінських рішень щодо використання й охорони земельних ресурсів [6, с. 124].

Однією з проблем, що заважають ефективному адміністративному регулюванню земельних відносин, залишається корупція та економічна злочинність у державних структурах. Так, у багатьох радах і адміністраціях є сотні незареєстрованих договорів, провести оформлення яких реєстратори не встигають за встановлені законом 10 днів. Тож прискорення реєстрації можливе через корупційні механізми. Законом України «Про внесення законодавчих змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної і комунальної власності» [2] встановлено, що розмежування завершено. Водночас на практиці виникають суперечки щодо встановлення меж міст та населених пунктів. Через таку прогалину ставиться під сумнів право власності на землю громадян та організацій. Наявна колізія створює широкі можливості щодо зловживання владою [12].

Отже, основними причинами низької ефективності виконавчої влади в системі державного управління земельними ресурсами є: надмірна концентрація функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень; дублювання споріднених функцій різними органами; корупція та економічна злочинність у державних структурах. Із метою усунення визначених недоліків необхідно переглянути розподіл повноважень між органами виконавчої влади в галузі земельних відносин із метою передання більшої їх частини на нижчі щаблі, а також усунення дублювання функцій та неузгодженості рішень, що прийма-

ються, і поширювати досвід електронної реєстрації прав на земельну ділянку.

Наступними інструментами організаційних методів регулювання є планування використання земель і землевпорядні заходи. У чинному законодавстві України [1, с. 177–180] термін «планування використання земель» вживається, проте його визначення не надається. Формами планування використання земель є розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних), планування територій, природно-сільськогосподарське районування земель. Держгеокадастр у попередні роки неодноразово розробляв проекти Загальнодержавних програм використання та охорони земель, однак жоден із них не був прийнятий Верховною Радою України. Нині існує концепція Загальнодержавної програми використання та охорони земель на період до 2022 р. (проект Держземагентства, редакція від 18 листопада 2011 р.), яка досі лишається проектом [8].

Землевпорядні роботи – це цілий комплекс заходів, який полягає у зборі та систематизації всіх відомостей про земельну ділянку або ж про її частину в документальному вигляді, з подальшою передачею всіх матеріалів до Державного земельного кадастру. Якість цих робіт забезпечується Законом України «Про землеустрій» [3], в якому зазначено перелік документів із землеустрою, які повинні розроблятися фахівцями, а також системою сертифікації фахівців Держгеокадастру, та надання ліцензій на виконання оціночних та землевпорядних робіт.

Дієвими інструментами адміністративного впливу на функціонування ринку земель є заборони. Найбільш згадуваною в науковій літературі заборonoю є мораторій на купівлю-продаж земель сільгоспризначення. За 15 років дії мораторію сформувалися певні стереотипи щодо наслідків його відміни. Найбільш поширеним стереотипом є скуповування землі іноземними компаніями. Оптимальним варіантом уникнення зазначеної ситуації вважаємо запуск ринку землі в кілька етапів, проект якого був запропонований експертною робочою групою Держгеокадастру. Водночас іноземці й юридичні особи не можуть бути учасниками ринку на жодному з етапів, що забезпечує гарантії дотримання національних інтересів [9].

На думку А.Г. Мартини, С.Б. Біленка та деяких інших дослідників, експертиза землевпорядної документації є одним з адміністративних бар'єрів під час набуття громадянами та

юридичними особами прав на земельні ділянки [7]. Законодавство, крім державної експертизи, передбачає подвійну перевірку відповідності землевпорядної документації та технічної документації з оцінки земель сертифікованими інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами. Збереження державної експертизи в чинній формі призведе до існування потрібного контролю за відповідністю вимогам законодавства документації із землеустрою та оцінки земель, що є надмірною формою державного регулювання у сфері землеустрою та оцінки земель.

Відповідно до Положення КМУ «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», Держгеокадастр організовує та здійснює державний нагляд (контроль): а) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності; б) в частині родючості ґрунтів – за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення; своєчасним проведенням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів [4].

Таким чином, Урядом збільшено граничну чисельність працівників Держгеокадастру на 300 штатних одиниць (на 25 одиниць – чисельність апарату Держгеокадастру та на 275 одиниць – чисельність територіальних органів), а для виконання зазначеної функції контролю в апараті Держгеокадастру створено окремий структурний підрозділ. Таке нововведення ще більше обтяжує структуру відомства та поглиблює різноспрямованість завдань його діяльності. На нашу думку, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, безперечно, має здійснювати контролюючу функцію, водночас варто переглянути інші його повноваження з метою оптимізації організаційної структури та підвищення ефективності функціонування відомства.

З 1 січня 2016 р. в Україні набув чинності новий порядок реєстрації нерухомого майна, відповідно до якого право на нерухомість можна підтвердити через інтернет, що спростовує необхідність свідоцтва про право власності, а реєстрацію нерухомості можна проводити в нотаріусів без обмежень. Тобто процедура реєстрації земельної власності та будь-якого іншого нерухомого майна була суттєво спрощена, а

отримати інформаційну довідку з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно можна самостійно через Кабінет електронних сервісів Мінюсту [10].

Висновки та пропозиції. Таким чином, адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель складається з об'єкта, суб'єкта, методів та інструментів регулювання. Об'єктом впливу є економічні відносини на ринку земель, суб'єктом – органи виконавчої державної влади та місцевого самоврядування. Серед методів можна виокремити адміністративні та організаційні, що передбачають використання відповідних інструментів регулювання.

Основними проблемами виконання завдань адміністративно-організаційного державного регулювання ринку земель є: надмірна концентрація функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень; дублювання споріднених функцій різними органами; корупція та економічна злочинність у державних структурах; відсутність офіційної Загальнодержавної програми використання та охорони земель; продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільгосппризначення; наявність адміністративних бар'єрів під час набуття громадянами та юридичними особами прав на земельні ділянки у вигляді експертизи землевпорядної документації.

З метою усунення визначених недоліків необхідно: переглянути розподіл повноважень між органами виконавчої влади в галузі земельних відносин із метою передання більшої їх частини на нижчі щаблі, а також усунення дублювання функцій та неузгодженості рішень, що приймаються; поширювати досвід електронної реєстрації прав на земельну ділянку; Верховній Раді України прийняти Загальнодержавну програму використання та охорони земель; реалізувати проект Держгеокадастру щодо поетапного запуску ринку земель; усунути експертизу землевпорядної документації як надмірну форму державного регулювання у сфері землеустрою та оцінки земель (за виключенням ситуацій отримання прав власності на землі особливого призначення – сільськогосподарські, рекреаційні тощо).

Список використаної літератури:

1. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavny/zakony/ZEMELNYJ-KODEKS-UKRAINY.pdf>.

2. Про внесення законодавчих змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної і комунальної власності : Закон України № 5245-6 від 06.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>.
3. Про землеустрій : Закон України № 858-IV від 22.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030858.html.
4. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Положення КМУ від 14.01.2015 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п>.
5. Брусенцова Я. Застосування земельного законодавства в діяльності органів місцевого самоврядування / Я. Брусенцова. – Х. : Фактор, 2016. – 104 с.
6. Боклаг В. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2015. – 423 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/avtoref_Boklag.pdf.
7. Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах / А. Мартин, С. Біленко, А. Мірошниченко, А. Ріпенко, А. Кошиль, А. Вовк, М. Калюжний та ін. – К. : Земельна спілка України, 2014. – 30 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf.
8. Концепція Загальнодержавної програми використання та охорони земель на період до 2022 р. Проект Держземагентства, редакція від 18.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://agroua.net/news/news_35974.html.
9. Мартинюк М. Ринок землі в Україні : три можливі моделі запуску та їх наслідки / М. Мартинюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/macrolevel/rinok-zemli-v-ukrayini-tri-mozhlivi-modeli-zapusku-ta-yih-naslidki_.html.
10. Николук О. Реєстрація прав власності на земельну ділянку 2016 / О. Николук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://desn.gov.ua>.
11. Омельчак К. Визначення сутності механізмів державного регулювання ринку земель / К. Омельчак // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ. – 2016. – Вип. 2 (29). – С. 112–120.
12. Поліводський О. ТОП-5 корупційних «земельних» схем у 2015 році / О. Поліводський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://agropolit.com/blog/7-top-5-koruptsiynih-zemelnih-shem-u-2015-rotsi>.

Омельчак Е. А. Современное состояние выполнения заданий административно-организационного регулирования рынка земель

В статье охарактеризован административно-организационный механизм государственного регулирования рынка земель и выделены его основные составляющие, определены основные проблемы выполнения заданий административно-организационного государственного регулирования рынка земель и предложены мероприятия по устранению выявленных недостатков административно-организационного влияния на развитие и функционирование рынка земель в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование рынка земель, административно-организационный механизм, методы и инструменты регулирования, структура государственных органов исполнительной власти, процедуры административного воздействия.

Omelchak K. O. Current status of tasks implementation of land market of administrative and organizational regulation

The article described the administrative and organizational mechanism of state regulation of land market and highlights its main components, the basic problems of the implementation of tasks of administrative and organizational state regulation of land market, and proposed measures to eliminate shortcomings of administrative and organizational influence on the development and functioning of the land market in Ukraine.

Key words: state regulation of the land market, administrative and institutional mechanisms, methods and tools of regulation, structure of state executive bodies, administrative sanctions procedures.

О. В. Проніна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ЗЕМЛІ

Статтю присвячено розгляду досвіду ринку земель різних країн, вивчено державне регулювання та управління цим процесом на сучасному рівні. Розкрито основні переваги та проблеми кожної країни у державному управлінні ринком землі.

Ключові слова: ринок земель, оборот сільськогосподарських земель, дозвільна система, ринкова вартість ділянки, державна реєстрація.

Постановка проблеми. У нашій державі поки що не створено умов для вільного ринкового обороту сільськогосподарських земель навіть на законодавчому рівні. У зв'язку з цим доцільно було б звернутись до світового досвіду країн із цивілізованою ринковою економікою, зокрема й стосовно ринку сільськогосподарських земель. Доречно відзначити, що у більшості держав із так званим вільним оборотом земель існує дозвільна система на відчуження сільськогосподарських земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова проблематика регулювання ринкових земельних відносин в Україні розглядається у працях широкого кола дослідників: Д.І. Бабміндри, І.К. Бистрякова, М.С. Богіри, В.М. Будзяка, В.П. Галушка, В.В. Горлачука, О.І. Гуторова, А.С. Даниленка, Б.М. Данилишина, Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, В.М. Другака, В.М. Заяця, М.І. Кобця, В.М. Месель-Веселяка, А.М. Мірошниченка, Л.Я. Новаковського, Ю.М. Палехи, Б.Й. Пасхавера, П.Т. Саблука, А.Я. Сохничка, В.М. Трегобчука, А.М. Третяка, М.М. Федорова, М.А. Хвесика, А.Д. Юрченка та ін. Проте сьогодні залишається багато суперечностей щодо формування ринку земель в Україні та вибору найкращої моделі, яку можна використати, враховуючи досвід інших країн.

Недостатньо дослідженими залишаються теоретико-методологічні основи ринкових земельних відносин, еколого-економічні наслідки трансформації земельних відносин в Україні як передумови формування повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, засади державної регуляторної політики на ринку земель та розробка на цій основі системи управління землями сільськогосподарського

призначення державної власності. Отже, проведення досліджень із цих питань та розгляд досвіду інших країн світу матиме суттєве наукове і практичне значення для розвитку земельних відносин та формування сталого землекористування в Україні.

Метою статті є розгляд сучасного стану вища державного регулювання ринку земель різних країн світу із визначенням найкращої моделі, яка могла б бути використана в Україні для державного регулювання стабільного ринку землі.

Виклад основного матеріалу. За кордоном ринок землі сформувався вже давно. Його виникнення тісно пов'язане із загальними процесами формування ринкових економічних відносин, виникненням приватної власності на землю та майно, формуванням правових засад існування ринку нерухомості. Найбільшу цінність для нас має досвід розвитку земельних відносин саме в тих країнах, де ринок земель працює давно та успішно розвивається (Німеччина, Норвегія, Австрія, Франція та ін.). Але не менший інтерес викликають питання становлення ринку земель та їх оцінки в країнах колишнього соціалістичного табору (насамперед у Польщі, Угорщині, Росії).

Земельний ринок Німеччини характеризується високим ступенем правової регламентації земельних відносин щодо транзакцій із земельними ділянками. Вони зорієнтовані законодавством на концентрацію сільськогосподарського землеволодіння, оптимізацію розмірів сільськогосподарських підприємств, передусім сімейних селянських господарств. Закріплений законом дозвіл визнається єдиною правовою основою для відчуження земельної ділянки й укладення

відповідного договору. Дозвіл на відчуження земельної ділянки видає місцевий орган державної влади, яким є сільськогосподарський орган чи адміністративні органи районів. Відмова у видачі дозволу можлива лише на основі закону у трьох випадках:

- 1) купівля-продаж земельної ділянки пов'язані з «нездоровим перерозподілом землі»;
- 2) відчуження земельної ділянки призведе до її «безгосподарського зменшення» або подібнення;
- 3) якщо договірна ціна перебуває у «грубій диспропорції» із вартістю ділянки.

«Нездоровим перерозподілом землі» під час переходу права власності в Німеччині вважається угода на відчуження сільськогосподарських земель залежно від того, хто є покупцем земельної ділянки – фермер чи особа, яка не пов'язана з підприємницькою діяльністю у галузі сільського господарства. Договори купівлі-продажу, в результаті яких сімейне селянське господарство втрачає самостійність, і площа його сільськогосподарських угідь після відчуження земельної ділянки становить менше 1 га, вважаються земельними органами такими, що призводять до «безгосподарського зменшення».

Під час розв'язання питання наявності чи відсутності «грубої диспропорції» між виплачуваним за земельну ділянку еквівалентом та її дійсною вартістю за основу береться реальна ринкова ціна земельної ділянки, яка використовується для сільськогосподарських цілей. «Грубою диспропорцією» вважається різниця у понад 50% між покупною ціною і ринковою вартістю ділянки [1].

Згідно із законодавством Німеччини покупець не стає автоматично власником земельної ділянки у момент підписання договору купівлі-продажу, а одержує ці права тільки тоді, коли буде здійснена державна реєстрація прав на нерухоме майно. Всі угоди на передачу прав власності між фізичними особами обкладаються податком на передачу нерухомості у розмірі двох відсотків суми угоди.

Доречно зазначити, що в Німеччині широко практикується оренда сільськогосподарських земель із подальшим їх викупом. Як правило, застосовується довгострокова оренда – 10 років і більше.

У полі зору держави перебуває і земельна політика Франції. Вона спрямована передусім на вдосконалення аграрної структури, пере-

розподіл землі та регулювання ринку сільськогосподарських земель. Роль держави в регулюванні земельного обороту посилюється через спеціальне аграрне законодавство, яке обмежує правомочність власника землі щодо розпорядження земельними ділянками. В результаті втручання некомерційної корпорації САФФЕР, що контролюється державою, у процес перерозподілу землі формується не вільний, а контрольований і досить жорстко обмежений земельний ринок. Якщо власник земельної ділянки має намір розширити чи поділити свою сільськогосподарську земельну ділянку, він зобов'язаний одержати відповідний дозвіл спеціального адміністративного комітету. Такий дозвіл потрібний для надання законної сили угодам із продажу чи оренди сільськогосподарських земель, а також для одержання відповідних благ від системи соціального страхування у сільському господарстві [2].

Передача права власності на земельну ділянку оформлюється офіційним документом – купчою, яку готує нотаріус з обов'язковим дотриманням таких вимог:

- купча має бути завірена нотаріусом (вказуються імена сторін продавця і покупця, а також нотаріуса, що посвідчує договір купівлі-продажу земельної ділянки);
- у купчій містяться правова характеристика нерухомого майна, яке відчужується, а також усі зміни правового титулу;
- зазначаються місце і дата укладення купчої та факт ознайомлення з її змістом обох сторін угоди.

Усі угоди із земельними ділянками підлягають державній реєстрації. Установою, що відповідає за ведення публічного реєстру нерухомості, є місцева контора земельного кадастру.

Серед західноєвропейських країн найбільш показовою щодо державного впливу на ринковий оборот сільськогосподарських земель є Норвегія. Метою державного контролю й регулювання ринку земель тут є захист сільськогосподарських земель і створення умов для ефективного їх використання. Повноваження на видачу дозволів щодо транзакцій із земельними ділянками надані Міністерству сільського господарства та іншим компетентним органам державного управління. Причиною відмови у видачі ліцензії на придбання земельної ділянки може бути відчуження її з метою спекуляції або концентрація великої кількості землі в руках покупця. Обмеження земельного обороту ґрунту-

ються на тому, що дозвіл на купівлю земельних ділянок сільськогосподарського призначення видається тільки особам, які мають професійну кваліфікацію у галузі сільського господарства, згодні проживати на території цього підприємства і вести своїми силами господарство.

Під час розв'язання питання видачі дозволу на придбання земельної ділянки відповідно до законодавства має враховуватись працездатність покупця земельної ділянки. Слід зазначити, що Норвегія порівняно з іншими країнами західноєвропейського регіону здійснює найжорсткішу політику державного контролю земельного ринку. Очевидно, однією із причин цього є те, що в ній лише 3% усіх земельних площ придатні для сільськогосподарського виробництва [3].

Дозвільний порядок відчуження земель сільськогосподарського призначення здавна існує також в Австрії. Відповідно до законодавства цієї країни його дія спрямована на ефективне використання сільськогосподарських земель і боротьбу зі спекулятивними угодами у сфері земельного обороту.

Відмова у видачі дозволу на придбання земельної ділянки має бути вмотивованою й опиратись тільки на обмеження, передбачені законом, а саме:

- концентрація земельних площ понад установлену граничну норму в руках окремих сільськогосподарських підприємств;
- зміна цільового призначення сільськогосподарських земель;
- придбання земельної ділянки із спекулятивною метою;
- значне перевищення ринкової вартості земельної ділянки;
- безпідставне порушення вигідної аграрної структури, яка сформувалась у результаті земельної реформи;
- подрібнення земельної ділянки внаслідок переходу права власності від одного суб'єкта до іншого.

Видача дозволу на транзакцію із землею чи відмова в ньому здійснюється районною комісією із земельного обороту, головою якої є професійний суддя або державний службовець федеральної землі. Всі дії комісії регламентовані федеральним Законом Австрії «Про оборот земельних ділянок».

Привертає до себе увагу напрям формування ринку сільськогосподарських земель у сусід-

ній із нами Польщі, де законодавчо були суттєво обмежені адміністративно-правові інструменти регулювання земельного ринку як у приватному, так і в державному секторах сільського господарства. Через системи економічної та законодавчої підтримки громадян, що виявили бажання купувати й орендувати землю, держава стимулює ринковий оборот земель. Спеціально створене з цією метою Агентство сільськогосподарської власності державної казни (АВРСП) здійснює викуп у селянських господарств земель та нерухомості і продає їх перспективним господарствам. За договором купівлі-продажу чи договором оренди Агентство також передає землі господарським переселенцям – малоземельним селянам, молодим селянам, які бажають створити велике господарство, колишнім працівникам державних підприємств. Пріоритет для придбання сільськогосподарських земель надається покупцям, що мають кваліфікацію для ведення товарного сільськогосподарського виробництва [4].

Польське законодавство віддає перевагу економічним інструментам регулювання земельних відносин, які інтенсифікують ринок земель. Цікавим є законодавчий механізм розрахунку за землю, придбану згідно з договором купівлі-продажу. Перший внесок покупця під час укладання договору становить лише 20%, а решта вартості земельної ділянки сплачується кожні півроку. Причому покупець, що придбаває земельну ділянку з метою організації нового господарства, виплачує її вартість протягом 30 років. Якщо ж він бажає розширити своє господарство, то строк виплати скорочується до 20 років. Такі пільги сприяють активізації чинників, які беруть участь у формуванні цивілізованого ринкового обороту сільськогосподарських земель.

Розвиток земельних відносин Угорщини в напрямі формування ринку сільськогосподарських земель опирається на Закон Угорщини «Про податок за землю», яким встановлено низку пільг щодо оподаткування земель, а також диференційоване оподаткування залежно від суми річного доходу селян, що займаються сільськогосподарською діяльністю.

Цим самим проявляється інтерес до землі як об'єкта ринку. В Угорщині, як і в інших східноєвропейських країнах, існують певні обмеження на купівлю-продаж землі. Це зумовлено передусім наданням пріоритетного права на купівлю земельної ділянки тим громадянам, які пов'яза-

ні з сільськогосподарською діяльністю і здатні забезпечити збереження і підвищення родючості ґрунтів та охорону земель.

Формування ринку сільськогосподарських земель у Російській Федерації регулюється певною мірою Законом Російської Федерації «Про оборот земель сільськогосподарського призначення», яким передбачено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть продаватись вільно тільки для виробництва сільськогосподарської продукції за умови дотримання обмежень, установлених Земельним кодексом Російської Федерації, іншими федеральними законами суб'єктів Федерації. Земельні ділянки можуть продаватись за ціною, не нижчою за кадастрову, а там, де вона не визначена, – не нижче від нормативної.

Відповідно до згаданого Закону транзакції із земельними ділянками сільськогосподарського призначення передбачають дозвільний порядок. Для здійснення акту купівлі-продажу сільськогосподарської нерухомості, зокрема земельної ділянки, потрібно одержати дозвіл виконавчої влади суб'єкта Російської Федерації. При цьому надається право пріоритетного викупу земельної ділянки місцевим господарствам. Якщо сільськогосподарська організація чи селянське господарство має намір продати сільськогосподарську ділянку земель, то господарство, яке розташоване у цьому районі, має пріоритетне право на її придбання за умов наявності у нього фінансових і кадрових ресурсів для обробітки ділянки. Надаючи пріоритет у викупі, законодавство водночас накладає обмеження щодо розпорядження придбаними за таких умов земельними ділянками. Законом встановлюється мораторій на перепродаж цих земельних ділянок строком на п'ять років. Право пріоритетного викупу запропонованих до продажу сільськогосподарських земель надано законом і для органів місцевого самоврядування у разі, якщо ціна, вказана в договорі купівлі-продажу, штучно занижена. Викуплена за таких умов земельна ділянка передається до Фонду перерозподілу земель.

Розглянувши світовий досвід регулювання ринку земель, завдання та механізми державного регулювання ринку земель, можна визначити засади антимонопольного регулювання ринку земель та запропонувати критерії вимірювання економічної концентрації на ньому, окреслити стратегію організаційно-правового регулювання ринку земель в Україні, визначити

організаційно-правові передумови проведення земельних торгів, запропонувати класифікацію земельних аукціонів за механізмом їх проведення, а також представити механізм проведення земельного конкурсу.

Регулювання ринку земель в Україні має здійснюватись із врахуванням того, що Конституція України визначає прямим обов'язком держави функцію захисту всіх суб'єктів права власності на землю та забезпечення соціальної спрямованості економічних відносин. Оскільки постійний перехід земель до більш ефективних власників апіорно забезпечується самим ринком, то питання додержання соціальної справедливості під час перерозподілу земель, попередження надмірної концентрації земельних ресурсів або, навпаки, парцеляції земель, утримання цінової стабільності тощо, слід віднести до сфери регуляторної компетенції держави.

Показано, що негативними наслідками продовження заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення є: стримування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, неможливість поліпшити технологічні умови використання сільськогосподарських земель; концентрація більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення; отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що не мають наміру займатись сільськогосподарським виробництвом і управляти земельними активами; блокування процесів створення крупнотоварних господарств ринкового типу, що в умовах інтеграції України до СОТ знижує конкурентоспроможність сільськогосподарства на світових ринках; зниження інвестиційної привабливості української аграрної економіки, що пов'язане з підвищенням ризику вкладень внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок.

Отже, державна регуляторна політика у сфері ринкового обороту речових прав на земельні ділянки має бути спрямована на вдосконалення правового регулювання земельних відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами ринку земель щодо обороту речових прав на земельні ділянки, забезпечення соціальної спрямованості у використанні земель як основного національного багатства, розвитку економічної

конкуренції, забезпечення прозорості та адекватності регуляторних дій органів державної влади та місцевого самоврядування, додержання рівності прав суб'єктів господарювання.

У ході дослідження показано, що такі характеристики земель, як просторова обмеженість, незамінність, постійність місцезнаходження тощо, перетворюють їх на специфічний об'єкт товарно-грошових відносин. Причиною цього є постійне існування ризику монополізації ринку та обмеження економічної конкуренції, що може призводити до втрати ефективності виробництва через зростання витрат на виплату монопольної ренти.

Висновки і пропозиції. Світовий досвід засвідчує, що ефективно державне регулювання сільськогосподарського землекористування в ринкових умовах може успішно здійснюватись на основі спеціалізованої державної установи, якій держава делегує функції регулятора ринку та розпорядника державних земель. Головна перевага цієї установи полягає у її предметній та управлінській спеціалізації – концентрації та цільовій спрямованості організаційно-розпорядчих функцій з управління, оренди, продажу земель державної власності, а також придбання приватних земель у державну власність.

Створення в Україні державної спеціалізованої установи з управління землями сільськогосподарського призначення (ДСУ) доцільно здійснювати з урахуванням таких концептуальних засад її подальшого функціонування: забезпечення реалізації державної політики щодо регулювання ринку сільськогосподарських земель, проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення, врегулювання проблеми колективної власності на землю, врегулювання проблеми визнання відумерлою спадщиною земель сільськогосподарського призначення, реалізація від імені держави права на переважне придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у разі їх продажу, здійснення посередницької діяльності на ринку сільськогосподарської нерухомості, випуск іпотечних цінних паперів, проведення землеустрою та охорона земель сільськогоспо-

дарського призначення, впровадження державно-приватного партнерства.

Проведене моделювання програми діяльності ДСУ на ринку земель сільськогосподарського призначення щодо формування Державного фонду сільськогосподарських земель до 2025 року дозволило зробити певні висновки. Зокрема, зважаючи на те, що у державній власності за межами населених пунктів наразі перебуває близько 6,9 млн. га сільськогосподарських угідь, із яких рілля становить 3,7 млн. га, а орієнтовна ринкова вартість 1 га сільськогосподарських угідь складає 8 000 – 12 000 грн., вартість відповідних іпотечних активів ДСУ (з урахуванням коефіцієнта іпотечного покриття на рівні 0,9) можна попередньо оцінити у 62 млрд. грн або 7,8 млрд. дол. США.

Показано, що основними принципами політики Європейського Союзу щодо власності на землю (зокрема, на землі сільськогосподарського призначення) є забезпечення права на вільний рух капіталу, на відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації. Тому у більшості країн – членів ЄС прямо виражених юридичних обмежень на володіння сільськогосподарськими землями немає. Головний вплив юридичних обмежень на володіння сільськогосподарськими землями полягає в обмеженні кількості потенційних покупців і конкуренції з боку попиту на ринках сільськогосподарських земель.

Список використаної літератури:

1. Бамбідра Д.І. Ринок землі: видимі й приховані ризики / Д.І. Бамбідра, А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 9–15.
2. Кулинич П.Ф. Ринок земель як об'єкт правового регулювання / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2005. – № 11. – С. 39–43.
3. Мартин А.Г. Державне регулювання ринку земель: принципи, завдання, механізми / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 1. – С. 35–41.
4. Осташко Т.О. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: оцінки і передбачення / Т.О. Осташко // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 2. – С. 113–126.

Пронина О. В. Зарубежный опыт государственного управления рынком земли

Статья посвящена рассмотрению опыта рынка земель различных стран, изучены государственное регулирование и управление этим процессом на современном уровне. Раскрыты основные преимущества и проблемы каждой страны в государственном управлении рынком земли.

Ключевые слова: рынок земель, оборот сельскохозяйственных земель, разрешительная система, рыночная стоимость участка, государственная регистрация.

Pronina O. V. Foreign experience of government land market

The article is devoted to consideration of the land market experience different countries, studied public management and control of the process to date. The basic benefits and challenges of each country market in government land.

Key words: land market, turnover agricultural land, permission system, market value of the land, state registration.

В. В. Тенюх

аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЕЛЕКТРОННИМ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

У статті досліджується стан електронної демократії та її складові в зарубіжних країнах. Описується процес застосування електронного голосування на досвіді провідних країн. Крім того, запропоновано використання зарубіжного досвіду для України щодо розвитку електронного голосування у виборчій системі.

Ключові слова: е-демократія, е-голосування, громадянське суспільство, вибори, Інтернет.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні відбуваються процеси складних суспільно-політичних перетворень. Відповідно до ст. 1 Конституції України вона є демократичною, соціальною та правовою державою [1]. Проте фактично розвиток демократичних інститутів – таких як парламентаризм, виборність тощо – в Україні досі триває, про що свідчать численні реформи, спрямовані забезпечити відповідність демократії в Україні європейським стандартам.

Поряд із дотриманням демократичних цінностей однією із ключових характеристик сучасного розвиненого суспільства є високий рівень науково-технічного розвитку та використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у багатьох сферах суспільного життя. Це повною мірою стосується і політичної сфери, зокрема такої її складової, як виборчий процес. Отже, тематика запровадження електронних виборів є актуальним напрямом дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика електронної демократії та електронного виборчого процесу знайшла своє відображення у дослідженнях таких зарубіжних учених, як Д. Белл, М. Бонем, Й. Масуда, С. Кліфт, Т.Стоуньєр, Е. Тофлер та ін., а також у працях українських дослідників – А. Берези, М. Золотухіна, А. Семенченка, Л. Приходько, А.Серенка та ін.

Запровадження в Україні систем голосування із використанням ІКТ, зокрема мережі Інтернет, потребує виваженого аналізу досвіду зарубіжних країн для максимізації вигод та нейтралізації недоліків цього способу проведення виборчого процесу.

Метою статті є узагальнення основних тенденцій застосування електронного голосування у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Питання управління електронним виборчим процесом безпосередньо пов'язане з категоріями «електронного врядування» та «електронної демократії». За визначенням ОЕСР, електронне врядування характеризується як «використання ІКТ, зокрема мережі Інтернет, для досягнення кращого врядування» [2]. Провідне місце у системі електронного врядування посідає електронна демократія як суттєвий елемент долучення громадянського суспільства до управління державою. Термін «електронна демократія» (electronic democracy, е-демократія) уперше з'явився в США і досить швидко став загальноживим у багатьох країнах світу [3].

Н. Грицяк та С. Соловйов відзначають наявність широкого та вузького розуміння е-демократії. У вузькому розумінні вона розглядається як застосування ІКТ для забезпечення (електронного супроводу) прав громадян. У цьому разі змінюється лише технологічний аспект подання заяв, звернень, запитів органам влади від імені громадян. Тобто, використовуючи своє законне право на отримання певної довідки, громадянин може звернутись до інстанції письмово, а може, наприклад, користуючись електронною поштою. Е-демократія у широкому розумінні передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань. Прикладом може бути інтерактивна участь жителів у засіданні місцевої ради. Під час трансляції засідання в Інтернеті кожен зацікавле-

ний може висловити своє ставлення до рішень ради, виступів депутатів і таким чином – вплинути на позицію органу влади [4, с. 5].

Дещо схоже поняття е-демократії надає Дж. Фрімен. Вона розділяє поняття електронного врядування, електронного консультування та електронної демократії. Принциповою рисою електронної демократії є саме активна участь громадян [5].

Електронна демократія може мати такі складові: електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронні опитування тощо. Всі ці складові повинні забезпечуватись максимально якісною та правдивою інформацією про політиків, їхній досвід та результати діяльності державних органів [6].

Комітетом міністрів Ради Європи у 2009 р. рекомендовано, щоб під час впровадження урядом електронної демократії було дотримано певних умов. Зокрема, електронна демократія має:

- повністю задовольняти зобов'язання щодо прав людини і фундаментальних свобод та принципів, які регулюють місцеву організацію демократичного управління;
- підвищувати ефективність демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;
- доповнювати традиційні демократичні процеси для посилення участі суспільства в політичних процесах;
- підтримувати і посилювати довіру громадян до демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;
- підтримувати демократичну роль таких посередників між громадянами і державою, як демократичні інститути, політичні діячі та ЗМІ;
- забезпечувати підвищення прозорості, підзвітності, участі, субсидіарної та соціальної згуртованості;
- пропонувати можливості для змістовної та ефективної громадської дискусії та участі у всіх етапах демократичного процесу, відповідально за потреби і пріоритети народу;
- бути частиною збалансованих і орієнтованих на громадян правил і норм, включаючи закони [7, с. 8–9].

Реалізація цих та інших вимог передбачає наявність певних форм е-демократії – прямих та непрямих.

Найпростіша непряма форма електронної демократії – це голосування через Інтернет. Це найпростіший спосіб, який вимагає лише суто технічних рішень: ідентифікація виборця, захищеність протоколів даних, моніторинг ходу голосування.

Уперше інтернет-голосування було використане в США у 2000 р., після чого ця практика почала застосовуватись іншими країнами. Найбільш показовими щодо масштабу і тривалості є зразки використання інтернет-голосування у Франції, Швейцарії та Естонії [8].

У Франції основним мотивом для впровадження процедури інтернет-голосування було забезпечення виборчого права для іноземного електорату з метою виборів до Асамблеї французьких громадян, що проживають за кордоном. В Естонії реалізація виборів через Інтернет розглядається як органічна частина більш загальної системи надання публічних послуг онлайн та спрямована на всіх громадян із правом голосу. Сприятливими факторами для впровадження інтернет-голосування у цій країні є високий рівень доступу до Інтернету серед її громадян та безпечний засіб онлайн-ідентифікації – естонська ID-карта. У випадку Швейцарії загальне прийняття та використання голосування поштою зробило інтернет-голосування природним розширенням наявних механізмів віддаленого голосування. В умовах спаду виборчої активності та регулярних консультацій із громадянами шляхом проведення референдумів інтернет-голосування розглядається як логічний механізм підтримки належного рівня участі у цих численних опитуваннях [8].

Відповідно, причини запровадження інтернет-голосування значною мірою зумовили характер систем безпеки та аутентифікації користувачів. У Естонії використання національної ID-карти є дуже надійним способом цифрового завірення своїх голосів. Швейцарська система аутентифікації комбінує різні джерела інформації (картка виборця та секретні дані). Французька система є найменш безпечною із перелічених, оскільки використовує процедуру онлайн-реєстрації із зазначенням особистих даних, які можуть дізнатись інші особи. Але враховуючи цілі впровадження у Франції інтернет-голосування, це був необхідний компроміс між надійністю та доступністю.

Бельгія є країною, що однією із перших у Європі запровадила систему електронного голосування – у 1991 р. Основними мотивами для

запровадження цієї системи були потенційна економія коштів, полегшене адміністрування та швидке отримання результатів. Із тих часів використання електронних приладів для голосування значно поширилось, на сьогодні ними користуються близько 44% населення, хоча наявні суттєві диспропорції між регіонами Фландрії та Валлонії.

Певною мірою бельгійська система є унікальною порівняно з іншими країнами, оскільки в машині для голосування, що використовується для здійснення вибору, не зберігаються голоси. Бельгійські виборці забезпечені спеціальними магнітними картками, які вони вставляють у пристрій для голосування, і останній записує на карту вибір особи. Після цього карта кладеться в електронну скриньку, яка враховує голос, записаний на цю карту.

Наприкінці виборів електронна скринька вивчає результати. Є можливість для перерахунку бюлетенів (магнітних карток) для перевірки результатів. Магнітна картка також може слугувати засобом верифікації голосу: виборець може вставити картку до іншого терміналу, щоб перевірити, чи записався його голос коректно (але без можливості змінити голос).

Протилежні тенденції спостерігаються у країнах Азії та Південної Америки, де технології електронного голосування широко використовуються та є зацікавленість у подальшому їх запровадженні. Серед трьох країн, у яких електронне голосування використовується на загальнонаціональному рівні, дві географічно розташовані у Південній Америці (Венесуела і Бразилія) та одна в Азії (Індія). У Бразилії поступово було запроваджено систему так званих електронних скриньок, які можуть працювати за принципом використання магнітних карток без підключення до енергомережі й комунікаційної інфраструктури. Електронна виборча система Бразилії обладнана контрольним принтером за «методом Меркюрі», коли в захищеному боксі за склом виводиться квитанція, яка засвідчує, що голос виборця врахований і залучається до контрольного архіву [9]. У 1996 р. вона пройшла апробацію на окремих муніципальних округах, згодом застосовувалась на виборах муніципалітетів на всій території країни, а з 2002 р. – на перших у світі електронних загальнонаціональних виборах глави держави й дістала схвальні відгуки міжнародних спостерігачів. Система «електронних скриньок» дозволила оперативно провести підрахунок голосів виборців, уникнути

підтасувань і зловживань. Слід зазначити, що запровадження цієї системи потребує значних затрат із державного бюджету, адже вартість однієї скриньки для голосування складає близько 400 дол. США [10, с. 53].

Водночас існують країни, що свідомо відмовились від використання технологій електронного голосування. Так, Великобританія у 2005 р. дійшла висновку, що системи е-голосування надто дорогі та не сприяють збільшенню участі у виборах. Нідерланди у 2008 р. повернулись до паперового голосування, основними причинами чого були небезпека таємності голосу та велика залежність від продавців та сертифікованих агентств; а у Німеччині в 2009 р. е-голосування було проголошено неконституційним через брак публічності [11, с. 26]. У 2014 р. Норвегією також було тимчасово призупинено процес упровадження е-голосування у контексті проблеми безпеки.

Загалом досвід використання систем електронного голосування дозволяє визначити такі переваги їхнього використання:

- полегшення проведення складних виборів – наприклад, одночасних президентських, парламентських та місцевих виборів;
- доступність – технології електронного голосування можуть, з одного боку, сприяти ширшому залученню молоді до виборчого процесу, а з іншого – надати доступ до реалізації виборчого права особам з обмеженими фізичними можливостями;
- скорочення кількості обслуговуючого персоналу, оскільки значна частина роботи із реєстрації та підрахунку голосів виконується автоматично;
- запобігання псування бюлетенів – за умов електронного запису голосів програмне забезпечення легко налаштувати на прийняття лише коректно оформлених голосів;
- швидкість підрахунку – результати стають доступними майже одразу після закриття виборчих дільниць [12].

Водночас можемо також виокремити низку проблем, пов'язаних із запровадженням систем електронного голосування. Так, неурядова організація Verified Voting Foundation серед проблем електронного голосування, що складають потенційну небезпеку, визначає такі:

- помилки у програмному забезпеченні. Висока складність програм, призначених для проведення виборів, підвищує вірогідність помилок. Зокрема, в окрузі Катерет, Північна Ка-

роліна, у 2004 р. через програмну помилку 4 438 електронних бюлетенів було втрачено без можливості відновлення. Цей та багато інших подібних випадків свідчать про можливість спотворення результатів виборів через непомічені порушення роботи комп'ютерів;

- відсутність завірених паперових бюлетенів може унеможливити адекватний перерахунок голосів;

- електронні вибори можуть надати можливість для маніпуляцій результатами та фальсифікацій у великих масштабах через корумпованість обслуговуючого персоналу або вразливості в безпеці комп'ютерних систем [13].

На додаток до вказаних проблем також можемо відзначити такі:

- недостатня прозорість – на відміну від паперових бюлетенів, за заповненням та підрахунком яких можливо встановити спостереження, електронна система виглядає як «чорна скриня», що приховує внутрішню реалізацію. Через це особливої важливості набуває контроль результатів роботи пристроїв;

- потреба у спеціалізованому обслуговуючому персоналі – підтримка електронного обладнання потребує кваліфікації у сфері інформаційних технологій, відповідно, вартість таких спеціалістів на ринку праці є вищою;

- стійкість обладнання – пристрої для електронного голосування мають бути стійкими до різких змін температури і вологості, а також мати запасні джерела живлення на випадок відключення електроенергії;

- вартість – ціна одного пристрою для електронного голосування може коливатись від 300 до 5 000 дол. США залежно від їхньої складності. Тобто запровадження електронного голосування у великому масштабі потребуватиме значних фінансових витрат.

Застосування надійних і об'єктивних засобів голосування і захисту їх результатів були предметом неодноразового обговорення на міжнародному та європейському рівнях, що викладено, зокрема, у низці доповідей Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission), присвячених проблемам відповідності віддаленого голосування (голосування поштою або електронне голосування) стандартам Ради Європи. У доповіді, що була схвалена 12–13 березня 2004 року, Венеціанська комісія попередила про необхідність вжиття додаткових заходів для

мінімізації ризиків фальсифікацій та визначила 5 принципів, що відображають засади європейської демократії та однаково придатні як для виборчих кампаній, так і для референдумів:

- універсальне право голосу: всі люди мають право голосу;

- рівні права голосу: кожен виборець має рівну кількість голосів;

- свобода права голосу;

- таємність права голосу;

- пряме право голосу.

Зважаючи на це, Венеціанська комісія рекомендувала таке:

- електронне голосування може використовуватись лише за умови, що система є безпечною / захищеною і надійною;

- система електронного голосування повинна бути прозорою, тобто надавати можливість перевірки щодо її функціонування;

- виборці повинні мати нагоду одержати підтвердження свого вибору і виправити його у разі допущення помилки;

- для полегшення перерахунку голосів у разі конфліктної ситуації може передбачатися процедура роздрукування голосів.

Було зауважено, що у разі дотримання цих умов, електронне голосування не суперечить положенням «Кодексу правил належної практики виборів» та Європейській конвенції про права людини. Таким чином, прийнятність систем електронного голосування визначається правовими, процедурними і технологічними стандартами, які використовуються у процесі голосування та забезпечують зазначені вимоги [10].

Відзначені нами переваги електронних виборів, їхні потенційні небезпеки та засоби подолання останніх стосувались переважно фізичних або технічних аспектів – проведення виборчого процесу, адміністрування, доступності, безпеки тощо. Водночас не менш важливим є і соціально-політичний вимір цієї проблеми, а саме електронне голосування як засіб розширення участі громадянського суспільства у процесах державного управління. Загалом е-демократія потребує активної політичної позиції від більшості громадян, що насправді суперечить основній тенденції сучасності – падінню політичної активності серед населення. Саме по собі надання фізичного доступу до інструментів впливу на державне управління через засоби ІКТ ще не гарантує залучення відповідних груп населення. Відповідно, за-

провадження електронного голосування, як і інших практик е-демократії та е-врядування, потребує широкого інформаційного супроводження та активної роботи щодо розширення діалогу між громадянським суспільством і державою.

Варто також відзначити, що впровадження структурних елементів е-демократії не завжди відбувається тільки в державах з усталеними демократичними принципами. У багатьох країнах світу спостерігається контраст між рівнем соціального і технологічного розвитку, за якого далекі від демократичних стандартів держави (Бруней, Саудівська Аравія) демонструють доволі високий рівень розвитку ІТ. За таких обставин суспільство стає ще більш інформаційно відкритим, вразливим, а отже, більшою мірою контролюється органами державної влади. Відтак, слабо розвинуте в політичному сенсі суспільство не трансформується з посттоталітарного в демократичне тільки через те, що значна частка населення отримала доступ до інформаційних ресурсів [3]. Як бачимо, авторитарні режими також намагаються контролювати Інтернет, обмежуючи громадянам доступ до нього і створюючи свій варіант електронної демократії. Така ситуація аж ніяк не гарантує достовірність результатів голосування, здійсненого за допомогою електронних засобів.

Висновки і пропозиції. На сьогодні у світі триває поширення використання засобів е-демократії, зокрема електронних виборів. Е-голосування у тій чи іншій формі (через Інтернет або за допомогою електронних пристроїв для голосування) використовується багатьма розвиненими країнами та набуває поширення у деяких менш розвинених країнах. Досвід запровадження електронних виборчих систем свідчить про низку переваг порівняно із традиційними засобами голосування, що у разі ґрунтовної підготовки здатні переважити потенційні недоліки. Особливості реалізації електронної виборчої системи у конкретній країні диктуються передусім її пріоритетами: забезпечення максимальної доступності, швидкості обслуговування, безпеки тощо.

Україна на сьогодні має можливості для поступового впровадження системи е-голосування. Проте для її ефективного використання вкрай важливим є налагодження діалогу між державою та громадянським суспільством, що забезпечить реальне залучення, передбачене принципами е-демократії.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Implementing E-government in OECD Countries: Experiences and Challenges [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>.
3. Саркісова К. Електронна демократія як форма політичної комунікації в сучасному суспільстві / К. Саркісова // Політичний менеджмент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/>.
4. Електронна демократія : [навч. посіб.] / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловійов ; за заг. ред. Н.В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2015 – 66 с.
5. Freeman J. Understanding E-Democracy / J. Freeman, S. Quirke // Journal of eDemocracy and Open Government. – 2013. – Vol. 5. – No. 2. – P. 141–154.
6. Голубева А.А. Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия / А.А. Голубева, Д.Р. Ишматова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 50–65.
7. Electronic democracy (“e-democracy”): Recommendation CM/Rec(2009)1 and explanatory memorandum. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2009. – 89 p.
8. Barrat i Esteve J. International Experience with E-voting / J. Barrat i Esteve, B. Goldsmith, J. Turner. – Washington, DC : International Foundation for Electoral Systems, 2012.
9. Про схвалення Концепції запровадження системи електронного голосування в Україні : пояснювальна записка до проекту постанови Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webcache.googleusercontent.com>.
10. Готун А.М. Використання нових інформаційних технологій у виборчому процесі: світовий досвід і практика застосування в Україні / А.М. Готун // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – К. : ВПЦ «Київ. ун-т», 2008. – Вип. 89–90. – С. 52–57.
11. Introducing Electronic Voting: policy paper. – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011.
12. Goldsmith B. Electronic Voting & Counting Technologies: A Guide to Conducting Feasibility Studies. – Washington DC: IFES, 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ifes.org.

org/~media/Files/Publications/Books/2011/Electronic_Voting_and_Counting_Tech_Goldsmith.pdf.

13. Verified Voting Foundation. Summary of the Problem with Electronic Voting [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.verifiedvoting.org/wp-content/uploads/downloads/revise_summary31.pdf.

org/wp-content/uploads/downloads/revise_summary31.pdf.

14. Широкопуговий доступ до Інтернету в Україні: поточний стан та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.broadband.in.ua/filesarhiv/94/Analichna_dopovid_A4_full_fin.pdf?show=1.

Тенюх В. В. Публичное управление электронным избирательным процессом

В статье исследуется состояние электронной демократии и ее составляющие в зарубежных странах. Описывается процесс применения электронного голосования на опыте ведущих стран. Кроме того, предложено использование зарубежного опыта для Украины по развитию электронного голосования в избирательной системе.

Ключевые слова: е-демократия, е-голосование, гражданское общество, выборы, Интернет.

Tenyukh V. V. Public administration by electronic electoral process

The article examines the state of electronic democracy and its components in foreign countries. Describes electronic voting process of leading countries. In addition, the determines offers of foreign experience to Ukraine for the development of electronic voting in the election system.

Key words: e-democracy, e-voting, civil society, e-elections, Internet.

О. П. Халимоник

аспірант

Національної академії державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК СКЛАДОВОЇ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті виокремлюються проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні, запропоновано шляхи їх вирішення. Одним з альтернативних варіантів управління системою освіти є державно-громадський фінансовий контроль. Запропонована модель державно-громадського фінансового контролю дає змогу будувати партнерські відносини та залучати населення до управління суспільством і державою.

Ключові слова: державне управління, управління освітою, система освіти, фінансовий контроль, стратегічне управління, державно-громадський фінансовий контроль.

Постановка проблеми. В умовах проведення реформаційних процесів у країні значної уваги потребує ефективне використання бюджетних коштів. Побудова якісно нового механізму фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні дасть змогу виявити проблеми та вчасно їх вирішити без нанесення шкоди бюджету держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поміж наукових досліджень, у яких було описано проблеми фінансового контролю в управлінні системою освіти, слід відзначити роботи таких вітчизняних учених: В.Д. Василенка, І.В. Ващенко, В.Г. Кременя, С.В. Крисюка, О.П. Монаєнка, Н.І. Рубан, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк та ін. Однак, слід зазначити, що у своїх публікаціях ці науковці розглядали тільки окремі аспекти організації і функціонування фінансового контролю в управлінні системою освіти.

Мета статті – виокремити проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні та знайти шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб зрозуміти, які потрібно провести зміни фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти, потрібно розглянути процес управління системою освіти в Україні.

Управління освітою – це цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших

умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, здійснення переходу в якісно новий стан [1, с. 16].

Управління системою освітою – це операційний процес, який поділяється на складові частини за допомогою аналізу управлінських функцій.

Управління освітою має п'ять загальних управлінських функцій: цілевизначення, планування, організація, мотивація і контроль.

Головною складовою стратегічного управління та ефективності використання бюджетних коштів у системі освіти є контроль, який здійснюється на всіх стадіях фінансування. Контроль є важливою ознакою змісту управління освітою.

Фінансовий контроль – це обов'язковий елемент фінансової системи кожної країни, форма реалізації контрольної функції фінансів. Основу контрольної функції фінансів складає рух фінансових ресурсів. Контрольна функція разом із розподільчою функцією дають змогу здійснювати контроль за розподільчими процесами вартості суспільного продукту і, відповідно, управляти цими процесами [2, с. 147].

Ефективна діяльність закладів освіти безпосередньо залежить від правильно організованої системи фінансового контролю [3].

Фінансовий контроль у галузі освіти – це заснована на нормах фінансового права система заходів і органів щодо перевірки законності та доцільності дій у сфері формування, розподілу і використання грошових фондів держави у сфері освіти [4, с. 125].

За допомогою фінансового контролю як складової стратегічного управління системою

освіти суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів.

Маючи інформацію про правомірність чи неправомірність діяльності органу або посадової особи, доцільність її, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [2, с. 147].

Необхідність удосконалення фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти є об'єктивною вимогою часу і пов'язана з пошуком напрямів ефективного та комплексного розвитку всіх елементів механізму управління державною власністю і фінансовими ресурсами.

На жаль, система фінансового контролю як складова стратегічного управління системою освіти має низку недоліків у правовому, інформаційному, комунікативному, інституційному і методологічному аспектах.

Більш докладно недоліки описано у статті «Проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні» [5, с. 215–222].

Можна виокремити такі основні шляхи вирішення зазначених проблем функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти:

- вдосконалення системи фінансового контролю в управлінні системою освіти з урахуванням сучасних умов розвитку українського суспільства. Демократизація і гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності органів фінансового контролю, зокрема й органів освіти, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Усе це не означає, що дотримання гласності як одного із принципів фінансового контролю, призводить до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління. Принцип гласності фінансового контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуаль-

них проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки;

- створення правового поля системи фінансового контролю в управлінні системою освіти та законодавче закріплення за його суб'єктами відповідних функцій і завдань; системи, яка б відповідала стандартам передових демократичних країн, шляхом розроблення стратегічного концептуального нормативного документа або через внесення змін у чинні нормативні акти;

- створення нормативно-правового акта, який би висвітлював інформацію про використання державних коштів у системі освіти. Це дасть змогу контролювати ефективне використання коштів суб'єктами освіти, а також розширити можливості боротьби з корупцією;

- усебічне обговорення можливих недоліків у нормативно-правових документах ще до прийняття відповідних законодавчих актів із залученням відповідних науковців, політиків, громадськості, фахівців з-за кордону;

- вивчення і впровадження у практику зарубіжного досвіду проведення фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти;

- формування нових і вдосконалення діючих методик та процедур фінансового контролю в управлінні системою освіти з урахуванням як накопиченого вітчизняного, так і зарубіжного досвіду;

- створення дієвих внутрішніх контрольних підрозділів у закладах освіти;

- координація діяльності органів внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю через запровадження єдиної інформаційної бази;

- вдосконалення кадрового забезпечення, створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази за міжнародними зразками;

- створення сучасної інформаційно-комунікативної інфраструктури;

- вжиття заходів на виконання пропозицій органів фінансового контролю, що вносяться за результатами контрольних дій, для недопущення їх у майбутньому;

- оптимізація державних контролюючих органів, які дублюють функції контролю;

- введення у вищих навчальних закладах спеціальних програм підготовки кадрів для здійснення фінансового контролю в управлінні системою освіти;

- проведення тренінгів, семінарів і конференцій з метою недопущення порушень бюджетного законодавства.

Основними завданнями інформаційної системи забезпечення фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти повинні бути:

- формування інформаційної бази чинних нормативно-правових актів;
- формування картотек фахівців, що залучаються для проведення контрольних заходів;
- контроль виконання рішень щодо порушень.

Важливим моментом у функціонуванні системи управління освітою також є те, що вона має відповідати вимогам економічної ефективності, тобто витрати на контроль не повинні перевищувати очікувані збитки через відсутність контрольних заходів. Ця вимога передбачає також необхідність оптимізації організаційної структури фінансового контролю, тобто виявлення і спрощення зайвих ланок, оптимального поєднання централізованого і децентралізованого управління у структурі органів.

Фінансовий контроль в управлінні системою освіти повинен бути побудований таким чином, щоб можна було швидко й ефективно налаштовуватись на вирішення нових завдань, на застосування нових методів контролю. Заходи держави у визначених напрямках повинні забезпечити створення єдиної системи фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти.

Також не слід забувати і про альтернативні варіанти управління системою освіти. Відомо, що цілеспрямований вплив на зміну стану освіти здійснює не тільки і не стільки держава, скільки суспільство і громадськість. Управління системою освіти у демократичному суспільстві є і може бути тільки державно-громадським – таким, у якому поєднується діяльність суб'єктів управління державної та громадської природи, який базується на принципах делегування повноважень та залучення громадськості до управління освітою.

У дослідженні В.А. Грабовського зазначено, що поєднання державного й громадського управління у системі освіти створює державно-громадське управління, що наголошує пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки. Роль державного управління у суспільному житті полягає у безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах [6, с. 48]. На думку автора, державно-громадське управління системою освіти – це процес поєднання діяль-

ності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади [6, с. 87]. При цьому державно-громадське управління системою освіти визначається як інтеграція трьох напрямів роботи:

- демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою;
- розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій педагогів, органів учнівського й батьківського самоврядування усіх рівнів тощо);
- організація громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення [7].

Функціонування державно-громадського управління системою освіти неможливе без добровільної активної участі в управлінні представників широкої громадськості: громадських лідерів, депутатів, членів освітніх громадських організацій, бізнесменів, духовенства, батьків, педагогів та інших представників.

Цілі державно-громадського управління освітою не можуть ставитись лише системою освіти, вони повинні формуватись у діалозі між усіма замовниками й конкретними споживачами результатів освіти. До замовників освітніх послуг належать діти, батьки, підприємства, організації, місцева та регіональна влада, бізнес.

Залучення до процесу фінансового забезпечення та контролю в управлінні системою освіти місцевої громади, неурядових та неприбуткових (громадських, благодійних фондів тощо) організацій, підприємств дасть змогу вивести фінансовий контроль у системі управління системою освіти на більш високий рівень.

Характерною рисою державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти є запобігання порушенням за допомогою засобів суспільного впливу.

Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері державно-громадського фінансового контролю засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому, а саме: традиції замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобюванні своїх позицій.

Розвиток соціального партнерства в реалізації фінансового забезпечення та контролю в системі освіти набуває особливого значення в умовах недофінансування, неналежного та

неефективного використання коштів, а також незаконної управлінської діяльності.

Тому виникає потреба у створенні моделі державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти. Державно-громадський фінансовий контроль в управлінні системою освіти – це контроль, який ґрунтується на спільній діяльності органів державної влади та громадськості в галузі освіти, розподілі між суб'єктами повноважень прав та відповідальності за їх реалізацію для забезпечення функціонування й розвитку системи освіти та ефективного використання коштів у ній.

Модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти передбачає співпрацю у процесі управління органів різного походження (державних, громадських, самоврядування), що забезпечує поступовий перехід від централізованого до децентралізованого управління.

Схематично модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти можна зобразити таким чином (рис. 1).

Модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти суттєво відрізняється від інших моделей фінансового контролю, де ці складові, як правило, діють окремо одна від одної. Ця відмінність полягає у тому, що здійснення фінансового контролю буде відбуватись комплексно кожним суб'єктом контролю на всіх етапах проведення фінансового контролю за принципом взаємодії, результатом чого буде функціонування ефективної системи фінансового контролю, зокрема:

1) для органів державної влади:

- делегування повноважень;
- спрощений механізм фінансового контролю;
- залучення кваліфікованих робітників до співпраці.

2) для громадськості:

- доступ до інформації на всіх етапах проведення фінансового контролю;
- прозорість використання державних коштів;



Рис. 1. Модель державно-громадського фінансового контролю в управлінні системою освіти

- ефективність використання державних коштів;
- відкриті звіти, звітування керівників перед громадськістю через пресу та в Інтернеті;
- активний вплив на діяльність органів державної влади;
- контроль за дотриманням органами державної влади чинного законодавства під час управлінської діяльності;
- внесення пропозицій та зауважень до прийняття рішень;
- реалізація принципів демократії;
- підвищення рівня та якості освітніх послуг;
- підвищення рівня добробуту громадян.

Таку модель можуть використовувати як органи державної влади, так і громадськість. У результаті використання цієї моделі можна досягти:

1) встановлення бюджетної відповідальності влади перед суспільством (громадські організації впливають на рівень прозорості бюджетного процесу, визнання і дотримання владою суспільного інтересу в здійсненні бюджетної політики, залучення громадськості до бюджетних процедур);

2) вплив на бюджетну політику уряду (вдосконалення бюджетної системи, зміни в оподаткуванні й використанні бюджетних коштів для досягнення більшої результативності).

Партнерство між владою та громадськістю у результаті співпраці фактично перерозподіляється шляхом переговорів і консультацій поміж державними органами і представниками громадськості. Вони готують і розглядають проекти рішень через спільні робочі групи, ради, створюють спільно механізми для вирішення проблем у системі освіти.

Делегування повноважень означає, що громадськість має сили, розум і реальні важелі впливу на рішення влади, а також реальні можливості для контролювання процесу ухвалення рішень.

Висновки. У системі функціонування фінансового контролю в освіті України існує низка проблем правового, інформаційного, організаційного, комунікативного, інституційного та методологічного характеру, які потребують негайного вирішення.

Вирішення проблем функціонування фінансового контролю у системі освіти можливе

шляхом системного вдосконалення фінансового контролю України через застосування нових методик і підходів, удосконалення нормативно-правової бази, створення дієвої системи внутрішнього контролю, запозичення зарубіжного досвіду.

Створюючи в Україні сучасний ефективний механізм фінансового контролю у стратегічному управлінні системою освіти, маємо виходити з потреб громадянського суспільства, яке активно нагадує владі про необхідність урахування його інтересів. Державно-громадський фінансовий контроль в управлінні системою освіти є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою.

Список використаної літератури:

1. Крисюк С.В. Державне управління освітою : [навч. посіб.] / С.В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.
2. Ярошевич Н.Б. Проблеми вдосконалення системи зовнішнього державного фінансового контролю в Україні / Н.Б. Ярошевич, І.І. Підтикана // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.9. – С. 145–150.
3. Сисюк С.В. Проблеми здійснення та законодавчого врегулювання державного та внутрішнього фінансового контролю в державних закладах освіти / С.В. Сисюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/NPM_2006/Economics/7_sisjuk.doc.htm.
4. Тимошенко О.В. Особливості реалізації фінансового механізму системи вищої освіти України / О.В. Тимошенко // Економічний вісник НГУ. – 2011. – № 3. – С. 123–130.
5. Халимоник О.П. Проблеми функціонування фінансового контролю як складової стратегічного управління системою освіти в Україні / О.П. Халимоник // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2016. – Вип. 2. – 256 с.
6. Авер'янов В. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Право України. – 2010. – № 8.
7. Бавико О.Є. Правове регулювання державного фінансового контролю / О.Є. Бавико [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr/pravo/2010_2/files/L210_04.pdf.

Халимоник А. П. Усовершенствование финансового контроля как составляющей стратегического управления системой образования в Украине

В статье выделяются проблемы функционирования финансового контроля как составляющей стратегического управления системой образования в Украине, предложены пути их решения. Одним из альтернативных вариантов управления системой образования является государственно-общественный финансовый контроль. Предложенная модель государственно-общественного финансового контроля позволяет строить партнерские отношения и привлекать население к управлению обществом и государством.

Ключевые слова: *государственное управление, управление образованием, система образования, финансовый контроль, стратегическое управление, государственно-общественный финансовый контроль.*

Khalimonik O. P. Improved financial controls as a component strategic management system education in Ukraine

The article distinguishes problems of financial control as a part of the strategic management of the education system in Ukraine, proposed solutions. One of the alternatives management system of education is a public-public financial control. The model of public-public financial control lets you build partnerships and involve people in the management of society and the state.

Key words: *public administration, education management, education system, financial control, strategic management, state-public financial control.*

С. І. Чаусовська

здобувач кафедри управління
Сумського державного університету,
заступник керівника апарату держадміністрації,
начальник організаційного відділу апарату
Сумської обласної державної адміністрації

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті досліджено поняття «публічна послуга» та визначено сутнісні характеристики публічних послуг, що дозволяє розглядати їх із позицій системного підходу. Встановлено взаємозв'язок публічних послуг з іншими видами послуг (державними, адміністративними, муніципальними, соціальними). Запропоновано авторську класифікацію публічних послуг, яка може бути використана для наукових та практичних цілей, зокрема для забезпечення розвитку правових основ надання послуг у публічній сфері.

Ключові слова: послуга, публічні послуги, державні послуги, недержавні послуги, адміністративні послуги, муніципальні послуги, класифікація публічних послуг.

Постановка проблеми. Україна стала на шлях європейського розвитку, що передбачає створення умов для життя громадян згідно з європейськими стандартами. І це вимагає кардинальних змін і реформування всієї системи публічних послуг. Потрібно сформувати таку систему надання послуг, щоб зробити її максимально зрозумілою та зручною для громадян і організацій, а також ефективною з погляду публічних витрат.

Для цього в державі слід створити інституційні та правові засади підвищення якості публічних послуг. Це потребує, зокрема, теоретичного уточнення сутності та класифікації публічних послуг, що складе основу для подальшого їх закріплення у нормативно-правових документах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом на сьогодні ми маємо багато визначень і підходів до розуміння сутності публічних послуг, але їх узагальнення і структурування з урахуванням нових наукових розробок та нормативно-правових документів ще не було предметом окремого дослідження.

Проблематику публічних послуг досліджували такі науковці: В. Авер'янов, І. Венедіктова, В. Сороко, І. Коліушко, С. Серьогін, В. Тимошук, Н. Ходорівська. Питання юридичної природи публічних послуг, їх класифікації та законодавчого забезпечення досліджено у роботах І. Венедіктової та В. Сороко.

Правові аспекти надання публічних послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ досліджують

І. Коліушко та В. Тимошук. Досліджуючи сутність адміністративних послуг, вони звертають увагу на широке розуміння поняття «управлінських послуг», яке фактично вважають тотожним поняттю «державні послуги», причому послуги органів місцевого самоврядування вони також відносять до державних послуг [9]. В. Авер'янов розглядав послуги як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [9].

Отже, маємо багато підходів до формування засад організації надання публічних послуг. Їх синтез може визначити нові перспективні напрями і ключові характеристики відповідних понять.

Мета статті – узагальнити, систематизувати і проаналізувати існуючі дефініції публічних послуг, зробити їх класифікацію та на цій основі запропонувати авторське визначення поняття «публічні послуги».

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 1991 р. XX ст., в Україні постійно проводились адміністративні реформи, які були спрямовані на впровадження принципів і технологій для становлення сервісно орієнтованого державного управління. З цією метою запроваджуються підходи, які повинні забезпечити максимальну наближеність системи надання публічних послуг до громадян, підприємств та організацій. Поряд із технологічними аспектами важливою у цьому процесі є й термінологічна чіткість, зокрема дефініції «публічні послуги», адже в законодавстві трапляються різні визначення послуг.

Отже, спробуємо встановити сутність поняття «публічні послуги», користуючись науковими працями і нормативно-правовими актами.

Система понять, пов'язаних із терміном «публічні послуги», охоплює такі: державні, муніципальні, адміністративні, соціальні, комунальні та інші послуги, сутність яких слід проаналізувати, щоб уточнити їх види, етимологічні й системні характеристики.

Почнемо з визначення поняття «послуга». Зауважимо, що найбільшого поширення отримало формулювання послуги як економічної категорії. Ідея обміну послугами та науковий напрям організації надання послуг був уперше представлені Ж. Сеємом у його «Трактаті з політичної економії», написаному у 1803 р. Він вважав, що в процесі виробництва утворюються не стільки матеріальні блага, як послуги, і навіть відносини між робітником та капіталістом він розглядає як обмін послугами [1].

На сьогодні вже маємо величезну кількість варіантів поняття «послуга», частину з яких представлено в табл. 1.

Отже, серед вітчизняних та зарубіжних учених триває активна дискусія про різні підходи до визначення категорії «послуги», іноді ці підходи кардинально різні. Це свідчить як про багатоаспектність їх розуміння, так і про велику кількість видів послуг.

Водночас спільним у визначенні послуг є те, що їх розуміють як діяльність надавачів послуг, яка спрямована на задоволення потреб споживачів цих послуг. Так, послуга – це дія, яка приносить користь, допомогу іншому, досягаючи поставленої мети та використовуючи засоби для досягнення цієї мети. У свою чергу, поняття «публічні послуги» теж є складним (табл. 2) і потребує синтезу сутнісних ознак.

Судячи з понять, наведених у табл. 2, можна зробити висновок, що публічні послуги – це послуги, які надаються суб'єктами публічного сектору за рахунок публічних коштів, за надання яких відповідальність несе публічна влада.

З розвитком законодавства в нормативно-правових актах почали використовуватись різні підходи до визначення послуг та їх видів –

Таблиця 1

Сутність поняття «послуга» у різних джерелах

Сутність поняття	Джерело/автор
дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому	Великий тлумачний словник сучасної української мови [3, с. 1736]
виражає певну категорію, яка вказує на взаємодію між суб'єктом, що пропонує та надає послуги, і об'єктом, який їх потребує	Енциклопедичний словник з державного управління [4, с. 820]
діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного, визначеного договором, матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб	п. 17 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» №1023-XII від 12.05.1991 р. [5]
результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій	ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» № 255-VI від 10.04.2008 р. (втратив чинність 1.01.2015 р.) [6]
специфічна політико-економічна категорія, яка виражає відносини праці, реалізується безпосередньо як корисний ефект діяльності і функціонує в базі споживання	М. Росинський [2]
діяльність, яка виконана для задоволення чієїсь потреб, господарчих або інших зручностей, що надаються будь-кому; товар, специфіка якого виявляється у фізичній неосяжності, невіддільності від свого джерела, у неможливості накопичення та зберігання, в індивідуальності та плінності якісних характеристик, у відсутності речового змісту; це діяльність, а не продукт	Л. Хмелівська [7, 230]
результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг щодо задоволення потреб їх споживача	О. Скороход [8]
діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням	Г. Писаренко [9]
здійснення певних дій або здійснення певної діяльності	Цивільний кодекс України [10]
діяльність, яка здійснюється для задоволення певних потреб або інших зручностей, наданих будь-кому	Т. Данилюк [2]

публічні, державні, соціальні, муніципальні, адміністративні. Наприклад, Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. визначає, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг [17]. Водночас залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги (табл. 3).

Отже, спільним у розумінні сутності державних і муніципальних послуг є те, що всі ці послуги входять до системи публічних послуг. Зауважимо, що органи місцевого самоврядування можуть надавати і державні послуги, якщо вони уповноважені державою на надання цих послуг, а також якщо ці послуги фінансуються за рахунок державного бюджету. Суб'єктами надання муніципальних послуг є не лише органи місцевого самоврядування, а й підприємства, установи, організації, які є власністю територіальної громади, а відповідні послуги фінансуються з місцевого бюджету.

Так, можна стверджувати, що державні та муніципальні послуги є послугами органів публічної влади – як державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування.

Інший вид послуг – це адміністративні послуги, які забезпечують регламентацію життєдіяльності людини (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, обмін паспортів, реєстрація місця

проживання тощо). Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної чи юридичної особи відповідно до закону [19].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та листа Міністерства юстиції України щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» адміністративна послуга визначена як складова державних і муніципальних послуг [12; 17], отже, вони належать до сфери публічних послуг.

Крім того, адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [17].

У науковій літературі має місце ще таке поняття, як «неадміністративна послуга». Для порівняння цих видів послуг наведемо відповідні поняття (табл. 4).

Таким чином, загальновизнаною ознакою адміністративних та неадміністративних послуг є наявність звернення споживача за послугою, а відмінним – те, що адміністративна потребує прийняття владного рішення у вигляді документа, а неадміністративна не потребує таких рішень.

Таблиця 2

Сутність поняття «публічна послуга» у різних джерелах

Сутність поняття	Джерело/автор
усі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів	Центр політико-правових реформ [11]
послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні	лист Міністерства юстиції № 967-0-2-09-22 від 18.12.2009 р. [12]
усі послуги, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів	Г. Писаренко [9]
діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або державних чи муніципальних підприємств, установ, організацій за кошти державного або місцевого бюджетів усіх рівнів	Ю. Шиндель [13]
юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави і громадян	Ю. Тихомиров [14]
усі послуги, які надаються публічним сектором та за надання яких відповідальність несе публічна влада	В. Тимошук [15]
діяльність державного апарату, що служить платникам податків; послуги, які характеризують лише ту сферу діяльності, в якій організовується життєзабезпечення населення – містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо; спосіб обслуговування громадян (мається на увазі безпосередня взаємодія з громадянами при їх зверненні на прийомі)	Л. Міцкевич [16]

У правових та наукових джерелах зустрічаємо також поняття «соціальна послуга» (табл. 5).

Синтезуючи зміст понять, наведених у табл. 5, можна стверджувати, що соціальні

послуги – це правові, психологічні, освітні, медичні, реабілітаційні дії з метою надання допомоги окремій особі чи групі осіб для соціальної адаптації, повернення до повноцінного життя та профілактики розв'язання соціальних проблем.

Таблиця 3

Сутність понять «державна послуга» та «муніципальна послуга»

Державні послуги	послуги, які надаються органами державної влади населенню з метою захисту його інтересів і задоволення потреб	Енциклопедичний словник з державного управління [4]
Державні послуги	послуги, які надаються органами державної влади населенню з метою захисту його інтересів і задоволення потреб	Енциклопедичний словник з державного управління [4]
	послуги, які надаються органами виконавчої влади та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету	Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади № 90-р від 15.02.2006 р. [17]
	будь-які платні послуги, обов'язковість яких встановлюється законодавством, які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів	Ст.ст. 7, 11. 13 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. (втратив чинність 1.01.2013 р. № 27550-017) [18]
Муніципальні послуги	послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами, організаціями	О. Скороход [8]
	послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету	Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади № 90-р від 15.02.2006 р. [17]

Таблиця 4

Сутність понять «адміністративна послуга» та «неадміністративна послуга»

Сутність поняття	Джерело/автор
«адміністративна послуга»	
державні і муніципальні послуги, які здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за типом безпосереднього надання кінцевим споживачам	В. Сороко [20]
та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень	Г. Писаренко [9]
результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної чи юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/обов'язків такої особи відповідно до закону	Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 6.09.2012 р. [19]
«неадміністративна послуга»	
послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень	В. Тимошук, І. Коліушко [15]

Таблиця 5

Сутність поняття «соціальна послуга»

Сутність поняття	Джерело / автор
комплекс заходів щодо надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем	Закон України «Про соціальні послуги» № 966-15 від 19.06.2003 р. [21]
послуги можуть надаватись лише громадянам, а не юридичним особам; у межах цільової державної програми; фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів; характерна адресна суб'єктна спрямованість	І. Венедіктова [22]

Аналізуючи розглянуті вище поняття, пропонуємо визначити такі *ознаки публічної послуги*:

- скерована діяльність на задоволення певних потреб фізичних і юридичних осіб;
- здійснюється за зверненням фізичних чи юридичних осіб;
- надається безпосередньо під час особистого контакту із заявником;
- має нематеріальний характер та чітку адресну спрямованість;
- є невід’ємною від суб’єктів надання послуги;
- характеризує суб’єкт надання послуг;
- має соціальну значимість;
- зумовлена публічним інтересом;
- забезпечена фінансовими ресурсами від будь-яких типів публічних інституцій;
- принципи і процедури надання послуг закріплені у нормативно-правових актах.

Тепер перейдемо до класифікації публічних послуг.

Науковець І. Венедіктова публічні послуги класифікує за допомогою такого чинника, як інтерес: 1) публічні послуги, що надаються хоча і на вимогу приватного інтересу, проте мають соціальне призначення, розглядаються суспільством позитивно і гарантовані кожному; 2) публічні послуги, потреба в яких викликана поєднанням приватного і публічного інтересів через обов’язки

громадянина вчиняти певні дії для власного блага; 3) публічні послуги, пов’язані з суто публічним інтересом або державними функціями, що спрямовані на задоволення приватного інтересу [22, с. 55]. Так, згідно з цією класифікацією публічний інтерес нерозривно пов’язаний із будь-якою публічною послугою та має суттєве значення для надання якісних послуг громадянам.

Л. Міцкевич пропонує класифікацію, на нашу думку, виходячи із функціонального та позитивістського підходів, оскільки виокремлює такі публічні послуги:

- 1) ті, що характеризують лише ту сферу діяльності держави, у якій організовується життєзабезпечення населення;
- 2) ті, що уособлюють позитивне державне управління;
- 3) як діяльність державного апарату, що служить платникам податків;
- 4) як функції державних органів;
- 5) як спосіб обслуговування громадян [16].

Застосовуючи, на нашу думку, структурний підхід, науковець В. Сороко публічні послуги розподіляє за такими сферами:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності тощо;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;

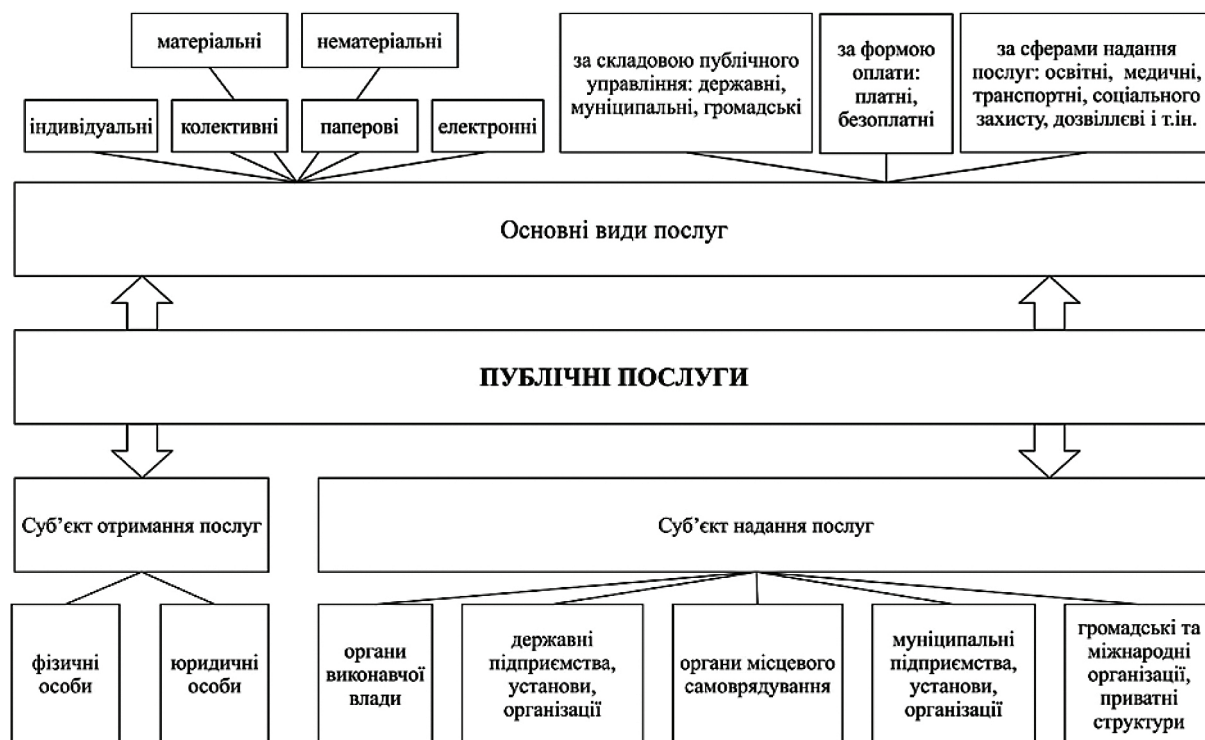


Рис. 1. Класифікація публічних послуг

– реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;

– повсякденна діяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання тощо;

– комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет, транспорт, засоби масової інформації;

– духовне та культурне самовираження: відпочинок, культурно-масові заходи, фізична культура і спорт [20, с. 18–19].

В юридичній літературі розрізняють такі види публічних послуг:

– публічні послуги, що забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості, тобто спрямовані на реалізацію суспільних інтересів (цільовий підхід);

– публічні послуги, що мають необмежене коло суб'єктів, які користуються ними (за суб'єктами отримання послуг);

– публічні послуги, що здійснюються органами державного управління, органами муніципального самоврядування або іншим суб'єктом господарської діяльності (за суб'єктом надання послуг);

– публічні послуги, які ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності (за формою власності, на базі якої надається послуга).

Підсумовуючи викладене та враховуючи наведені у цій статті різноманітні підходи до визначення поняття «публічні послуги», пропонуємо їх класифікувати за такими групами:

– за суб'єктами надання послуг: органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, державні, муніципальні підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо;

– за суб'єктами отримання послуг: фізичні чи юридичні особи;

– за групами послуг: за формою оплати, складовою публічного управління, сферами надання послуг, повноваженнями щодо наданих певних видів послуг;

– за видами послуг: електронні, паперові, індивідуальні, колективні, матеріальні, нематеріальні (рис. 1).

Висновки і пропозиції. Таким чином, поняття «публічні послуги» є досить складним і може визначатись відповідно до ключових аспектів, яким надається суттєве значення певним суб'єктом. У контексті публічного управління слід враховувати таку їх багатоаспектність: соціальну значущість послуг, широке коло структур публічного управління, яке сьогодні не обмежу-

ється органами державної влади та органами місцевого самоврядування, рівень публічного управління, на якому надаються, якість послуг тощо.

Незважаючи на те, що в науці завжди буде різноманіття дефініцій, для однозначного розуміння сутності поняття «публічні послуги» та практичного застосування цей термін варто визначити у правовій площині. Вважаємо, що слід прийняти Закон України «Про публічні послуги в Україні», адже, як свідчать результати нашого дослідження, публічні послуги не обмежуються адміністративними послугами, щодо яких діє Закон України «Про адміністративні послуги». Новий закон має стати загальним нормативно-правовим актом, що запроваджує якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур щодо надання публічних послуг різними суб'єктами – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо.

Враховуючи наведену у цій праці класифікацію, на нашу думку, можна запропонувати таке визначення поняття «публічні послуги» – це діяльність органів публічної влади, об'єднань громадян, фізичних осіб, інших суб'єктів різних рівнів, що здійснюється за рахунок публічних і приватних коштів, з надання (передачі) фізичним і юридичним особам певних матеріальних чи нематеріальних благ, які є соціально значущими та приносять користь суспільству й державі.

Визначення поняття публічних послуг у правовій площині та прийняття запропонованого закону дозволить не лише упорядкувати підходи та процедури у цій сфері, а й сформує основи для участі громадянського суспільства в публічному управлінні. Одним із видів такої участі може бути оцінювання якості надання публічних послуг, що є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Сэй Ж.-Б. Трактат по политической экономии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ek-lit.narod.ru/saysod.htm>.
2. Данилюк Т.І. Сутність поняття «послуга»: теоретичні аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ekonomy.nauka.com.ua>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл., голов. ред. В.П. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління // укл. Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред.

- Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Про захист прав споживачів : Закон України № 1023-XX від 12.05.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 6. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України № 255-VI від 10.04.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 7. Хмелівська Л.П. Особливості розвитку малого підприємництва у сфері побутового обслуговування населення України : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.01.01 / Л.П. Хмелівська. – К., 2002. – 230 с.
 8. Скороход О. Щодо проблем надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування / О. Скороход [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hold/niss.gov.ua>.
 9. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні / Г.М. Писаренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – № 26. – С. 160–165. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua>.
 10. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 11. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua>.
 12. Щодо надання роз'яснень термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : лист Міністерства юстиції України № 967-0-2-09-22 від 18.12.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 13. Шиндель Ю.А. Зміст надання публічних послуг у складі злочину, передбаченому ст. 365-2 Кримінального кодексу України / Ю.А. Шиндель // Вісник Харківського національного університету. – 2013. – С. 173–177.
 14. Тихомиров Ю.А. Теорія компетенції / Ю.А. Тихомиров. – М. : Вид. Тихомирова Ю.А., 2001. – 355 с.
 15. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
 16. Абраменко Ю.Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління / Ю.Ю. Абраменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>.
 17. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України № 90 від 15.02.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 18. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України № 334/94 від 28.12.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 19. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 6.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 20. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : [навч. посіб.] / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
 21. Про соціальні послуги : Закон України № 966 від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.
 22. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88–91.

Чаусовская С. И. Определение понятия публичных услуг и их классификация

В статье исследовано понятие «публичная услуга» и определены существенные характеристики публичных услуг, что позволяет рассматривать их с позиций системного подхода. Установлена взаимосвязь публичных услуг с другими видами услуг (государственными, административными, муниципальными, социальными). Предложена авторская классификация публичных услуг, которая может быть использована для научных и практических целей, в частности для обеспечения развития правовых основ предоставления услуг в публичной сфере.

Ключевые слова: услуга, публичная услуга, государственная услуга, негосударственная услуга, административная услуга, муниципальная услуга, классификация публичных услуг.

Chausovshka S. I. The concept of public services and it's classification

The article specifies the concept of “public service” and determines the essential characteristics of public services, allowing them to be viewed with the system approach. It was established interconnection of public services with other services (public, administrative, municipal, social). It was suggested the author's classification of public services, which can be used for scientific and practical purposes, including for the development of legal framework providing services in the public sphere.

Key words: service, public services, private services, administrative services, municipal services, public service classification.

С. Б. Яковенко

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

СУТНІСТЬ КОРУПЦІЇ ТА ЇЇ КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті досліджується сутність корупції. Аналізуються погляди дослідників щодо визначення поняття «корупція». Розглядається сутність, форми та класифікація проявів корупції. Запропоновано авторське визначення поняття «корупція».

Ключові слова: корупція, класифікація корупції, хабарництво, корупційні відносини, зловживання, чиновник, державний службовець.

Постановка проблеми. Корупція була й залишається однією з головних проблем сучасного глобального світу. Це, зокрема, стосується й України, що виглядає особливо ганебно на тлі глибокої суспільно-політичної та фінансово-економічної кризи в державі, спровокованої агресією з боку Російської Федерації. Корупція стала одним із негативних чинників, що істотно підриває ефективність системи національної безпеки, державного управління, функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Вона дестабілізує суспільний лад у державі, систему правопорядку, негативно впливає на стан захищеності прав, свобод і законних інтересів громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням поняття і сутності корупції уже тривалий час займаються вітчизняні дослідники. Зокрема, цьому питанню у своїх працях приділяли увагу такі науковці: С.М. Клімова, Т.В. Ковальова, В.В. Побережний, В.І. Франчук, Ю.А. Комісарчук, А.С. Політова, В.О. Криволапчук, М.Т. Бондарчук, С.М. Злепко, О. В. Шаповалов, Л.Г. Коваль, Є.В. Невмержицький, М.В. Фоміна, В.В. Кузьменко, В.М. Соловйов та інші. Серед російських авторів слід відзначити праці О.І. Хромової, яка розглядала корупцію як соціально-правовий феномен.

Ключовим питанням, яке не має на сьогодні у працях учених чіткого й однозначного вирішення, є визначення самої сутності корупції та її класифікації.

Мета статті. Головною метою цієї статті є спроба дослідити сутність корупції, запропонувати її авторське визначення, розглянути специфіку форм прояву та надати класифікацію.

Виклад основного матеріалу. В умовах неоголошеної війни з Російською Федерацією

забезпечення національної безпеки перетворюється на основну функцію виживання держави. Однак рівень корупції, який панує у всій системі державного управління, є одним з основних чинників, що створює реальну загрозу національній безпеці, негативно впливає на всі аспекти суспільного життя – політичний, економічний, управлінський, соціальний і правовий, громадську свідомість та діяльність владних інституцій на міжнародній арені. Корупція підриває авторитет владних інституцій, дискредитує діяльність публічних службовців і негативно впливає на правосвідомість громадян. Фактично вона набула рис, які визначають долю влади, економіки, держави і суспільства.

На сьогодні немає чіткого й однозначного визначення поняття «корупція». Проте з'ясування самого поняття та його сутності має велике теоретичне і практичне значення [1, с. 9].

Аналізуючи використання терміна «корупція» у вітчизняній науковій літературі, слід зазначити, що науковці розуміють суть цього явища як надзвичайно широкий спектр. При цьому інколи надають не лише загальні нечіткі формулювання визначення, а й такі, що є взаємовиключними. Іншим недоліком є зазначення у термінології суб'єкта корупційних дій лише особи, що має державну владу – чиновника. Не враховується роль іншої сторони, яка часто добровільно для конкретної вигоди пропонує хабар, розуміючи, що подібні дії і їх результат є незаконним та має негативні наслідки [2, с. 2].

Зокрема, В.І. Франчук та Ю.А. Комісарчук [3] зазначають, що найбільш поширеним визначенням корупції є використання державної влади в корисних цілях. На їхню думку, корупція – це використання службового становища посадовими особами для надання за винагоро-

ду різного роду матеріальних благ, пільг, послуг або інших переваг.

Між тим, корупція – це слово латинського походження, що означає псувати, завдавати шкоду, руйнувати, викривляти, фальсифікувати, а в найуживанішому варіанті – використання особою повноважень, наданих їй державою, з метою власного збагачення або на користь третіх осіб [3, с. 7].

Дослідження корупції потребує визначення її сутності та основних складових елементів. Це можливо лише за умов вивчення корупції як поняття не тільки правового та юридичного, а й суспільного, політичного, соціально-економічного та психологічного. Завдяки такому підходу з'являється можливість визначити місце і роль корупції у соціальних процесах та її вплив на розвиток держави і суспільства [4]. У практичній площині визначення сутності корупції, а також історичних, економічних, психологічних і соціальних передумов її існування необхідно для вироблення ефективних та дієвих механізмів протидії їй, вибору напряму формування антикорупційної політики держави.

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає кілька визначень поняття «корупція» [5], а саме:

– корупція – це використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення;

– корупція – це підкупність, продажність урядовців і громадських діячів.

Закон України «Про запобігання корупції» трактує термін «корупція» як використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [6]. Таке визначення поняття «корупція», як зауважували деякі дослідники, має багато недоліків, оскільки воно відображає розуміння корупції у вузькому значенні й може бути застосоване лише в контексті зазначеного Закону. Це суто правове розуміння корупції, на відміну від попередніх редакцій антикорупційних нормативно-правових актів у ньому визначено дві сторони корупційного пра-

вопорушення: той, хто дає (обіцяє), і той, хто бере (приймає обіцянку). Закон також розрізняє корупцію як явище і корупційне правопорушення – як конкретний її прояв [6].

Для всебічного дослідження поняття «корупція» необхідно ознайомитись із деякими визначеннями цього явища в міжнародно-правових актах. Відповідно до ст. 7 Кодексу поведінки посадової особи щодо підтримання правопорядку, прийнятого Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17.12.1979 р. [7], корупція визначається як «...дія або бездіяльність під час виконання обов'язків або у зв'язку з цими обов'язками в результаті вимагання чи прийняття подарунків, обіцянок або стимулів чи їх незаконне отримання кожного разу, коли має місце така дія чи бездіяльність».

Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ратифікована Україною 16.03.2005 р., набрала чинності 01.01.2006 р.) [8] визначає корупцію як «...прямі чи опосередковані вимагання, пропозицію, давання чи отримання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду й можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи».

Як зазначає дослідник А.С. Політова [4], під поняттям «корупція» слід розуміти суспільно небезпечне діяння, яке полягає у зловживанні або перевищенні влади чи службових повноважень службовою особою, а також одержання нею для себе чи інших осіб неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції) щодо такої вигоди. На її думку, це поняття дозволить окреслити коло корупційних правопорушень.

Авторський колектив дослідників – В.О. Криволапчук, М.Т. Бондарчук, С.М. Злепко, О.В. Шаповалов, Л.Г. Коваль [9] – характеризують корупцію як складне і багатоаспектне (економічне, правове, моральне) соціальне явище. Корупція, на їхню думку, є розгалуженою системою злочинних відносин, яка вражає не тільки державні структури, кредитно-фінансову, зовнішньоекономічну систему, підприємницьку діяльність, а й усі ланки влади, ставить під загрозу конституційні права і свободи громадян, їхню безпеку та національні інтереси держави. Вчені наголошують, що протидія корупції у правоохоронній системі є одним з найголовніших аспектів боротьби із цим явищем.

Є.В. Невмержицький [10] розглядає корупцію як політичний процес та визначає її як соціаль-

но-політичне явище. На його думку, зміст «корупції» зумовлений політичними, економічними і психологічними чинниками, системою негативних поглядів, переконань, установок і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних, громадських та приватних організацій, політичних партій, спрямованих на задоволення особистих корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, зловживання владою, хабарництва, надання пільг і переваг у супереч суспільним відносинам [10, с. 6].

С.М. Клімова та Т.В. Ковальова [1] характеризують корупцію як складне соціальне явище, яке полягає у використанні службового становища для отримання особистої вигоди, негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного життя й розвитку суспільства і держави.

Науковці М.В. Фоміна та В.В. Кузьменко [11] вважають, що визначення поняття корупції та її сутності необхідно досліджувати у контексті взаємозв'язку і взаємообумовленості стосовно визначеної сфери суспільних відносин. По суті, корупція є особливим типом відносин обміну, які об'єднують окремих людей, різні інститути в єдиний соціальний організм. Автори пропонують власну інтерпретацію визначення терміна «корупція» і визначають її як особливий вид обмінних відносин, які здійснюються з порушенням формальних і неформальних інституційних обмежень. Об'єктами купівлі-продажу є різного роду послуги, які надають визначені преференції, у вигляді неправомірних переваг покупцям (фізичним і юридичним особам), з одного боку, а з іншого – такі, що забезпечують неофіційні доходи продавцям (посадові особи держави, корпорацій і організацій) [11].

На думку російської дослідниці О.І. Хромової [12], особливості явища корупції слід розглядати у вузькому (модель підкупу) та у широкому значенні (зловживання службовим становищем із корисливих мотивів).

У вузькому визначенні корупції акцент робиться на сукупності нормативно закріпленого складу правопорушення, передбаченого законодавством. Специфікою цього правопорушення, що відрізняє його від інших правопорушень, є спеціальний суб'єкт – посадова особа, що використовує свій статус у корисливих цілях для особистого збагачення чи в групових інтересах.

В.М. Соловйов [13], досліджуючи явище «побутової корупції» (або «низової корупції»)

стверджує, що її сутність полягає у зловживанні посадовими особами нижчого рівня управління державою, працівниками установ і закладів, які фінансуються з державного або місцевого бюджетів і надають державні послуги громадянам, владними повноваженнями з метою незаконного отримання прибутку або в інших корисливих цілях [13, с. 180].

Таким чином, слід зауважити, що сучасна корупція характеризується як універсальне явище, що виходить за рамки дослідження будь-якої галузевої дисципліни та акумулює у собі складний комплекс соціальних, правових, філософських і економічних характеристик. Отже, на нашу думку, під поняттям «корупція» слід розуміти використання особою свого службового становища та / або владних повноважень з метою отримання матеріальної та нематеріальної вигоди особисто або для інших осіб, що тягне за собою порушення закону.

Проаналізувавши певні підходи щодо поняття та сутності корупції, слід докладніше зупинитись на її класифікації. Дослідники В.М. Гаращук, А.О. Мухатаєв [14] виокремлюють чотири основні рівні (види) корупції:

1) «високорівнева» (або «елітарна») корупція. Вона характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової сфери влади). Саме на цьому рівні, на їхню думку, розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі. Корупція на цьому рівні становить найбільшу небезпеку для держави та суспільства, оскільки представники центральних органів державної влади є розпорядниками бюджетних коштів, державного майна;

2) корупція у середніх ешелонах влади (регіонального рівня). У зв'язку з меншим рівнем повноважень відрізняється використанням корупціонерами державної власності в особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності, обмежені й владні повноваження чиновників. Однак, шкода від корупційних дій не набагато менша;

3) «низова» корупція (дрібного чиновництва), тобто держслужбовців, які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, готують або видають відповідні дозволи, здійснюють контрольні дії та безпосередньо притягають до правової відповідальності. На думку дослідників, із представниками цього

рівня корупції пересічні люди мають справу безпосередньо і доволі часто. Якщо «високорівнева» корупція «ковтає величезні шматки державної та приватної економіки», то корупція дрібна «повсякденно висмоктує матеріальний добробут громадян». Її небезпека полягає ще й у тому, що саме завдяки корупційним діям дрібних чиновників у громадян формується негативне уявлення про роботу державного апарату та про владу загалом;

4) корупція «від злиднів». На думку В.М. Гаращука, А.О. Мухатаєва, це найбільш безпечний вид корупції. Здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній основі, ситуативно, або коли вже склалось «зовсім скрутне матеріальне становище». Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняються службовими особами, які мають досить високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ. Ці дії є нетиповими для них. Вони б їх не вчиняли, якби не збіг особистих важких матеріальних обставин (наприклад, хвороба дитини тощо). Низькими посадовими окладами держава сама провокує людей на неправомірні дії. Небезпека цього рівня корупції полягає у тому, що поступово людина може звикнути до додаткових фінансових надходжень і почати самостійно утворювати корупційні схеми. У відсотковому відношенні така корупція є незначною і за формою проявів тотожна третьому рівню.

Крім зазначеної класифікації, автори пропонують поділяти корупцію за:

– сферами діяльності: 1) політична; 2) економічна або ділова (бізнес-еліта країни); 3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

– гілками влади: 1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади. Сюди ж слід віднести й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

– часом вчинення: 1) ситуативна; 2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, істотним матеріальним повненням власного бюджету (або його основною статтею) [14, с. 24–32].

Кожен із цих видів (рівнів) корупції має як спільні, так і особливі риси.

Більш складною та багатокритеріальною є класифікація, розроблена М.В. Фоміною та В.В. Кузьменком [11]. Вони пропонують поділяти корупцію за формою прояву та видом, вико-

ристовуючи при цьому різні критерії, зокрема:

– за суб'єктом корупційних відносин: суб'єкти-хабарники – державні службовці, менеджери державних і приватних підприємств, політичні діячі; суб'єкти, що пропонують хабар, – громадяни, приватні підприємці, приватні легальні фірми, тіньовий бізнес, державні підприємства, політичні діячі, державні службовці;

– за метою корупції з погляду її суб'єктів: суб'єкти-хабарники – збагачення за рахунок отримання матеріально-грошових цінностей, обмін послугами (протекціонізм, патронаж, фаворитизм); суб'єкти, що пропонують хабар, – прискорення вирішення питань у межах правового поля, вирішення питань за межами правового поля, отримання вигідних державних замовлень, кар'єрне зростання, лобювання необхідних нормативно-правових актів, встановлення «добрих відносин», отримання конкурентних переваг;

– за ініціативністю корупційних відносин: вимагання хабара посадовою особою; підкуп посадових осіб за ініціативою суб'єктів, що пропонують хабар; традиціоналізм у корупційних відносинах;

– за рівнем організації та розповсюдження корупційних відносин: «низинна» корупція (місцева, регіональна), «верховинна» корупція (національна, міжнародна);

– за типом організації корупційних відносин: локальний – має разовий характер; стільниковий – має сезонний або постійний характер;

– за видом корупційних відносин: тверді – хабар у вигляді товару, грошовий хабар, хабар у вигляді різного роду матеріальних цінностей (антикваріат, коштовності, ювелірні прикраси тощо); м'які – непотизм (кумівництво), кронізм (протекціонізм), фаворитизм, патронаж, лобізм, клановість, трайбалізм, місництво та інші;

– за мірою централізації корупційних відносин: децентралізована корупція (випадкова), централізована корупція («знизу до верху»), централізована корупція («зверху до низу»);

– за регулярність корупційних дій: епізодична корупція, систематична або інституційна корупція, клептократична – корупція як невід'ємна частина владних відносин [11].

Між тим, окрім наведених критеріїв, корупційні відносини автори пропонують класифікувати, наприклад, за рівнем збагачення від корупційних дій, за рівнем негативного впливу

корупції на економічний (або соціальний) розвиток держави, за рівнем впливу на стабільність, за впливом на формування міжнародного іміджу держави тощо.

С.М. Клімова та Т.В. Ковальова [1] запропонували свою класифікацію типології корупції. Залежно від критерію її прояву вони поділяють на такі напрями:

- хто зловживає службовим становищем: державна (корупція чиновників), комерційна (корупція менеджерів фірм), політична (корупція політичних діячів);

- хто дає хабара: індивідуальний хабар (з боку громадянина), підприємницький хабар (з боку легальної фірми), кримінальний підкуп;

- форма вигоди від корупції для отримувача хабара: грошові хабарі, обмін послугами, отримання вигоди іншого майнового характеру;

- мета корупції з погляду того, хто дає хабара: прискорювальний хабар (щоб той, хто отримав хабара, швидше робив те, що повинен за службовим обов'язком), гальмувальний хабар (щоб той, хто отримав хабара, порушив свої службові обов'язки), хабар за «добре ставлення» (щоб той, хто отримав хабара, умисно не чіплявся до того, хто дав хабара);

- рівень поширеності корупційних відносин: низова корупція – у нижчому й середньому ешелонах влади; елітарна корупція – серед вищих чиновників і політиків; вертикальна – всередині органу державної влади, як правило, між керівником і підлеглим; міжнародна корупція;

- регулярність корупційних зв'язків: епізодична корупція, систематична (інституційна) корупція, клептократія (корупція як невід'ємний компонент владних відносин) [1, с. 48–49].

Отже, беручи до уваги погляди різних учених, на нашу думку, слід виокремити два основні критерії класифікації – управлінський (рівень поширення корупції) та матеріальний (рівень суми неправомірної вигоди):

1) управлінський рівень: політична (вища) корупція, управлінська (середня) корупція, дрібна (побутова) корупція;

2) матеріальний рівень неправомірної вигоди: дорівнює або більше 500 мінімальних заробітних плат – «вища» корупція; від 500 до 50 мінімальних заробітних плат – «середня» корупція; до 50 мінімальних заробітних плат – «дрібна» корупція.

Усі ці моделі описують перетворення корупції на системне явище, тобто на невід'ємну частину політичного устрою й усього суспільного життя.

Висновки і пропозиції. Таким чином, сьогодні не існує чітко визначених для всіх політичних систем єдиного розуміння сутності та змісту корупції. Те, що на Заході сприймається як корупція, у мусульман може бути складовою їхньої культури. Для більшості держав гострота цієї проблеми стала загальноновизнаною.

Здійснене дослідження дало можливість зробити висновки, що традиційні визначення корупції мають один суттєвий недолік, який зумовлений одностороннім підходом, коли державу сприймають як одну велику корупційну схему, а державного службовця – у ролі корупціонера, який має певні обов'язки та може їх використовувати з особистою вигодою. При цьому інша сторона корупційних дій залишається, умовно кажучи, у тіні. Такий підхід повністю виправданий щодо соціально-економічних систем, в яких розмежовані влада і бізнес, але зовсім не відображає реального стану речей в умовах зміни політичних систем, а тим більше в Україні.

Поняття корупції та її сутності необхідно досліджувати у контексті взаємозв'язку і взаємозумовленості стосовно визначеної сфери суспільних відносин. По суті, корупція є особливим видом відносин обміну, які об'єднують окремих людей, різні інститути в єдиний соціальний організм.

На нашу думку, класифікувати корупцію потрібно за двома основними критеріями – управлінським та матеріальним, що є найближчим для державного управління.

Імовірно, що розроблена і представлена класифікація не є вичерпною, не охоплює усієї багатобічної гами корупційних відносин, але її наявність спрощує розуміння поняття корупції як суспільно-політичного явища, що сприятиме розробці більш дієвих методів боротьби з нею.

Список використаної літератури:

1. Клімова С.М. Організація запобігання та протидії корупції в Україні : [навч. посіб.] / С.М. Клімова, Т.В. Ковальова. – Х., 2012. – 283 с.
2. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади / В.В. Побережний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf>.
3. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження. – Львів, 2011. – 220 с.
4. Політова А.С. Поняття корупції: проблеми визначення / А.С. Політова // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3-2. – С. 268–272.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. – Ірпін, 2009. – 1736 с.
6. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Кодекс поведінки посадової особи щодо підтримання правопорядку : резолюція 34/169 Генеральної асамблеї ООН від 17.12.1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
8. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4.11.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_102.
9. Соціально-психологічні аспекти виявлення і попередження корупції та інших правопорушень серед працівників міліції : [монографія] / за заг. ред. В.О. Криволапчука. – Вінниця : ВНТУ, 2009. – 134 с.
10. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : [монографія] / Є.В. Невмержицький. – К., 2008. – 368 с.
11. Фоміна М.В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин / М.В. Фоміна, В.В. Кузьменко // Економічний вісник університету. – 2013. – Вип. 21(1). – С. 182–186. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/есву_2013_21\(1\)_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/есву_2013_21(1)_31).
12. Хромова Е.И. Коррупция как социально-правовой феномен / Е.И. Хромова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 5. – С. 22–27. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law-journal.ru/files/pdf/201105.pdf>.
13. Соловйов В.М. «Побутова корупція»: сутність, генеза та сучасні тенденції в Україні / В.М. Соловйов // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2011. – Вип. 25–26. – С. 173–182. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2011_25-26_20.
14. Гаращук В.М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : [монографія] / В.М. Гаращук, А.О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – 144 с.

Яковенко С. Б. Сущность коррупции и её классификация

В статье исследуется сущность явления коррупции. Анализируются взгляды исследователей относительно определения понятия «коррупция». Рассматривается сущность, формы и классификация проявления коррупции. Предложено авторское определение понятия «коррупция».

Ключевые слова: коррупция, классификация коррупции, взяточничество, коррупционные отношения, злоупотребления, чиновник, государственный служащий.

Yakovenko S. B. The essence of corruption and its classification

The article examines the essence of the phenomenon of corruption. The views of researchers on definition of the term “corruption” analyzed. The essence, forms and classification of corruption are explored. The author’s definition of “corruption” as a term is offered.

Key words: corruption, classification of corruption, bribery, corruption relationships, abuse, official, public servant.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 352

В. Г. Волошин

аспірант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

СУТНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНІКАЦІЙНОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У роботі проведено вивчення сутності діяльності комунікаційного та інформаційного характеру державних органів влади та їх використання. Виокремлено основні етапи від початку існування до періоду активного розвитку діяльності інформаційного та комунікаційного характеру органів державної влади України. Діяльність комунікаційного та інформаційного характеру наведена в якості найбільш впливових способів для раціонального та ефективного державного управління, налагодження продуктивної комунікації органів влади та суспільства у суспільно-інформаційних інтересах.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційні технології, механізм державного управління, електронне врядування, інформаційне суспільство.

Постановка проблеми. Стратегією для збільшення національних ресурсів є діяльність інформаційного та комунікаційного характеру, яка має великий вплив на управління країною. У зв'язку з виникненням нових засобів масової інформації та їх експлуатацією відбулись значні зміни у політиці держави завдяки специфічності нових інструментів. Найбільш важливою ідейною системою є саме діяльність комунікацій та інформації, у якій можна простежити переробку та зберігання великої кількості даних, тому інструментами для подальшої роботи є наслідки прийняття рішень у сфері інновацій.

Діяльність державних органів спрямовується на комунікаційну та інформаційну сферу, яка ставить складні завдання для вивчення. Ці завдання потрібно вирішувати лише владою, тому що саме держава має сприяти розробці, збереженню та подальшому поширенню інформації, яка повинна приносити користь. Діяльність керівників спрямована на підтримку власних інтересів, але для того, аби використовувати існуючі ресурси та впливати у подальшому на будь-який стан у країні, необхідно скерувати дії на вивчення сутності комунікативного та інформаційного характеру. Саме тому важ-

ливим напрямом у науці є досконале вивчення процесів комунікацій та інформаційної діяльності органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатьма науковцями підіймалось питання про діяльність держави у сфері комунікацій та інформації. Найбільш широко розглядали проблему у своїй роботі С. Бакуменко, А. Баронін, А. Гошко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, О. Крутій, В. Мартиненко, Г. Почепцов, В. Ребкало, В. Смоловик, Ю. Сурмін, С. Телешун та ін.

Але процес співробітництва держави із суспільством у сфері діяльності комунікаційного та інформаційного характеру в Україні ще не є досконало дослідженим і проаналізованим, що не гарантує комплексного пояснення.

Як правило, більша частина науковців під час вивчення матеріалів інформації та комунікацій зорієнтовані на позитивний вплив застосування цієї діяльності, з чого слідує відсутність ґрунтовних досліджень. Також характерна відсутність визначення проблемних питань інформаційної діяльності у державних органах та способів зменшення їх впливу.

Мета статті – дати досконале пояснення теорії та віднайти оптимальні можливості використання у майбутньому органами влади напря-

мів діяльності комунікаційно-інформаційного характеру.

Виклад основного матеріалу. Політична спроможність є об'єктом служби для суспільства, де народ встановлює норми та дає певні доручення, які повинна виконувати влада на певному етапі. Тому держава повинна бути забезпеченою у можливості громадян мати доступ до будь-якої інформації, що подана прозоро та відкрито.

Насамперед прозорість має бути на рівні державності, тому що саме у процесі відкритих даних є можливість ефективно побороти корупційні засади в управлінні країною та збільшити відповідальність влади перед суспільством. Забезпечення постійного доступу для кожного громадянина України до інформаційних джерел є ключовим методом для повернення довіри людей до органів влади, а також подальшого недопущення повільності прийняття управлінських рішень.

Діяльність у сфері комунікацій та інформації виконує важливу функцію для розвитку системи державного управління держави, адже завдяки діяльності комунікаційного та інформаційного характеру зростає ефективність розробки та впровадження реформ, які не могли отримати великого розголосу у суспільстві та в органах державної влади через обмеження технологічних процесів. Завдяки інформаційним інноваціям з'явилися нові можливості надання доступу для суспільства до послуг органів влади (суспільних послуг). Згідно з попередніми до-

слідженнями сучасне суспільство не має повного доступу до організації структури державного управління та іншої необхідної інформації [2, с. 50].

Найбільш впливовим засобом організації державної політики є діяльність комунікаційно-інформаційного характеру. Саме надання інформації та комунікацій завдяки відповідним мережам інформаційних даних та глобальним засадам у сфері інформаційних технологій дозволяє забезпечити роботу органів державної влади у реальному режимі, робить співпрацю із суспільством (фізичними, юридичними особами або установами) більш доступною та легкою, включаючи ефективне вирішення проблемних питань сьогодення. Автоматизація інфраструктури взаємодії представників держави та органів самоврядування із представниками народу, а також господарствами (з метою виконання певних зобов'язань) є ключовою складовою діяльності інформаційно-комунікаційного характеру.

Для відкриття нових можливостей в інноваційній сфері, політичних, міжнародних та економічних галузях потрібно використовувати діяльність комунікаційно-інформаційного характеру як засіб державних органів для взаємодії з населенням. Іншим країнам уже давно вдалось досягти розвитку завдяки процесам інформації та комунікації.

Інформаційне забезпечення є найбільш важливим процесом для досягнення успіху в розвитку країни, що впливає на загальну ситуацію

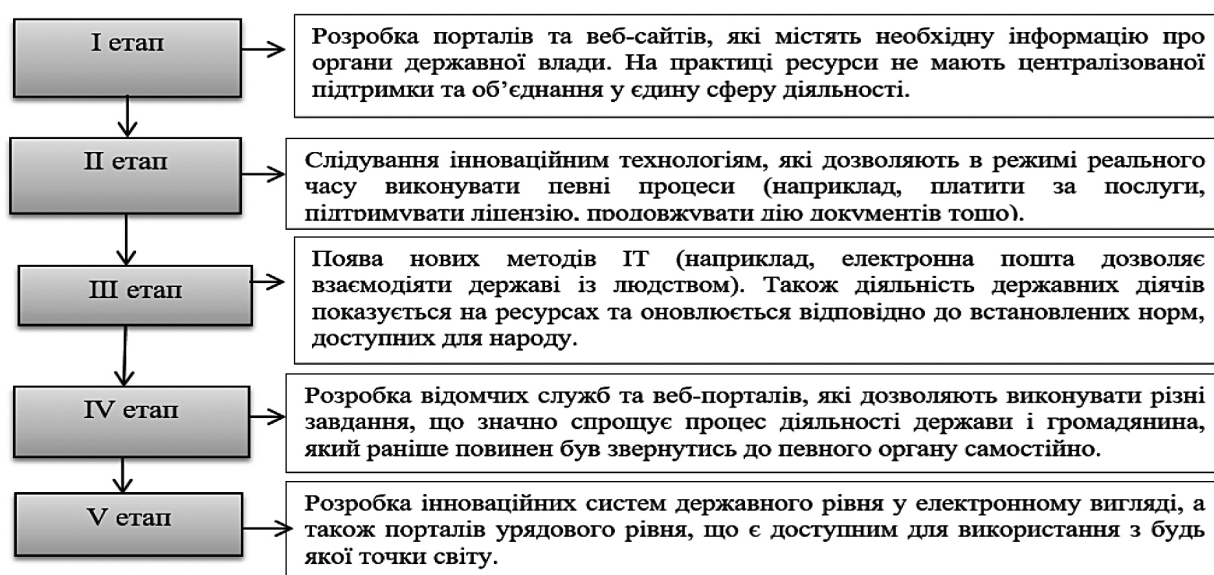


Рис. 1. Етапи розвитку діяльності інформаційного та комунікаційного характеру органів влади у сучасній Україні

в економіці та суспільно-політичний рівень держави.

Основне завдання державного органу у сфері інформаційно-комунікаційного забезпечення – це опрацювання, отримання та генерація необхідної інформації, яка поширюється населенню. Стратегія оперативного впливу зумовлюється отриманою раніше інформацією. Правдивість та прозорість даних дозволяє вирішити велику кількість управлінських завдань та успішно виконати їх у процесі роботи.

Аналіз актуальності та користі інформації є основною проблемою для державних органів, але питання потрібно вирішувати, тому що саме комунікативно-інформаційна діяльність має пряме відношення до процесів державного управління. Для того, щоб здійснювати державне управління, необхідно мати конкретну інформацію, тобто таку, що характеризує потреби управління та інтереси громадян. Не слід використовувати загальновідому інформацію, варто знаходити певні засоби конкретизації для проведення та організації керування, встановлення достовірних даних [1].

З цього можна зробити висновок, що управлінська інформація повинна відповідати таким критеріям: значущості для країни та її місця у житті кожного громадянина, у роботі конкретного органу держави (узгодження із компетенцією складових засад держави інформації про керування є обов'язковим для виконання завдань тієї чи іншої країни); правильності і прозорості, відповідності законодавству та актам правового значення, які необхідно реалізувати в обов'язковому порядку у процесі керування; технічним закономірностям і стану державних управлінських об'єктів, які проводять чітку конкретизацію дій політики органів виконавчої влади, а також визначають специфіку відносин у процесі управління.

Існує й інша проблематика діяльності у системі державного управління інформаційного та комунікаційного характеру – це науковий супровід керуючих даних. Як правило, саме повідомлення та фіксування будь-чого відбувається завдяки інформації, але те, що вона вміщає, повинно бути цілісно осмислено та проаналізовано. Для того, аби зробити якісний аналіз, є потреба у вивченні певного матеріалу та пізнання у науковій сфері. На сьогодні, щоб прийняти раціональне рішення, вивчити інформаційну сферу недостатньо, оскільки майже всі питання потребують управлінського досвіду. Причинами цього можна назвати таке:

- існування суспільства із часом почало ускладнюватись, відповідно, існує тісний взаємозв'язок між різними галузями;

- суттєво збільшилась інтенсивність суспільного розвитку, тому виникає необхідність у вивченні потреб суспільства, передбаченні майбутніх кроків та процесів діяльності механізмів, що розвиваються [3].

Якщо у суспільства з'являється можливість своєчасно та швидко використовувати інформацію (проводити аналіз, збір, обробку) як із внутрішнього, так і зовнішнього світу, то тоді процеси розвитку стають більш інтенсивними. На загальнодержавному рівні формуються спеціальні комітети та групи, які намагаються проаналізувати та дослідити перелік питань методами інтерв'ю, анкетуванням тощо.

Формування електронних баз даних та їх подальша передача, система опрацювання та автоматизація робочих місць службовців органів виконавчої влади мають бути основними елементами діяльності інформаційного та комунікаційного характеру державних органів на місцях. Основними системами інформаційної діяльності є підсистеми автоматизованих даних периферійного типу, які включають необхідні технічні пристрої (це може бути техніка для обчислення, програми для виконання різноманітних завдань, спеціалізовані бази даних тощо). Існують також системи експертного значення, які розробляються для якісної обробки та генерації певних рішень для результативного управління, спрямовані на розв'язок завдань із невеликою структурою [7].

Ефективність функціонування інформаційно-комунікаційної системи в Україні – це величезна проблема, яка переважає навіть недостатню державну фінансову підтримку. На сьогодні на сайтах державних керівних та адміністративних установ є можливість ознайомлення з даними переважно в односторонньому порядку. Взаємодії між владою та суспільством в електронному режимі держава поки що не намагається досягти, що уповільнює розвиток у соціальній сфері, тоді як органи влади розвинутих країн зацікавлені у практиці двосторонньої комунікації. Стан діяльності інформаційного та комунікаційного характеру в Україні є досить утрудненим, так як рівень розвитку інформаційних технологій інформації суттєво випереджає потреби держави та запити органів виконавчої влади, зокрема проблеми недостатньої публічності роботи органів

влади. Також характерна відсутність інформаційно-комунікаційного зв'язку між державним управлінням на центральному і місцевому рівнях, між органами місцевого самоуправління та суспільством із невеликою кількістю доступних джерел або способів розповсюдження інформації. Це пояснюється тим, що певні сфери технологічної діяльності не відповідають державним інтересам, що не є характерним для розвинутих зарубіжних країн.

Двостороннє інформаційне співробітництво та обмін інформацією між суспільством та державою є ключовим способом для розвитку успішного державного управління у розвинутих країнах. У них створені органи влади, які займаються питаннями надання обміну необхідною інформацією з громадянами, активно використовується метод керування даними в електронному режимі завдяки створенню спеціальних департаментів та органів інформаційного забезпечення. На жаль, в Україні не використовуються інститути для забезпечення необхідною інформацією та комунікації з суспільством. Слід зазначити, що розвиток системи інформатизації відбувається хаотично, оскільки не розроблено комплексних стратегій інформаційно-комунікаційної діяльності. Діяльність державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації Міністерства транспорту та зв'язку України й Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України спрямовані на вирішення лише тих проблем технічного характеру, які окремо визначає держава, тоді як центральні органи влади не мають спрямованості на вирішення проблем із якістю систем інформаційного та аналітичного характеру і подальшого взаємозв'язку між суспільством та органами самоврядування. Лише окремі місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування беруть на себе відповідальність за якісне забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної сфери [4].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, слід зазначити, що сучасна держава намагається впровадити новітню систему оптимізації діяльності комунікативно-інформаційної сфери. Проте в інформаційно-комунікаційній роботі органів державної влади виникає низка системних проблем, серед яких можемо виокремити таке: розвиток діяльності у сфері комунікативного та інформаційного характеру фінансується державою не достатньо,

службовці органів державної влади мають невеликий досвід у технологіях сучасного інформаційно-аналітичного забезпечення, нормативно-правова база законодавства є недосконалою, громадяни не мають повного доступу до прозорості та публічної державно-управлінської інформації у мережі тощо. Якщо провести необхідні реформи у сферах комунікації та інформаційної діяльності, то взаємозв'язок між владою та суспільством вийде на новий рівень.

Дослідження у сфері комунікативно-інформаційної діяльності органів державної влади у майбутньому повинні спрямовуватись на більш злагоджену стратегічну взаємодію між владою та суспільством, що забезпечить активну участь суспільства у прийнятті державних рішень та вирішенні питань, які спрямовані на підтримку інформаційно-комунікаційної сфери. Це дозволить удосконалити складову управлінської діяльності, дасть більш широке розуміння діяльності органів влади суспільством та забезпечить зворотній зв'язок, що є основним завданням для держави, яка розвивається.

Список використаної літератури:

1. Дуда А.В. Зв'язки з громадськістю в державному управлінні : [конспект лекцій] / А.В. Дуда, О.В. Загвойська. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 72 с.
2. Ефективна комунікація між державною службою та засобами масової інформації / пер. з англ. Л.Б. Магдюк, О.М. Рудік. – Д. : Центр економічної освіти, 2008. – 68 с.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
4. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н.К. Дніпро. – К. : ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.
5. Логунова М. Значення політичних комунікацій у здійсненні державного управління / М. Логунова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?ida=619>.
6. Петренко І. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан та перспективи розвитку / І. Петренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2606/>.
7. Шпортко О. Поле публічної політики / О. Шпортко // Політичний менеджмент. – 2010. – № 5 (44). – С. 90–96. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2606/>.

Волошин В. Г. Сущность деятельности коммуникационного и информационного характера органов государственной власти

В работе проведено изучение сущности деятельности коммуникационного и информационного характера государственных органов власти и их использования. Выделены основные этапы от начала существования к периоду активного развития деятельности информационного и коммуникационного характера органов государственной власти Украины. Деятельность коммуникационного и информационного характера приведена в качестве наиболее влиятельных способов для рационального и эффективного государственного управления, налаживания продуктивной коммуникации органов власти и общества в общественно-информационных интересах.

Ключевые слова: *информационно-коммуникационные технологии, механизм государственного управления, электронное управление, информационное общество.*

Voloshyn V. H. The essence of the activity of communication and information nature of the public authorities

The article studies the essence of information and communication activity of public authorities and its implementation in Ukraine. The stages of development of information and communication activity of public authorities in Ukraine are separated out. Information and communication activity is considered as an effective mechanism of state management and a form of cooperation between the government and citizens in the information society.

Key words: *information and communication technologies, public administration, e-governance, information society.*

Л. В. Прудиус

кандидат наук з державного управління,
заступник директора – начальник відділу програмного
забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК КОРПОРАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню проблеми розвитку корпоративної культури державних службовців відповідно до нового законодавства про державну службу та з урахуванням принципів соціального діалогу для забезпечення професійної і доброчесної державної служби. Проаналізовано дослідження вітчизняних науковців та нормативно-правову базу із зазначеної проблематики. З'ясовано сутність, принципи, функції та завдання корпоративної культури. Обґрунтовано, що формування корпоративної культури державних службовців та розробка стандартів корпоративної культури на державній службі мають здійснюватись з урахуванням норм Конституції України, положень нового законодавства про державну службу та законодавства про соціальний діалог.

Ключові слова: принципи корпоративної культури, кодекс корпоративної культури, етика державних службовців, запобігання корупції, очищення влади, правила етичної поведінки, соціальний діалог.

Постановка проблеми. Визначений Україною європейський вектор розвитку спрямований на реформування державної служби шляхом впровадження європейських цінностей та принципів демократичного врядування, створення професійної та доброчесної державної служби, орієнтованої на потреби громадян, формування нової культури та стилю у публічному управлінні.

Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 роки, метою якої є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою, передбачено здійснення заходів, спрямованих на формування корпоративної культури [13].

Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 236 від 25.12.2013 року були затверджені Методичні рекомендації та Примірний кодекс корпоративної культури державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату для надання методично-консультативної допомоги, забезпечення системного підходу до формування, підтримки та розвитку корпоративної культури у державних органах у контексті впроваджен-

ня нової системи управління персоналом на державній службі, реалізації положень Закону України «Про державну службу» № 4050-VI від 17.11.2011 року та на виконання п.п. 16 і 19 Плану заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженого Указом Президента України № 229 від 23.04.2013 року [8].

Під корпоративною культурою державного органу у Методичних рекомендаціях розуміється унікальна система цінностей та переконань у державному органі, що безумовно підтримується всіма працівниками цього органу і пов'язана з кінцевою метою його діяльності, зумовлює поведінку всіх його працівників, способи прийняття рішень, шляхи об'єднання колективу та окремих працівників для досягнення поставлених перед ним цілей і завдань. Отже, метою корпоративної культури визначено забезпечення високої результативності діяльності державного органу за рахунок підвищення ефективності управління та якісного поліпшення діяльності державного органу [8].

До основних складових корпоративної культури, які властиві будь-якому державному органу, віднесено: цінності державної служби; правила етичної поведінки, дрес-код; прийняту систему лідерства; стиль управління; методи

запобігання виникненню та вирішенню конфліктів; систему комунікації та взаємовідносини у колективі; усвідомлення себе і свого місця у державному органі; вимоги до рівня професійної компетентності, визначені у профілях професійної компетентності посад державної служби; особисті якості персоналу (звички та схильності, потреби, інтереси, моральні цінності, темперамент тощо); форми поведінки персоналу, що постійно відтворюються (ритуали, традиції, звичаї тощо); систему мотивації; розвиток і самореалізацію працівників державного органу [8].

Водночас у зв'язку з прийняттям нового законодавства про державну службу зазначені Методичні рекомендації [8] потребують приведення у відповідність до Законів України «Про державну службу» [5], «Про запобігання корупції» [6], «Про очищення влади» [11] та законодавства про соціальний діалог.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що корпоративна культура є ефективним інструментом управління персоналом та забезпечення результативності й ефективності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та вищих навчальних закладів, тому викликає значний інтерес у науковому середовищі. Формуванню та розвитку корпоративної культури присвячені дисертаційні роботи Т.О. Беляк [1], Н.В. Щербак [16], а також дослідження Л.В. Дроб'язко [2], О.В. Тарасової [14], І.М. Новак [4], Н.Ю. Фіщук [15] та інших.

Однак, незважаючи на значний науковий доробок із дослідження зазначеної проблематики, питання щодо розвитку корпоративної культури державних службовців відповідно до нового законодавства про державну службу та з урахуванням принципів соціального діалогу залишається недостатньо вивченим.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження проблеми формування та розвитку корпоративної культури державних службовців відповідно до нового законодавства про державну службу та з урахуванням принципів соціального діалогу для забезпечення якісної, професійної, доброчесної та орієнтованої на громадян державної служби.

Виклад основного матеріалу. Аналіз досліджень щодо формування та розвитку корпоративної культури свідчить про різні підходи до визначення поняття корпоративної культури, її мети, завдань, функцій та принципів. Спільним

серед науковців у розумінні поняття корпоративної культури є те, що її розглядають як систему (сукупність) цінностей і норм поведінки персоналу для досягнення цілей підприємства, установи, організації.

Зокрема, Л.В. Дроб'язко розглядає корпоративну культуру як інструмент ефективного управління персоналом [2], О.В. Тарасова – як інструмент ефективного менеджменту підприємства. На її думку, корпоративна культура підприємства – це система колективних цінностей, переконань, традицій і норм поведінки працівників, тому метою корпоративної культури автор визначила формування поведінки персоналу, що сприяє досягненню цілей підприємства. Для досягнення мети запропоновано вирішувати такі завдання: розвиток у персоналу почуття причетності до справ підприємства, заохочення залучення персоналу в спільну діяльність на благо підприємства, зміцнення стабільності системи соціальних відносин, підтримка індивідуальної ініціативи працівників, надання допомоги персоналу в досягненні особистого успіху, створення атмосфери єдності менеджерів і персоналу у підприємстві, делегування відповідальності, зміцнення корпоративної родини (вітання персоналу із сімейними святами, подіями тощо) [14].

Т.О. Беляк [1] та І.М. Новак [4] розглядають корпоративну культуру як важливий інструмент розвитку соціального діалогу. Так, з позиції І.М. Новак корпоративна культура є ефективним інструментом стратегічного розвитку організації, що допомагає їй досягати позитивних результатів у власній діяльності, дає можливість ідентифікувати її серед інших, генерує прихильність цілям організації, зміцнює соціальну стабільність, є механізмом контролю, що спрямовує і формує відносини та поведінку окремих груп працівників [4]. На думку Т.О. Беляк, корпоративна культура є складною, багатоаспектною системою цінностей, переконань, традицій, принципів та норм поведінки, формування яких відбувається під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників (історичних, культурних, економічних, політичних, ментальних), зумовлюючи певний вектор розвитку соціально-трудових відносин, досягнення певних результатів у діяльності персоналу і підприємства в цілому. До найважливіших функцій корпоративної культури вона відносить: функцію формування корпоративних цінностей, формування позитивного іміджу підприємства, розвиток прогресивних соціально-трудових від-

носин у формі соціального партнерства, консолідуючу функцію та функцію створення єдиного культурного простору [1].

Н.Ю. Фіщук серед функцій корпоративної культури називає такі: надання співробітникам організаційної ідентичності, визначення внутрішнього уявлення про підприємство та його головні цінності, що є важливим джерелом самоідентифікації персоналу як команди (впливає на рівень компетенції і трудовий менталітет – складові трудового потенціалу); допомога новим співробітникам швидко адаптуватись і долучитись до ефективної роботи, правильно сприймати явища, що відбуваються на підприємстві, завдяки знанням про головні принципи корпоративної культури (впливає на організованість і трудову активність); стимулювання прояву індивідуальної і колективної відповідальності під час виконання окреслених завдань, зокрема у сфері інновацій (впливає на мобільність і здатність до розроблення інновацій) [15].

Державна служба як інститут має свої характерні особливості, які визначають і особливості формування та розвитку її корпоративної культури.

Так, досліджуючи особливості корпоративної культури державної служби, Л.В. Дроб'язко зазначає, що державна служба має публічний характер, тобто стоїть між державою і людиною, виражаючи інтереси певних груп людей, з одного боку, і державних структур – з іншого. Тому поняття корпоративної культури в органах державної влади вона пропонує розглядати як сукупність цілей, цінностей, норм, традицій, їх унікальність, які поділяють і зберігають державні службовці, забезпечуючи виконання управлінських функцій виконавчої влади [2].

Підтримуючи такий підхід, маємо зазначити, що, на нашу думку, враховуючи основні положення Закону України «Про державну службу» [5], корпоративна культура державних службовців – це сукупність загальноприйнятих цінностей, переконань, норм і правил поведінки, етики і ділового етикету державних службовців, визначена відповідно до принципів державної служби, місії і цілей державних органів на засадах лідерства, гуманізму, поваги, толерантності та соціального діалогу для забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, формування її позитивного іміджу, забезпечення довіри суспільства до дер-

жавної служби та сприяння самореалізації і саморозвитку державних службовців.

Цілком погоджуємось із Н.В. Щербак, якою визначено такі принципи корпоративної культури службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: високий корпоративний дух і постійна робота над його зміцненням; пошана та відсутність бар'єрів у відносинах керівництва і співробітників; заохочення ініціативи та прагнення до самовдосконалення, а також дотримання етичних норм корпоративної поведінки; дотримання норм ділової етики; формування й підтримка позитивного іміджу органів місцевого самоврядування; формування та розвиток корпоративного стилю; соціальна відповідальність; орієнтація на надання якісних адміністративних (муніципальних) послуг громадянам і забезпечення сталого місцевого розвитку тощо [16].

Враховуючи, що відповідно до Закону України «Про державну службу» [5] державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, вважаємо, що формування та розвиток корпоративної культури державних службовців, а також розробка стандартів корпоративної культури на державній службі має здійснюватись з урахуванням норм Конституції України [4] та положень нового законодавства про державну службу і соціальний діалог. Розглянемо докладніше відповідні нормативно-правові акти.

1. Закон України «Про державну службу». Визначає принципи державної служби (верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності), правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства [5].

2. Закон України «Про очищення влади». Визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні. Очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [11].

3. Закон України «Про запобігання корупції» [6] та підзаконні акти, прийняті на його виконання [7; 9; 10]. Так, у розділі VI Закону визначено правила етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме: вимоги до поведінки осіб (ст. 37), додержання вимог закону та етичних норм поведінки (ст. 38), пріоритет інтересів (ст. 39), політична нейтральність (ст. 40), неупередженість (ст. 41), компетентність і ефективність (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43), утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44) [6].

Зокрема, у ст. 37 Закону зазначено, що загальні вимоги до поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватись під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у випадку необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників. [6]

Для реалізації Закону України «Про запобігання корупції» [6] було прийнято низку підзаконних актів [7; 9; 10].

Так, на виконання абзацу першого частини другої ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції» [6] наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 5.08.2016 р. було затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців, якими вони зобов'язані керуватись під час виконання своїх посадових обов'язків, та визначають загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, правила щодо використання службового становища, використання ресурсів держави та територіальної громади, використання інформації та обміну інформацією. Дотримання державними службовцями вимог цих Загальних правил враховується під час

проведення щорічного оцінювання їхньої службової діяльності [7].

Для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб з урахуванням прогресивного й успішного досвіду країн-членів Європейського Союзу урядом прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців та ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» № 65 від 11.02.2016 р. Ці Правила регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме: 1) служіння державі і суспільству; 2) гідної поведінки; 3) доброчесності; 4) лояльності; 5) політичної нейтральності; 6) прозорості і підзвітності; 7) сумлінності. Під час прийняття на державну службу особа ознайомлюється з цими Правилами та зобов'язана їх дотримуватися у своїй подальшій службовій діяльності [9].

Важливу роль відіграють для державних службовців правила їхнього внутрішнього службового розпорядку. Для організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, іншого державного органу, його апарату (надалі – державний орган), визначення режиму роботи, умов перебування державного службовця в органі державної влади та забезпечення раціонального використання його робочого часу наказом Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. затверджено Типові правила внутрішнього службового розпорядку. Цими Правилами визначено загальні правила етичної поведінки в державному органі; робочий час і час відпочинку державного службовця; порядок повідомлення державним службовцем про свою відсутність; перебування державного службовця в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні та після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів, доручень та розпоряджень зі службових питань; дотримання загальних інструкцій з охорони праці та протипожежної безпеки; порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем [10].

Зокрема, серед загальних правил етичної поведінки в державному органі визначено, що:

– державні службовці повинні дотримуватись вимог етичної поведінки;

– державні службовці у своїй роботі повинні дотримуватись принципів професійності, принципів доброчесності, дбати про свою професійну честь і гідність;

– державні службовці повинні уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування;

– неприпустимими є прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян;

– державні службовці під час виконання своїх посадових обов'язків повинні дотримуватись взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку [10].

4. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» та законодавство про соціальний діалог. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» законодавство України про соціальний діалог базується на Конституції України і складається із Законів України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», цього Закону, трудового законодавства, інших нормативно-правових актів [12].

Відповідно до Закону України «Про соціальний діалог в Україні» соціальний діалог – це процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [12].

Для врегулювання соціально-трудова відносин соціальний діалог має здійснюватись на принципах законності та верховенства права, репрезентативності і правоможності сторін та їхніх представників, незалежності та рівноправності сторін, конструктивності та взаємодії, добровільності та прийняття реальних зобов'язань, взаємної поваги та пошуку компромісних рішень, обов'язковості розгляду пропозицій сторін, пріоритету узгоджувальних процедур, відкритості та гласності, обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей, відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань шляхом

укладення колективного договору, який може передбачати додаткові порівняно з чинним законодавством і угодами гарантії, соціально-побутові пільги тощо [12].

Висновки і пропозиції. Таким чином, корпоративна культура державних службовців має формуватись і розвиватись на принципах служіння державі і суспільству, гідної поведінки, доброчесності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості і підзвітності, сумлінності, на засадах лідерства, гуманізму, поваги, толерантності та соціального діалогу для забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, формування її позитивного іміджу, забезпечення довіри суспільства до державної служби та сприяння самореалізації і саморозвитку державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Беляк Т.О. Активізація впливу корпоративної культури на розвиток соціально-трудова відносин : дис. ... канд. економ. наук : спец. 08.00.07 «Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика» / Т.О. Беляк ; Кіровоград. нац. техн. ун-т. – 2016. – 269 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/K_23_073_03/Belyak_dis.pdf.
2. Дроб'язко Л.В. Корпоративна культура як інструмент ефективного управління персоналом / Л.В. Дроб'язко // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 41–50. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_8.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Новак І.М. Формування корпоративної культури та її місце в системі соціального діалогу / І.М. Новак // Демографія та соціальна економіка. – 2010. – № 2. – С. 104–112.
5. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
6. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
7. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування корпоративної культури та Примірного кодексу корпоративної культури у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті : наказ Національного агентства України з питань державної служби № 236 від 25.12.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-shodo-formuvannj-doc175049.html>.
9. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України № 65 від 11.02.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>.
10. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : наказ Національного агентства України з питань державної служби № 50 від 03.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.
11. Про очищення влади : Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
12. Про соціальний діалог в Україні : Закон України № 2862-VI від 23.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.
13. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
14. Тарасова О.В. Корпоративна культура як інструмент ефективного менеджменту підприємства / О.В. Тарасова, С.С. Марінова // Економіка харчової промисловості. – 2013. – № 3. – С. 28–32. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/echp_2013_3_8.
15. Фіщук Н.Ю. Корпоративна культура організації: сутність, види, принципи та вплив на розвиток організації / Н.Ю. Фіщук // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. – 2012. – № 1 (56). – Т. 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://econjournal.vsau.org/files/pdfa/691.pdf>.
16. Щербак Н.В. Розвиток корпоративної культури в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Н.В. Щербак ; Класичний приватний університет. – 2016. – 20 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/aref_Sherbak.pdf.

Прудюс Л. В. Развитие корпоративной культуры государственных служащих в условиях европейской интеграции Украины

Статья посвящена исследованию проблемы развития корпоративной культуры государственных служащих согласно новому законодательству о государственной службе и с учетом принципов социального диалога для обеспечения профессиональной и добропорядочной государственной службы. Проанализированы исследования отечественных ученых и нормативно-правовая база по указанной проблематике. Выявлены сущность, принципы, функции и задачи корпоративной культуры. Обосновано, что формирование корпоративной культуры государственных служащих и разработка стандартов корпоративной культуры на государственной службе должны осуществляться с учетом норм Конституции Украины, положений нового законодательства о государственной службе и законодательства о социальном диалоге.

Ключевые слова: *принципы корпоративной культуры, кодекс корпоративной культуры, этика государственных служащих, предотвращение коррупции, очистка власти, правила этического поведения, социальный диалог.*

Prudyus L. V. Corporate culture development of public servants under the conditions of the European integration of Ukraine

The article investigates the issue of corporate culture development of public servants according to the new legislation on public service and the principles of social dialogue to ensure the professional and virtuous public service. The research of the national scholars is analyzed as well as the legal framework on the abovementioned issues. The essence, principles, functions and tasks of the corporate culture have been discovered. It has been validated that formation of corporate culture of public servants and development of corporate culture standards in the public service should take into account the norms of the Constitution of Ukraine, regulations of the new public service legislation and legislation on social dialogue.

Key words: *corporate culture principles, code of corporate culture, ethics of public servants, corruption prevention, lustration, rules of ethical conduct, social dialogue.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Я. О. Бомчак

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

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті охарактеризовано сутність та об'єктивну необхідність удосконалення механізмів реалізації державної екологічної політики на місцевому рівні. Здійснено системний аналіз зарубіжного досвіду реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Висвітлено перспективні напрями вдосконалення механізмів реалізації державної екологічної політики органами місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: екологічна політика, органи місцевого самоврядування, громадськість, довкілля, охорона навколишнього середовища.

Постановка проблеми. Сьогодні екологічними реаліями України є надмірне природно-техногенне навантаження. Ця ознака притаманна економічно розвиненим регіонам і пов'язана з інтенсивною матеріало- та енергомісткістю виробництва, великою кількістю відходів від технологій господарського комплексу тощо. Всі ці фактори негативним чином впливають на всі елементи біосфери нашої держави [1].

Охорона навколишнього середовища – це найважливіший напрям екологічної концепції України. У ст. 50 Конституції України визначено, що кожен громадянин має право на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про його стан і на відшкодування шкоди, заподіяної його здоров'ю або майну екологічним правопорушенням. В умовах переходу до ринкових відносин в Україні загострюються економічні й екологічні інтереси держави. Такий стан речей має негативний вплив на майбутній розвиток країни і на гармонійний розвиток суспільства в цілому [5].

Норми екологічного права України мають бути приведені у відповідність до норм міжнародного права. Це передбачає освоєння і сприйняття українською наукою і правом найбільш ефективних концепцій та програм у сфері охорони навколишнього середовища [4].

Конструктивна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення екологічних проблем повинна стати основою для розробки положень нової екологічної концепції України. Саме на цих положеннях має базуватись довгострокова державна політика, що зможе гарантувати стійкий економічний розвиток країни з дотриманням усіх необхідних норм екологічної безпеки суспільства [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загрозливий стан довкілля України, зокрема на місцевому рівні, зумовив зосередження уваги вітчизняних політиків, науковців та громадськості на екологічному аспекті суспільних процесів, адже без життєздатного навколишнього середовища немає сенсу говорити про подальше існування людства взагалі.

Вирішенню екологічно-економічних проблем нашої держави присвячені праці М. Хвесика, І. Ляшка, В. Голян. Проблеми державного управління природоохоронної діяльності досліджуються багатьма вітчизняними науковцями, серед яких варто виокремити А. Андрусевича, Я. Витвицького, М. Пилипчука, К. Ситника та ін. Окремі аспекти проблем охорони навколишнього природного середовища досліджували С. Дорогунцев, О. Стегній, Н. Терещенко. Пи-

тання екологічного права та забезпечення екологічних прав громадян розглядалися у роботах Є. Ашикова, Т. Грушева та ін. Політику Європейського Союзу в галузі охорони довкілля досліджують Р. Велфорд, Й. Нільсен, К. Рихтер та ін. Проте більш докладного аналізу потребують питання розробки і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища органами місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Формування та реалізація екологічної політики на місцевому рівні розпочались у другій половині минулого сторіччя і відбувались поетапно, зокрема шляхом прийняття так званих програм дій із навколишнього середовища. До середини 60-х років у багатьох розвинених країнах Європи й Америки забруднення навколишнього середовища досягло таких розмірів, що громадськість цих країн забила тривогу [2]. Під впливом громадськості уряди цих країн змушені були переглянути законодавчі акти про охорону природи, посилити контроль у цій галузі і створити нові структури управління і контролю (табл. 1).

Сьогодні у світі відзначається тенденція зростання на всіх бюджетних рівнях витрат на природоохоронні заходи. Можливості самих місцевих органів хоч і не настільки значні, але все ж цілком достатні, щоб можна було говорити про проведення цілеспрямованої екологічної політики [1].

Слід зазначити, що найчастіше функції управління і контролю поєднуються на місцево-

му рівні. Це передбачає наявність на місцях посадової особи, яка відповідає за охорону навколишнього середовища, зберігаючи підрозділ, котрий займається цією діяльністю.

У Німеччині контроль стану навколишнього середовища і якості життя є функцією міського господарства. За певних обставин, коли екологічна ситуація стає особливо небезпечною, або коли цей регіон має особливо важливе значення для всієї економіки Німеччини, гроші на ці цілі виділяються і землями, і центром, і місцевими органами влади.

Особливо треба зупинитись на надзвичайно жорсткій системі штрафів за порушення екологічних норм. Розмір санкцій настільки великий, що якщо підприємцю доводиться платити штраф, це вкрай болісно позначається на стані його фінансів. Місцеві органи влади Німеччини самі беруть активну участь у природоохоронних заходах і у так званій рекреаційній індустрії, під якою розуміється розвиток мережі парків, заповідників, зоопарків і просто скверів [3].

Добрим прикладом охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів може бути досвід США. Окремі аспекти проблеми охорони навколишнього середовища з успіхом вирішуються у США місцевими органами управління. Оскільки федеральне і штатне законодавство позбавляє їх прямих повноважень із регулювання природоохоронних дій, місцеві органи використовують повноваження, надані їм законодавчими актами в галузі зонування, охорони здоров'я та охорони умов життя громадян [3].

У деяких графствах США функції управління охороною навколишнього середовища до-

Таблиця 1

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища в зарубіжних країнах*

Країна	Повноваження
Велика Британія	запобігання пожежам, збір та утилізація сміття
Естонія, Нідерланди	планування територій, туризм, збір та утилізація сміття
Ісландія	охорона довкілля, запобігання пожежам
Іспанія	збір та утилізація сміття, зелені зони, запобігання пожежам, охорона довкілля
Італія, Франція, Португалія, Польща, Словаччина, Угорщина	охорона довкілля
Литва	розвиток територій, охорона довкілля
Македонія	туризм, охорона довкілля
Румунія	охорона довкілля, парки та сади
Словенія, Швеція	охорона довкілля, збір та утилізація сміття
Фінляндія	утримання технічної інфраструктури та довкілля (дороги, енергоефективність, водопостачання і водовідведення, гавані, громадський транспорт)
Швейцарія	енергоефективність

* модифіковано автором за матеріалами Вікіпедії.

дані неспеціалізованим органам – місцевого планування, архітектури та будівництва, охорони здоров'я, комунального господарства, транспорту, поліції тощо. В інших утворені спеціальні підрозділи-департаменти охорони навколишнього середовища. Функції охорони навколишнього середовища за змістом неоднакові в різних графствах, муніципалітетах. У більшості випадків увага зосереджена на раціональному використанні та охороні земель, водовідведенні, атмосферному та повітряному благоустрою, боротьбі із забрудненням територій твердими відходами. Також приділяється увага охороні рослинного і тваринного світу, боротьбі із шумом тощо [3].

У графствах Гантердон і Мідлсекс, штат Нью-Джерсі, для управління утилізацією твердих відходів утворені окремі департаменти з твердих відходів. У графстві Мідлсекс діє міністерство охорони здоров'я, яке займається охороною атмосферного повітря, зокрема інспектуванням, розслідуванням аварійних ситуацій.

У деяких графствах, муніципалітетах, тауншипах утворені органи екологічного управління універсального профілю. До їхньої компетенції належать усі питання природокористування та регулювання використання природних ресурсів на місцевому рівні.

Місцева влада США запрошує до розробки планів, програм і проектів громадян на початковій стадії. Підготовча робота закінчується розробкою узгодженого документа або системи документів, які після затвердження набувають юридичну силу. Ці угоди визначають цілі і завдання, заходи та терміни їх виконання, кооперацію їхніх кадрів, фінансових і матеріальних ресурсів, джерела фінансування тощо [3].

У Данії охорона довкілля стала незалежною сферою діяльності, в якій завдання вирішуються регіональною і місцевою владою. Регіональна влада розробляє плани щодо підтримки якості води у системах водопостачання, озерах, водотоках, плани стосовно використання водозбірної території, розміщення екологічно брудних підприємств тощо. Муніципалітети планують розміщення водоочисних споруд, систем водопостачання, скидання твердих відходів та ін.

Головна мета природоохоронної політики Данії полягає в охороні навколишнього середовища, запобіганні забрудненню повітря,

води і земель, контролі за шумовим забрудненням. Діяльність органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього середовища базується на таких основних принципах: оцінка об'єкта і засобів вирішення проблеми; забруднювач зобов'язаний сплачувати природоохоронні витрати. Структура виконання закону про охорону навколишнього середовища складається з таких дій: картографування і планування, видача дозволів і погоджень, нагляд і контроль.

Влада виконує цілу низку функцій, головним чином щодо координації і планування природоохоронної діяльності. На підставі матеріалів, розроблених і отриманих від місцевих органів влади, регіональні влади картографують джерела забруднення і поля забруднення на навколишніх територіях, готують докладну доповідь про стан навколишнього середовища. Доповідь стає основою для розробки планів, що стосуються, наприклад, поліпшення якості навколишнього середовища, розміщення підприємств і скидання відходів.

Крім цього, муніципалітети планують районне теплопостачання, обсяг стічних вод, водопостачання, використання видатків. Ці плани не повинні суперечити прийнятим регіональним планам, на їх основі повинні проводитись усі природоохоронні заходи.

Найбільш важливими функціями муніципалітетів є нагляд і контроль:

- підприємцями, для яких природоохоронне узгодження обов'язкове і які завдають найменшої шкоди навколишньому середовищу;

- підприємствами, пов'язаними правилами торгівлі (правила торгівлі висувають єдині вимоги до всіх підприємств з однаковою спрямованістю діяльності незалежно від місця їх розташування і джерел фінансування);

- підприємствами, для яких узгодження не обов'язкове (наприклад, сільськогосподарські підприємства) [3].

Функції нагляду здійснює технічний відділ муніципалітету у співпраці з міжмуніципальними підрозділами щодо контролю навколишнього середовища і харчових продуктів, які мають у своєму розпорядженні необхідне лабораторне обладнання та кваліфікований персонал.

Система адміністративного управління ґрунтується на прагненні централізувати функції та поставити завдання там, де влада «змогла б відчувати, звідки дме вітер». Про-

блеми забруднення виявляються на місцях. Міська влада найближче стоїть до екологічних проблем, які повинні нею вирішуватись, і знання місцевої комуни вважається важливим фактором у справі гнучкого й обґрунтованого управління навколишнім середовищем [3].

Витрати на охорону навколишнього середовища в Данії становлять приблизно 4% від усього бюджету країни, при цьому основна частина (понад 90%) цих грошей надходить із міського бюджету. Витрати регіональної і центральної влади становлять меншу частку (3% і 6% відповідно). Основна частина державних витрат іде на будівництво та експлуатацію різних очисних споруд [3]. Основним джерелом природоохоронного фінансування у комунально-міському секторі є податки і плата, а також плата користувачів.

У багатьох зарубіжних країнах на сьогодні вже склалось розуміння того, що економічний розвиток не може зупинитись, але він повинен піти іншим шляхом, переставши настільки активно руйнувати навколишнє середовище.

Прикладом може бути і Великобританія, де міністерство у справах навколишнього середовища виконує переважно координаційні функції, а оперативне управління здійснюють органи місцевої влади.

Аналізуючи зарубіжний досвід управління охороною навколишнього середовища органами місцевого самоврядування, можна відзначити, що важливою сферою діяльності місцевого самоврядування в останні роки стає охорона навколишнього середовища і так звана індустрія відпочинку.

В Україні національну екологічну політику окреслено в «Основних напрямках державної політики України у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Водночас реалізація цієї політики стає ефективнішою під час виконання на місцевому рівні, оскільки більшість проблемних питань, пов'язаних із довкіллям, вирішуються місцевими радами. Крім того, вони більше можуть врахувати екологічні інтереси населення відповідної території [4].

Через систему місцевих рад здійснюється політика охорони навколишнього природного

середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції [5].

Висновки і пропозиції. Реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні повинна формуватись із врахуванням світового досвіду впровадження ефективної екологічної політики на місцевому рівні. Співпраця органів місцевого самоврядування, підприємств, громадських організацій щодо зниження рівня забруднення довкілля має стати пріоритетним напрямом у вдосконаленні механізмів державного управління захистом довкілля в Україні.

Список використаної літератури:

1. Ашикова Е.І. Нормативно-правове забезпечення державної регіональної екологічної політики України / Е. І. Ашикова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1 (24). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/5/04.pdf>.
2. Витвицький Я. Механізм державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та напрями його вдосконалення / Я. Витвицький, А. Кернична // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 2 (42). – С. 178–186.
3. Кернична А.Є. Досвід зарубіжних країн щодо вдосконалення механізмів державного управління в екологічній сфері у контексті євроінтеграції / А.Є. Кернична // Інвестиції: практика та досвід. – К. : ДКС Центр. – 2013. – № 24. – С. 152–156.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України № 5456-VI від 16.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
6. Шостак С.В. Структура державного управління охороною навколишнього природного середовища / С.В. Шостак // Держава та регіони. – 2010. – № 4. – С. 32–37.

Бомчак Я. О. Зарубежный опыт реализации органами местного самоуправления государственной политики в сфере охраны окружающей среды

В статье охарактеризованы сущность и объективная необходимость совершенствования механизмов реализации государственной экологической политики на местном уровне. Осуществлен системный анализ зарубежного опыта реализации органами местного самоуправления государственной политики в сфере охраны окружающей среды. Освещены перспективные направления совершенствования механизмов реализации государственной экологической политики органами местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: экологическая политика, органы местного самоуправления, общественность, окружающая среда, охрана окружающей среды.

Bomchak Y. O. Foreign experience of implementing public policy in the sphere of environmental protection by local self-government

The article describes the essence and objective need to improve mechanisms for the implementation of state environmental policy at the local level. The systematic analysis of foreign experience of implementing public policy in the sphere of environmental protection by local self-government has been carried out. The prospective directions of improvement of mechanisms of implementation of state environmental policy by local self-government in Ukraine have been also highlighted.

Key words: ecological policy, local self-government, public, ecology, environmental protection.

Н. М. Галяс

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

ЗНАННЄВО-КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджуються особливості формування знаннєво-комунікативної складової професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, розглядаються відомі характеристики і підходи до знань та комунікацій. Розроблено модель «Знаннєво-комунікативна компетенція для посадових осіб місцевого самоврядування».

Ключові слова: *місцеве самоврядування, професійна компетентність, посадові особи місцевого самоврядування, знання, комунікація.*

Постановка проблеми. У процесі впровадження реформи публічного управління змінюються функції та завдання органів місцевого самоврядування, що призводить до відповідних трансформацій у професійній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (надалі – ПОМС), орієнтованій на задоволення потреб територіальної громади та створення умов її подальшого соціально-економічного і культурного розвитку [1, с. 3]. Підвищення рівня ефективності професійної компетентності, зокрема знаннєво-комунікативної компетенції (надалі – ЗКК), розширює коло функціональних завдань та обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [2] та інших нормативно-правових актів збільшується спектр повноважень органів місцевого самоврядування. Крім того, на сьогодні не повною мірою врегульовано питання організації функціонування територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, потребує забезпечення достатнього професійного рівня посадових осіб місце-

вого самоврядування. Зокрема, це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування (зокрема – їхньої нормотворчої ініціативи), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з відповідними органами державної влади, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проектів (у тому числі – їхня участь у регуляторній діяльності) тощо [3].

Національне агентство України з питань державної служби як центральний орган виконавчої влади, який координує роботу з організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та ПОМС, вказує на недостатню фахову спроможність корпусу ПОМС та недостатність наявних матеріально-фінансових ресурсів для реалізації їхніх функцій [4].

У цій статті ми розглянемо особливості формування знаннєво-комунікативної складової професійної компетентності ПОМС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варті уваги праці вітчизняних науковців щодо формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Белоліпецького, В. Гошовської, П. Джарвіса, В. Дружиніна, В. Ігнатова, Ю. Кальниша, В. Князева, Ю. Ковбасюка, Г. Левківської, І. Лопушинського, В. Лугового, А. Маркової, Ю. Молчанової, Т. Мотренка, Л. Нестеренко, О. Оболенського,

Я. Радиша, А. Рачинського, І. Розпутенка, В. Со-роко, О. Турчинова, Н. Шестак, Л. Штики та ін.

Таким чином, проведений аналіз свідчить про те, що, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль у вказаних напрямках, проблематика професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в знаннєво-комунікативному аспекті досліджена не повною мірою.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування знаннєво-комунікативних аспектів професіоналізації ПОМС.

Об'єктом дослідження є знаннєво-комунікативна компетенція ПОМС. Предмет дослідження – знаннєво-комунікативна складова професійної компетентності ПОМС.

Виклад основного матеріалу. На думку Г. Левківської, посада, її призначення, коло функцій і завдань визначаються потребою та компетенцією органу, окреслюються межами законодавчих та інших нормативних актів. Кожну посаду обіймає людина, при цьому важливим чинником є не лише професійна підготовка особи, її освіта, а й компетентність, її моральні якості, реалізація особистих прав і свобод тощо [5, с. 5]. Зважаючи на зростання обсягу функцій і повноважень у ПОМС у зв'язку з реформуванням, слід підвищувати і рівень їхньої компетентності для забезпечення належної відповідності кадрового потенціалу тим функціям, які він має забезпечувати.

На думку Л. Штики, «професійна компетентність – це характеристика професіоналізму, яка має два значення: 1) достатній ступінь відповідності вимогам посади; 2) поведінкова характеристика успішного виконання конкретного виду роботи. У першому значенні поняття характеризує обсяг необхідних знань, умінь, досвіду для роботи на посаді та використовується з метою позначення рівня професійної кваліфікації працівника. У другому значенні поняття є операційною характеристикою професійної спроможності, здатності виконувати конкретний вид робіт, яка визначається на основі спостереження за успішними працівниками (було запроваджено Р. Уайтом). Ця понятійна інновація дає змогу виявити об'єктивні принципові відмінності між людиною, яка засвоїла комплекс знань, умінь, навичок (пройшла професійну підготовку), і професіоналом, який формується у контексті конкретної трудової діяльності» [6, с. 597].

Професійна компетентність розуміється як поглиблене знання предмета; сукупність про-

фесійних знань і професійно значущих особистісних якостей, що детермінують самостійну й відповідальну діяльність людини; здатність та уміння виконувати певні професійні функції; прояв єдності професійної та загальної культури; інтегративна характеристика фахівця, що демонструє готовність та визначає його здатність успішно здійснювати професійну діяльність; як важливий компонент підсистеми професіоналізму діяльності компетентність не може бути ізольована від конкретних умов її реалізації, вона передбачає оволодіння людиною відповідними компетенціями. Компетентна у певній галузі людина володіє відповідними знаннями та здібностями, які дають їй змогу ефективно у ній діяти [7, с. 8].

Професійна успішність посадової особи місцевого самоврядування залежить від апробації функціональних характеристик його організаційно-комунікативних умінь на кожному з етапів професійного становлення, що демонструє надійність професіонала, яка виражається у його задоволеності виконуваною роботою, позитивній оцінці результатів власної діяльності та відсутності професійного вигорання і професійних деформацій [7, с. 10].

Також варто використовувати напрацювання Г. Кушнірової, на думку якої, «професійна компетентність посадової особи місцевого самоврядування – це здатність посадовця ухвалювати обґрунтовані рішення в межах своєї компетенції щодо ефективної реалізації функцій та завдань місцевого самоврядування». Професіоналізацію ПОМС здійснює система підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації, що покликана забезпечити суспільство і територіальні громади професійно компетентними посадовими особами місцевого самоврядування, здатними ефективно вирішувати професійні завдання щодо подальшого розвитку територіальної громади та професійної діяльності [1, с. 3].

Також у дослідженні Г. Кушнірової запропоновано шість основних управлінських професійних компетенцій ПОМС (управлінська, правова, психолого-педагогічна, соціально-культурна, економічна, політична), що відображено в «Моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування». Ця модель професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування є складним утворенням, у якому особистість посадовця є одним із її центральних елементів, що має структур-

ні складові, на основі яких за показниками та критеріями визначаються рівні її розвитку, що базується на професійних управлінських компетенціях [1, с. 13].

Однак, у моделі не виокремлюється знань-нево-комунікативна компетенція, яка, на нашу думку, є необхідною складовою під час формування професійної компетентності ПОМС в умовах децентралізації.

Згідно з тлумаченням у філософському словнику знання – це перевірений практикою результат пізнання дійсності, її відображення у мисленні людини, володіння досвідом і розумінням, які є достовірними і в суб'єктивному, і об'єктивному аспектах, на основі яких можна побудувати досить надійні судження і висновки [8].

У цьому контексті створення та уточнення знань доцільно розглядати як результат аналізу, впорядкування, відбору, узагальнення вхідного потоку інформації. Знання постійно проходить перевірку достовірності шляхом аналізу інформації, що отримана в результаті його застосування. За результатами перевірки виконується уточнення та коригування знання, що свідчить про *динамічний* характер знань. Людина має властивість пізнання світу через виокремлення в об'єкті, що пізнається, певних елементів і зв'язків між ними. Це дозволяє їй сприймати об'єкт як деяку структуру, представляти складні об'єкти у вигляді сукупності більш простих, а також пізнавати властивості нового об'єкта через властивості тих об'єктів, що входять до його структури. Така властивість *структурованості* об'єктів реального світу відображається у тому, що відповідні поняття поєднані між собою *зв'язками*. Розумова діяльність людини спирається на прагнення впорядкувати ті об'єкти і процеси, з якими людина має справу в реальному житті. Це є проявом намагання розсортувати події, явища, факти, з якими маємо справу. Для цього використовують різні *шкали* [9].

Проаналізувавши різні визначення та характеристики знань, можна виокремити такі їхні властивості: внутрішня інтерпретованість, зв'язність, шкальованість, семантична метрика та активність.

Наукові знання у певний спосіб можна набути або привласнювати, що відрізняє їх від решти суспільних благ. Крім того, для знань характерне тривале використання без руйнування та видозміни самих знань, виробництво знань не завжди дає прогнозовані результати чи ко-

рисність. Особливістю наукових знань є те, що почали враховувати таку компоненту знання, як думки та інтелектуальні навички людини. Зростає цінність саме незамінного, непідвладного формалізації знання. Збільшується попит на знання, які ґрунтуються на досвіді, на здатності до орієнтації, самоорганізації. Актуальності набувають «живі знання», які отримуються у процесі комунікації, у повсякденній культурі, не піддаються формалізації, оцінці та однозначній інтерпретації. Спілкуючись, працівники обмінюються знаннями, які неможливо почерпнути з документації й інших джерел інформації. Необхідно скеровувати цю взаємодію на досягнення цілей підприємства, генерацію нових ідей та відновлення наявних знань. У зв'язку з цим головним чинником, який забезпечує конкурентоспроможність сучасної організації, можна вважати її людський потенціал, а саме: здатність до розвитку та вдосконалення, здатність до навчання, креативність, здатність до прогнозування, реагування та відтворення [10].

Розглянемо інший аспект дослідження, комунікативний. Комунікація у публічному управлінні формулюється як явище і як процес, розглядається як інформація, трактується у форматі публік рілейшнз як спілкування, як засіб інтерактивних форм групової комунікації, розуміється не тільки як обмін інформацією, а і як здатність до спілкування, врегулювання вимог професійної етики державних службовців, системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації посадових осіб місцевого самоврядування та їх професійного навчання, формування комунікативних навичок та основ ведення переговорів [11].

Під професійною комунікацією розуміють комунікацію у рамках професійної сфери між представниками певних професій (а також між представниками споріднених професій). Доцільно розмежовувати професійну комунікацію трьох типів – навчальну, пізнавальну, діяльнісну (включену в діяльність) [2].

У результаті розгляду двох аспектів можна помітити певну закономірність. Зобразимо її таким чином: інформація – комунікація, інформація – знання, інформація – комунікація – знання.

Дослідимо докладніше, які здатності сприяють становленню професійної компетентності ПОМС.

В. Дружинін виокремлює відповідні здатності до діяльності: комунікативні, регуляторні й пізнавальні (когнітивні). В аспекті когнітивної

парадигми пізнавальні здатності виявляються як єдина функціональна система, що опрацьовує інформацію. Вона становить психічну пізнавальну діяльність індивіда. У цьому процесі можна вирізнити такі когнітивні здатності: набуття знань, їхнє перетворення і зберігання, використання знань. Остання здатність ототожнюється з інтелектом, здатність до набуття знань – з наочністю, а здатність до перетворення знань (з цим пов'язані уява, фантазія, породження гіпотез, нестандартність розв'язків проблеми тощо) – креативністю. Зберігання знань пов'язується, головним чином, з довготривалою пам'яттю. Кожній із трьох основних когнітивних здатностей відповідає специфічна мотивація та специфічна форма активності людини, як-от: креативності – мотивація самоактуалізації і творча активність, інтелекту – мотивація досягнень і адаптивна поведінка, наочності – пізнавальна мотивація [10, с. 91].

У свою чергу, когнітивна діяльність зумовлюється комунікативною діяльністю. Тому логічним видається розглянути другий компонент здатностей, важливих для ПОМС.

Комунікативні здатності – це властивості особистості, які забезпечують ефективність її комунікативної діяльності з іншими суб'єктами пізнавальної діяльності. До комунікативних здатностей належать: рівень потреби у спілкуванні, в основі якої лежить мотив і мета, тобто спонукальні фактори мовленнєвої дії; наявність установки на спілкування, тобто готовність індивіда до мовленнєвої активності, яка залежить від потреб і об'єктивної ситуації; емоційні реакції на партнера, що характеризуються зв'язком із подією або предметом, які викликали певну реакцію. Сюди варто віднести й емпатію як чуйність, здатність до емоційного відгуку, до співчуття, до розуміння й пізнання внутрішніх станів інших; мовленнєва культура, що включає мову в її соціальних і функціональних різновидах, правила мовленнєвого етикету, способи вираження комунікативних намірів, мовленнєву майстерність; мовленнєві вміння [11, с. 4].

Однією із властивостей, характерних для комунікацій, є *когнітивність* – знання та уявлення про світ. Нова інформація, що надходить за допомогою масових комунікацій, може змінювати уявлення людей про себе та оточуючих. Для того, щоб ефективно здійснювати вплив на когнітивну сферу, необхідно знати закономірності функціонування пізна-

вальних процесів (уваги, пам'яті, мислення, уяви, сприйняття). *Емоційність* проявляється у ставленні людини до реальності, інших людей. *Поведінковий* компонент особи – це дії людини відносно об'єкта. Дії та вчинки людини здійснює, виходячи зі своїх знань і оцінок, тобто на основі когнітивного й емоційного компонентів аттитюда. Аналіз поведінки неможливий без аналізу мотиваційної сфери особистості, а також вольової саморегуляції. *Контактність* – це здатність вступати у психологічний контакт, формувати в ході взаємодії довірчі відносини, засновані на згоді і взаємному прийнятті рішень. *Ідентифікаційність* – це процес розпізнавання системою або іншою системою, або об'єкта (людини, користувача, предмету, процесу тощо) [7]. *Інформаційність* застосовується під час аналізу впливу на знання сферу ПОМС будь-якого інформаційного продукту комунікації: зміни в законодавстві, новини, інформація, отримана під час тренінгів тощо. Підвищення кваліфікаційного рівня розглядається як когнітивний елемент – це інформація, яка приймається і засвоюється (або не засвоюється) ПОМС. Нова інформація взаємодіє з уже наявною когнітивною системою реципієнта і, вбудовуючись у неї, може значно змінювати всю систему. Тому знання і уявлення сучасної людини значною мірою визначаються інформацією, що надходить різними інформаційно-технологічними каналами [12].

Когнітивний і комунікативний аспекти невід'ємні один від одного. Знання за природою своєю комунікативні: а) пошук і здобуток знань від їх носіїв (живих і неживих об'єктів) здійснюється за допомогою трьох видів селекції: селекція інформації, селекція повідомлення цієї інформації, селективне розуміння (або нерозуміння) цього повідомлення і його інформації; б) знання формуються на підставі повсякденного досвіду людей, обміну між ними повідомленнями, інформацією, емоціями тощо. Сфера комунікативної дії є найважливішим аспектом соціальної практики, у якій «переважає орієнтація на взаєморозуміння і заснована на ньому взаємодія». Комунікативна природа знання також виражається у тому, що «воно забезпечує соціальну інтегрованість особистих знань індивідів». У людини завжди буде потреба у відносинах, яку психологи давно визначили як соціальну, таку, що реалізовується через відчуття приналежності, прихильності до чого- або кого-небудь. Крім того, частина інтелектуально-

го капіталу організації складається із тацитного знання, яке неможливо формалізувати: це інтуїція працівника, його здатність ухвалювати рішення в умовах обмеженої інформації, уміння визначати пріоритети тощо. Подібного роду знання можуть передаватись від однієї людини до іншої тільки через «комунікацію – взаємини», в якій враховується настрій, емоції, психологічний тип комунікаторів, уміння тримати паузу і ще багато чого зі сфери, непіддатливої формалізації [13].

Завдання керівництва у цілях підвищення ефективності розповсюдження і застосування неформалізованих знань – забезпечити співробітників необхідними каналами комунікацій. Відрізняють узагальнені види комунікацій співробітників, у процесі яких відбувається обмін знаннями: цільові організаційні заходи (організовані для обміну та / або передачі знань і досвіду); виробничі комунікації (відбувається природний обмін знаннями у процесі виконання співробітниками своїх функціональних обов'язків); невиробничі комунікації (спілкування має місце в неформальній обстановці); комунікації із зовнішнім середовищем (спілкування з іншими організаціями, людьми, які можуть володіти корисними знаннями) [14].

Передача знань відбувається під час спілкування чи комунікації, спрямованих на одер-

жання необхідних знань для вирішення задачі прийняття рішень. Варто зазначити, що під час безпосередньої комунікації актуалізується потенціал неформалізованих знань.

Успішна реалізація реформ публічного управління, розвиток місцевого самоврядування, зокрема підготовка ПОМС та розвиток їхньої професійної компетентності в знаннєво-комунікативному аспекті, – це взаємозалежні та взаємопов'язані процеси. Це зумовлює потребу в навчанні ПОМС. Професійні знання, організаційно-комунікативні уміння, навички, досвід роботи в органах місцевого самоврядування, професійно-особистісні якості сприятимуть формуванню, подальшому розвитку професійної компетентності ПОМС та відповідатимуть сучасним потребам розвитку суспільства. Модернізація навчального процесу у системі підвищення кваліфікації ПОМС має бути спрямована на набуття ними знаннєво-комунікативної компетенції та підвищення якості їх навчання у прив'язці до змін у законодавстві.

Узагальнюючи відомі характеристики і підходи до знань та комунікацій, пропонуємо модель знаннєво-комунікативної компетенції, зображену на Рис. 1.

Як видно з моделі, представленої на Рис. 2., компетентності властива інтегрованість таких компонентів, як знання і комунікації. На нашу

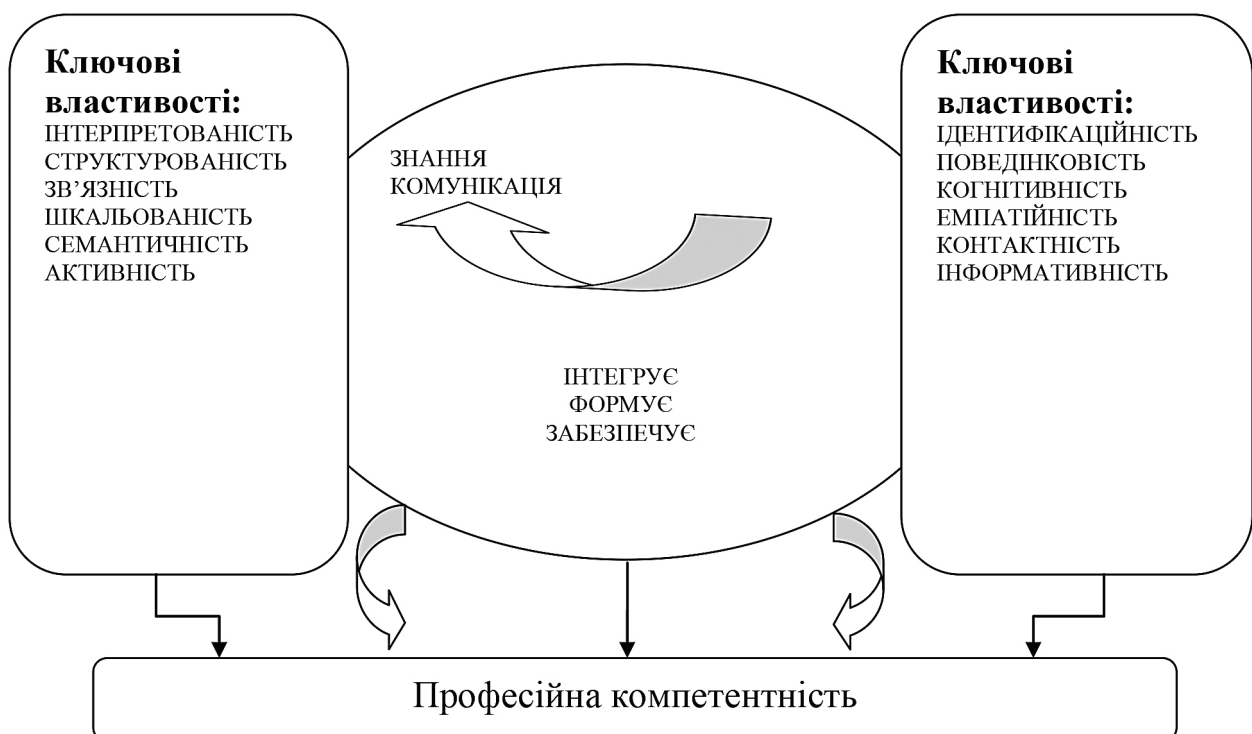


Рис. 1. Знаннєво-комунікативна компетенція для ПОМС

думку, комунікативні і знаннєві властивості потрібно враховувати під час формування професійної компетентності ПОМС.

Слід зазначити, що в результаті проведеного дослідження виявлені кореляційні зв'язки демонструють певну залежність двох компонентів (знань і комунікації): низька інформованість може призвести до зниження знаннєвого рівня особистості, що негативно позначиться на формуванні професійної компетентності ПОМС.

Ця модель базується на знаннєво-комунікативних компетенціях, у ній продемонстровано, як професійна компетентність ПОМС забезпечує певний рівень розвитку особистості.

Модель знаннєво-комунікативної компетенції ПОМС є складним утворенням, у якому властивості знань та комунікації визначатимуть рівень розвитку професійного потенціалу особи. Ця модель базується на ідеї цілеспрямованого набуття професійних знань, умінь та навичок у процесі підвищення кваліфікації. Їх трансформація у знаннєво-комунікативні компетенції сприятиме формуванню професійної компетентності ПОМС, їхньому особистому розвитку та здатності швидко реагувати на вимоги часу.

Можна стверджувати, що інформація, яка надійшла через канали інформаційно-комунікаційних технологій, буде формувати, забезпечувати когнітивну сферу ПОМС.

Знаннєво-комунікативна компетенція є інтегрованою здатністю, яка передбачає, що в когнітивно-комунікативній діяльності знання і комунікації взаємопов'язані, взаємозумовлені й інтегрують, реалізують, формують, забезпечують особистісний, когнітивний, комунікативний і професійний потенціал ПОМС.

Висновки і пропозиції. В результаті проведеного дослідження обґрунтовано підходи до знаннєво-комунікативних аспектів професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування; розроблено модель «Знаннєво-комунікативної компетенції для посадових осіб місцевого самоврядування», на основі якої встановлено кореляцію досліджуваних компонентів; виявлено, що знаннєво-комунікативна складова професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування ще не була окремим предметом наукових досліджень, що зумовлює подальшу розробку цієї проблематики.

Перспективи подальших наукових розвідок пов'язані з розробкою механізму управління знаннями у системі місцевого самоврядування на основі запропонованої моделі.

Список використаної літератури:

1. Кушнірова Г.П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Г.П. Кушнірова. – К., 2011. – 23 с.
2. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>.
3. Скрипнюк О.В. Стратегія реформування місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правові та інші соціальні аспекти / О.В. Скрипнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
4. Національне агентство державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua>.
5. Левківська Н.В. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання в Україні / Н.В. Левківська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua>.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Науменко Р.А. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ України / Р.А. Науменко, В.І. Тимнутик // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirnudu.at.ua/2015_2/7.pdf.
8. Словники та енциклопедії про знання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://socio.125mb.com/slovari-entsiklopedii-znani-19621.html>.
9. Основні властивості знань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studfiles.ru/preview/5199207/page:2>.
10. Леонова С.В. Управління знаннями в системі формування і розвитку людського потенціалу промислового підприємства / С.В. Леонова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vuzlib.com.ua/articles/book/45110...v.../1>.
11. Вовк О.І. Характеристика комунікативно-когнітивної компетентності студентів філологів в аспекті комунікативно-комунікативного підходу / О.І. Вовк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://irbis-nbuv.gov.ua>.
12. Психолого-педагогічні основи успішного спілкування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studbook.com.ua>.
13. Туріянська М.М. Комунікація в системі управління знаннями / М.Туріянська // Вісник економічної науки України. – 2011. – № 2. – С. 194–196.
14. Управление знаниями. Теория и практика : [учебн.] / под. ред. А.И. Уринцова. – М. : Юрайт, 2015. – 255 с.

Галяс Н. М. Знаниево-коммуникативная составляющая профессиональной компетентности должностных лиц местного самоуправления

В статье исследуются особенности формирования знаниево-коммуникативной составляющей профессиональной компетентности должностных лиц местного самоуправления. В частности, рассматриваются известные характеристики и подходы к знаниям и коммуникациям. Разработана модель «Знаниево-коммуникативная компетенция для должностных лиц местного самоуправления».

Ключевые слова: *местное самоуправление, профессиональная компетентность, должностное лицо местного самоуправления, знания, коммуникация.*

Halias N. M. The knowledge and communicative component of professional competence of public servant of local government

The article features of formation knowledge and communicative component of professional competence of public servant of local self- government. In particular, we consider the known characteristics and approaches to knowledge and communications. Proposed the model of “The knowledge-communicative competence of public servant of local government”.

Key words: *local government, professional competence, public servant of local government, knowledge, communication.*

Р. Ю. Гришкоаспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

У статті розглянуто стратегічні зміни у сфері розподілу повноважень територіальних громад. Проаналізовано механізми впровадження децентралізації у сфері змін адміністративного розподілу повноважень територіальної громади та в органах влади. Сформовано основні критерії створення адміністративно-територіальних одиниць. Наведено шляхи реалізації та проблематику у сфері становлення зв'язків між територіальними громадами.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, повноваження, адміністративно-територіальна одиниця, трансформація.

Постановка проблеми. Стратегічні зміни у сфері адміністративно-територіального розподілу повноважень є основним невирішеним питанням впровадження реформ децентралізації. Зміна центрального апарату на місцевий допомагає реалізувати потенціал розвитку в усіх секторах України. Але невизначеність подальшої трансформації повноважень територіальних громад України змушує відступати від стратегічних планів розвитку громади. Поставлена проблема невизначеності наслідків окремих елементів впровадження децентралізації є викликом сьогоденних змін у соціально-економічному середовищі місцевої громади. Без вирішення цієї проблеми неможливо повністю реалізувати потенціал децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розглядом трансформаційних змін адміністративно-територіального устрою займалися учні у сфері державного управління, регіональної політики, соціально-економічної географії, серед яких В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, Л. Беззубко, О. Бобровська, І. Грицяк, В. Гройсман, І. Дробот, В. Куйбіда, В. Мамонова, Ю. Молодожен, Н. Нижник, П. Покатаєв, С. Саханенко, І. Цурканова.

Виявленням структурних елементів децентралізації влади в Україні у своїх наукових працях займалися такі вчені: О. Батанов, О. Бориславська, Л. Гамбург, В. Горбатенко, І. Заверуха, Н. Камінська, Т. Карабін, Л. Козлова, Ю. Лебединський, М. Левчук, А. Мінніахметов, Н. Пігуль, О. Люта, О. Петришин, Х. Приходько, О. Скакун, Т. Школик.

Теоретико-методичне вивчення процесу децентралізації у розподілі повноважень територіальних громад здійснювали Ч. Тібу, Р. Масгрейв, У. Оутс, Т. Кун., А. Шах, Дж. Хафер, Б. Фрай, Р. Айхенберг. Однак змінна складова впливу децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України вимагає подальшого дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї статті є дослідження впливу децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України, виявлення основних елементів формування впливу на вектор розвитку функціонального розподілу адміністративно-територіальних одиниць, створення рейтингової оцінки формування адміністративно-територіальних одиниць.

Виклад основного матеріалу. Зміни в адміністративно-територіальному устрою мають на меті пришвидшити та покращити свій сервіс для громади. Головним чинником процесу децентралізації є вирішення нагальних потреб місцевого самоврядування та ефективність їх здійснення. Трансформація повноважень територіальної громади є невід'ємною частиною змін у відносинах громади та органів влади. Формат населеного пункту є визначальним чинником становлення нових функціональних зобов'язань та відповідальності для подальшого розвитку громади.

Часткове виконання процесу децентралізації унеможливорює функціонування нового структурного формату адміністративно-територіальної одиниці. Комплексне виконання всіх дій щодо впровадження децентралізації буде

відображатись у всіх ланках роботи державних органів влади згідно з адміністративно-територіальним розподілом. Перехід від одного до іншого формату здійснення свого функціоналу адміністративно-територіальною одиницею має змінити порядок відносин усіх елементів механізму управління в інституті самоврядування. Зміни адміністративно-територіального устрою спричинені такими основними чинниками:

- реалізація повного функціоналу децентралізації є змінами в адміністративно-територіальному устрою, устрій є головним чинником усіх факторів балансування;

- сформований адміністративно-територіальний устрій за принципом «добровільно-примусово» повинен викорінюватись для економічного розвитку Української держави. Проявлення гнучкості адміністративного апарату до кон'юнктури економічних відносин, завдяки децентралізації неповороткість адміністративного апарату може бути оптимізована;

- міжнародна співпраця впливає на розвиток усього механізму державного апарату, зокрема, вони створюють прецеденти трансформації моделі впровадження діяльності адміністративного апарату, що відповідає міжнародним процесам;

- застаріла адміністративно-територіальна система стає основною перешкодою на шляху впровадження реформ;

- соціальні потреби не відображаються у діях державного апарату згідно з його адміністративно-територіальним поділом [1].

Ключовими точками перетину відносин між місцевою громадою та органами влади є реалізація законодавчих прав впровадженого процесу децентралізації. Недоліком зв'язку є відносини згідно з ієрархічною класифікацією та критерієм оцінки їх спроможності. Бажання громадян реалізовується через створення територіальних громад, органів самоорганізації населення, громадських організацій, різних спілок, союзів, але донести зміни в інститут самоврядування одній людині вельми важко, на сьогодні відсутні дієві механізми впливу.

Впровадження нових законодавчих ініціатив та законів вносить позитивні корективи в діяльність громади. Починаючи з 2014 року, органами центральної влади були внесені зміни в адміністративно-територіальний устрій України, зокрема, шляхом прийняття таких нормативно-правових актів: Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»,

«Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [2; 10].

Розвиток місцевих громад потребує розуміння культурних звичаїв, різної мови та релігійних вподобань. Виокремлення регіонів згідно з територіально-історико-економічною приналежністю вимагає фундаментального аналізу, а також наявності сталого зв'язку між усіма суб'єктами діяльності територіальної громади. Прийняття дуалістичного підходу у сфері управління адміністративно-територіального устрою, що реалізує поділ повноважень між центральними та місцевими органами влади, впроваджує регіональну активацію усіх незадіяних ресурсів для зростання як територіальної громади окремо, так і держави в цілому. Зміна структури адміністративно-територіального устрою допомагає виокремити багатовекторність змін у суспільстві, особливо зростаючу глобалізацію [3].

Однак децентралізація функціональних особливостей адміністративно-територіального поділу між усіма ланками органів влади є проблемною. Багаторівневість взаємодії між аспектами фінансового та адміністративного контролю, контролю підзвітності повинна докладно досліджуватись і поступово впроваджуватись. Незважаючи на сумісні зусилля всіх секторів влади, створюються нові проблеми, причинами чого нерідко є неоднозначність законодавчого поля та політико-економічне становище держави.

Демократична складова децентралізації адміністративно-територіального устрою України передає виконання управлінських функцій від центральних органів влади до місцевих, що безпосередньо зацікавлені у позитивних тенденціях – це основна реалізація бачення самого принципу демократії. Чинник фінансової незалежності територіальної громади отримує більшу можливість здійснення завдяки прийнятим реформам децентралізації.

Загальний зміст впровадження реформи децентралізації насамперед реалізує фінансову свободу територіальної громади розпоряджатися ресурсами та втілювати свої плани розвитку, але подальше бачення громади повинно класифікуватися згідно з рівнем суб'єктного бачення [4].

Завдяки новим законодавчим змінам у структурній базі накопичення фінансових ресурсів стає контрольованим питанням щодо фінансової спроможності місцевих громад згідно з адміністративно-територіальним поділом. Поправки до чинного законодавства України створюють нові можливості реалізації потреб місцевої громади. Законодавчі зміни також є елементом, що контролює міжбюджетні відносини.

Неоднозначним явищем в адміністративно-територіальному устрою держави є делегування повноважень центральними органами влади на рівень нижче – місцевому самоврядуванню, про що йдеться у Європейській хартії місцевого самоврядування. Передача повноважень та їх імплементація не є порушенням у сфері місцевого самоврядування. Треба зазначити, що передача повноважень є одним із найважливіших форматів трансферту ресурсів на місцевий рівень.

Передача повноважень відбувається за принципом горизонтальності від районної до обласної ради і навпаки. Використання механізмів передачі функціональних зобов'язань центральних органів влади на локальний рівень спричинене відсутністю самостійного вирішення питань, що належать до кола виконавчої влади. Наразі існує питання розподілу повноважень у сфері виконавчої влади для всеосяжного управління своїми територіями [5; 11; 12].

Трансформація основних компонентів адміністративно-територіального устрою впроваджує такі напрями змін в адміністративно-територіальних одиницях управління державою:

- створення основ для збільшення формату адміністративно-територіальних одиниць;
- зміна ієрархічних підходів до формування складових бюджету та розмежування надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів;
- використання принципів субсидіарності під час розподілу ресурсів та надходження їх до сільської громади;
- збільшення локалізації фіскальної складової на місцевому рівні.

Таблиця 1

Критерії оцінки адміністративно-територіального формування

Критерій оцінки адміністративно-територіального формування	Шкала оцінювання	Зміст критерію
Економічні зв'язки	5 рівнів	1. Усі ресурсні та технологічні процеси взаємопов'язані. 2. Наявність сильного зв'язку ресурсних відносин. 3. Наявність сильного зв'язку технологічних відносин. 4. Наявність слабого зв'язку ресурсних та технологічних відносин. 5. Відсутність зв'язку в усіх процесах.
Національний склад	3 рівня	1. Багатонаціональний склад території. 2. Наявність декількох національних меншин. 3. Наявність однієї нації.
Географічне розташування	4 рівня	1. Наявність великої кількості ресурсів та логістичного значення. 2. Наявність великої кількості ресурсів та віддаленість від головних логістичних шляхів. 3. Розташованість на основних логістичних шляхах, але відсутність ресурсної бази. 4. Відсутність ресурсної бази та віддаленість від головних логістичних шляхів.
Розвиток інфраструктури	3 рівня	1. Високий рівень розвитку інфраструктури. 2. Середній рівень розвитку інфраструктури. 3. Низький рівень розвитку інфраструктури.
Соціальна напруга	3 рівня	1. Сильна невдоволеність населення (невизначеність та непередбачуваність подальших дій). 2. Середня невдоволеність населення (передбачувані вимоги населення до влади та можливість створення діалогу). 3. Низька невдоволеність населення (наявність вимог населення до влади, але в довгостроковій перспективі).

Збільшення формату адміністративно-територіальних одиниць оптимізує ефективність видатків, але за умови, що система буде створена на основі децентралізації усього структурного функціоналу адміністративно-територіальної одиниці шляхом збільшення адміністративно-територіальних одиниць, громада матиме кращий вибір в обранні державного апарату.

Існує система формування адміністративно-територіальних одиниць згідно з європейськими стандартами NUTS. Система NUTS ділиться на 5 рівнів. До перших трьох належить регіональний рівень, до двох останніх – місцевий рівень. На регіональному рівні до першого рівня слід віднести суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони, до другого рівня – провінції, департаменти, урядові округи, а до третього – графства, префектури. Цю класифікацію можна імплементувати в український простір – регіони, сільські райони, а також первинні, базові одиниці.

Згідно із прийнятими стандартами децентралізації територіальна громада має кількісно нараховувати в межах п'яти тисяч осіб. Цей формат територіальної громади має на меті забезпечення проблеми периферійності малої селищної ради та надання можливості представляти свої інтереси в місцевому самоврядуванні територіальної громади. Зміни також будуть спостерігатись у відносинах влади та громади, насамперед у відсутності нехтування надання якісних послуг населенню. Базисом функціональних зобов'язань адміністративно-територіальної одиниці повинна стати ст. 86 Бюджетного кодексу України, а саме:

- до першої групи слід віднести бюджетні установи та заходи, що забезпечують першочергові сервіси громадянам;
- до другої групи слід віднести бюджетні установи та заходи, що забезпечують увесь комплекс сервісу державних органів;
- до третьої групи слід віднести бюджетні установи та програми, що надають послуги для окремих категорій громадян, які потрібні у всіх регіонах [6; 8].

Для реалізації адміністративно-територіальної реформи насамперед необхідні такі кроки:

- 1) передача фіскальних повноважень від центральної влади до місцевої, диференціюючи її згідно з бюджетними ресурсами на основі бюджетної системи міста, селища, сільського бюджету;

- 2) приведення державного бюджету у відповідність до змін у підходах делегування повноважень місцевим органам влади як рівноправному партнеру центральних, базуючись також на трансферних міжбюджетних відносинах;

- 3) зміна патерналістської системи відносин між усіма ланками управлінського апарату держави та розширення можливостей територіальної громади за рахунок збільшення фіскального навантаження, часткове скасування пільг, що буде мало відчутним для широких верств населення;

- 4) скасування реалізації компонентної складової змінювати бюджет шляхом вилучення коштів до державного бюджету;

- 5) утворення нових шляхів реалізації діяльності Державного фонду регіонального розвитку, чітка формалізація відсоткового ВВП держави [7].

Базуючись на вищенаведених прикладах трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні, на нашу думку, слід ототожнити основні критерії формування у вигляді таблиці 1.

Актуалізація процесу адміністративно-територіальних перетворень вимагає чіткого переходу від галузевого до повного управління адміністративно-територіальними одиницями. Потрібно змінити декларативність підходу до його виконання у бік конкретних цілей, прописаних у Хартії вільних міст України, зокрема таких:

- використання різного типу зв'язків між містами та всіма учасниками реформ адміністративно-територіального устрою;
- закріплення у нормативно-правових актах розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- ініціювання можливості внесення змін до законопроектів територіальними громадами, якщо такі відповідають потребам громади;
- продовження перерозподілу влади між громадянами та державним апаратом «методом прямої демократії»;
- впровадження нових інноваційних методик державного управління згідно з потребами громади [9].

Висновки і пропозиції. Головною проблемою розподілу повноважень територіальної громади є незадовільний стан механізмів реалізації принципу «громада – влада». Основними відтінками критичності влади є функціональні результати суб'єктів адміністративно-територіальних одиниць. Однак вплив децентраліза-

ції на трансформацію повноважень територіальної громади сприяв позитивним змінам у її функціонуванні.

Впровадження стратегічних змін у сфері адміністративно-територіального розподілу стало питанням номер один. Реінтеграція функціональних обов'язків між ланками влади надала можливість реалізації потенційного та наявного ресурсного забезпечення в усіх секторах України.

Обраний вектор розвитку трансформації повноважень територіальних громад України веде до зростання та процвітання громади. Дії щодо впровадження нових механізмів є запорукою сьогоденних позитивних змін у соціально-економічному середовищі місцевої громади.

Список використаної літератури:

1. Магновський І.Й. Регіон в адміністративно-територіальному вимірі України: правовий погляд сучасності / І.Й. Магновський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2015. – С. 3–6.
2. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні / К. Бриль // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 2. – С. 128–132. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_2_26.
3. Плясов В.С. Бажаний територіальний устрій України як запорука суспільного консенсусу / В.С. Плясов // Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2015. – № 10 (293). – С. 129–145.
4. Роман В.Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект / В.Ф. Роман // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 38. – С. 92–98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_11.
5. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В.В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/26.pdf.
6. Пелехатий О.А. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / О.А. Пелехатий, О.Р. Західна // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – № 4. – С. 167–175.
7. Сторонянська І.З. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад у контексті адміністративно-територіальної реформи / І.З. Сторонянська, А.О. Пелехатий // Регіональна економіка. – 2014. – № 3. – С. 228–238. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2014_3_24.
8. Штефан В.С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою / В.С. Штефан // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 184–192. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2014_125_25.
9. Аведян Л.Й. Становлення моделі територіальної організації влади в країні / Л.Й. Аведян // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2015. – № 4. – С. 39–43. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2015_4_8.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015 – № 6. – С. 8.
11. Валевський О. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – С. 150.
12. Муніципальне право України / М. Баймуратов, М. Корнієнко, В. Погорілко, О. Фрицький та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 105–108.

Гришко Р. Ю. Влияние децентрализации на трансформацию полномочий территориальных обществ Украины

В статье рассмотрены стратегические изменения в сфере распределения полномочий территориальных общин. Проанализированы механизмы внедрения децентрализации в сфере изменений административного деления полномочий территориальной общины и в органах власти. Сформированы основные критерии создания административно-территориальных единиц. Приведены пути реализации и проблематику в сфере становления связей между территориальными общинами.

Ключевые слова: децентрализация, территориальная община, полномочия, административно-территориальная единица, трансформация.

Hryshko R. Y. The impact of decentralization on the transformation of the powers of territorial communities of Ukraine

The article deals with the strategic changes in the distribution of powers of local communities. The mechanisms of the implementation of decentralization in the changes of administrative division of powers in the local community and authorities are analyzed. It formed the main criteria for the creation of administrative-territorial units. We present the implementation and the problems in the formation of relationships between territorial communities.

Key words: decentralization, territorial community, authority, administrative-territorial unit, transformation.

Є. В. Клеп

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СТАРОПРОМИСЛОВИХ МІСТ УКРАЇНИ

У статті розглядається роль і значення стратегічного планування у загальній системі планування місцевого розвитку. Висвітлено основні поняття і принципи стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України та нормативно-правові засади їх здійснення. Особливу увагу приділено специфічним особливостям старопромислових територій, що підвищує міру їхньої незахищеності від загроз, які впливають на розвиток України.

Ключові слова: містобудівна діяльність, старопромислові міста, стратегія місцевого розвитку, стратегічне управління, стратегічне планування.

Постановка проблеми. Серед основних напрямів стратегічного розвитку України у XXI столітті пріоритетного значення набуває утвердження загальнолюдських демократичних цінностей, формування конкурентоспроможної, соціально спрямованої ринкової економіки, європейська інтеграція, становлення постіндустріального суспільства на засадах інформатизації та інтелектуалізації.

У сучасній практиці регіонального управління дуже часто не враховуються специфічні особливості старопромислових територій, що значно підвищує рівень їхньої незахищеності від загроз, які впливають на розвиток країни в цілому. Питання регулювання таких територій завжди залишаються дискусійними.

Такий розвиток регіонів держави має координуватись та забезпечуватись шляхом реалізації регіональної політики, що базується на загальнодержавній нормативно-правовій базі. Її основу складають окремі законодавчі акти, які регламентують розвиток регіонів та міст країни, програми та стратегії регіонального розвитку тощо. Законодавство з питань державної регіональної політики складається з Конституції України, Законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми»,

«Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основою нормативно-правової бази регіональної політики на сьогодні є постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» № 931 від 11.11.2015 р., «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» № 932 від 11.11.2015 р., «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» № 856 від 21.10.2015 р.

Реалізація державної регіональної політики здійснюється на основі системи взаємопов'язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному та місцевому рівнях.

До документів, що визначають державну регіональну політику, належать такі: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року № 385 від 6.08.2014 р., План заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку, плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Розвиток нормативно-правової бази регіональної політики, розроблення та реалізація її заходів у державі у сучасних умовах потребують активізації та підвищення ефективності.

Одним з основних дієвих заходів щодо цього є забезпечення якісного наукового обґрунтування законодавчих та нормативно-правових актів регіонального розвитку, його конкретних програм та стратегій. Крім того, європейський вибір України потребує широкого використання у роботі інституційних структур та наукових установ досвіду реалізації у країнах ЄС Європейської стратегії регіонального планування, Європейської хартії про регіональне самоуправління, основоположних принципів стійкого просторового розвитку Європи тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У країнах Європейського Союзу (ЄС) підходи до стратегічного планування сталого розвитку постійно вдосконалюються, тому доцільним є вивчення досвіду країн ЄС у сфері планування сталого розвитку для запровадження новітніх європейських підходів у практику вітчизняного державного управління. Аналізуючи останні дослідження та публікації, слід зазначити, що концептуальні питання сталого розвитку представлені у документах світових форумів, у розробках вітчизняних учених, серед яких О. Білорус, О. Берданова, Л. Гринів, М. Згуровський, Л. Мельник. Теоретичні та методологічні питання стратегічного планування соціально-економічного розвитку розглянуто у працях таких українських науковців, як В. Бесєдін, А. Гальчинський, В. Геєць, Н. Горшкова, Я. Жаліло, І. Крючкова, І. Маніцуров, Л. Мусіна, П. Онищенко, С. Чистов. Недостатньо вивченими залишаються деякі питання, пов'язані із системними підходами до стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст відповідно до усталеної європейської практики та з урахуванням новітніх глобальних ініціатив, стратегічного планування сталого розвитку.

Починаючи з кінця 90-х рр., в Україні також спостерігається посилення інтересу до дослідження та впровадження стратегічного управ-

ління місцевим розвитком. Фахівці у пошуках нових способів реалізації покладених на органи місцевого самоврядування обов'язків звернулись до досвіду розвинутих країн світу у цій галузі. У працях науковців В. Бабаєва, О. Без'язичного, Л. Бондаренка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, Н. Внукової, В. Куйбіди, В. Коломійця, В. Корженка, В. Мамонової, А. Поважного, В. Підгрушного, Ю. Шарова та інших досліджуються різні аспекти стратегічного управління територіальним розвитком. Окрім аналізу теоретичних напрацювань, важливе значення для сучасної вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування має також вивчення практичного досвіду в галузі стратегічного управління розвитком старопромислових міст, накопиченого в зарубіжних країнах, його узагальнення, систематизація та адаптація продуктивних компонентів.

Особливої актуальності у цьому контексті набуває проблема дослідження сутності регіонального розвитку, його чинників та механізмів, що ґрунтуються на функціонуванні окремих видів економічної діяльності. В умовах індустріального розвитку, що є характерним для більшості регіонів України, таким видом діяльності, зокрема, є промислове виробництво. Дослідження розвитку старопромислових міст України у контексті світових тенденцій та їхньої ролі у регіональному розвитку держави має базуватись на системному підході та мати комплексний характер. Незважаючи на актуальність і практичну значимість зазначеної проблеми, вона залишається мало дослідженою як у регіональній економіці, так і у державному управлінні в цілому.

Метою дослідження є аналіз існуючої нормативно-правової бази як основи ефективного стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України.

Виклад основного матеріалу. Значення промисловості для розвитку країни та її регіонів є безсумнівним. Під впливом промислового виробництва відбувається трансформація економічних, соціальних, територіальних та інших структур регіонів країни, що й складає сутність їхнього розвитку.

Серед чинників промислового виробництва, що зумовлюють певний рівень активності цих процесів, особливу роль відіграють міра прогресивності структури та масштаби розвитку промисловості регіону, особливості спеціаліза-

ції і конкурентоспроможність її продукції, ефективність функціонування, територіальна організація тощо.

Циклічність розвитку промисловості, у свою чергу, значною мірою визначає стадійно-еволюційний характер розвитку регіонів, що передбачає послідовне проходження ними окремих стадій (доіндустріальної, індустріальної, постіндустріальної та інших).

Отже, можливості переходу регіонів України на якісно вищі стадії розвитку сьогодні зумовлюється особливостями розвитку їхнього промислового виробництва. Його нинішній стан та перспективи, як правило, формують траєкторію подальшого регіонального розвитку країни. Саме стан промисловості значною мірою визначає пріоритети розвитку окремих видів економічної діяльності, доцільність концентрації фінансових, матеріальних та людських ресурсів у певних господарських центрах регіонів, їхнє інфраструктурне забезпечення, зайнятість та рівень життя населення тощо.

Нормативно-правову базу здійснення стратегічного планування місцевого розвитку можна умовно поділити на три блоки:

- *перший* – визначає роль та місце органів місцевого самоврядування в організації та здійсненні процесу управління розвитком території, зокрема, через розроблення і реалізацію стратегій місцевого розвитку;

- *другий* – формує основні засади стратегічного планування на місцевому рівні (від держави до окремої території);

- *третій* – визначає особливості участі у процесі формування та реалізації стратегії місцевого розвитку юридичних і фізичних осіб [1, с. 9].

Розглянемо докладніше, які саме законодавчі та нормативні акти регулюють регіональне планування. Основою тут є Конституція України. Крім того, це Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р., Закон України «Про засади державної регіональної політики», регіональні стратегії розвитку і плани заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій і планів заходів (на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 932 від 11.11.2015 р.), Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 6.08.2014 р.

Чинне законодавство потребує суттєвих коригувань та узгоджень щодо формування стратегій розвитку регіонів і територіальних громад. Процеси стратегічного планування розвитку міста та його операційної діяльності повинні бути гармонізованими. Саме тому сучасний стан національної економіки зумовлює необхідність подальшого вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, яке передбачає планування заходів із розроблення прогнозних документів, розроблення, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави й шляхи їх досягнення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 504-р від 4.10.2006 р. була схвалена Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку держави. Згідно з Концепцією систему прогнозних і програмних документів складають довгострокові, середньострокові та короткострокові документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення [1, с. 155].

Довгострокові прогнозні і програмні документи (понад п'ять років) визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропозиції економіки і соціальної сфери – стратегії економічного та соціального розвитку України; державні стратегії регіонального розвитку; регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя; стратегії розвитку галузей економіки (сфер діяльності) (у разі необхідності). Стратегія економічного та соціального розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку і регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя коригуються один раз на п'ять років із продовженням терміну на наступні п'ять років. Ці документи мають важливе значення для розвитку відповідного регіону [2, с. 132–133].

Середньострокові прогнозні і програмні документи розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на

середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей.

Короткострокові документи розробляються на основі середньострокових, визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік. Державна стратегія регіонального розвитку є моделлю досягнення загальнонаціональних цілей – обґрунтування мети, визначення діючих тенденцій і закономірностей розвитку, формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.

Політика регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі формується відповідно до принципів програмування, концентрації, синхронізації дій («синергії»), поляризованого розвитку, додатковості, збалансованого розвитку, партнерства, єдності і просторової єдності [1, с. 9].

Під час розробки стратегічного плану території необхідно обов'язково враховувати основні цілі (пріоритети) Стратегії економічного та соціального розвитку України, Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку Автономної Республіки Крим, областей, стратегії розвитку галузей економіки. Тобто стратегічний план місцевого розвитку має бути узгоджений із стратегічними цілями вищезазначених стратегічних документів.

Інтенсивне оновлення техніки та технологій і пов'язані із цим структурні зміни у промисловості є потужним каталізатором усього суспільного розвитку. Таким чином, перехід регіонів на якісно вищу стадію еволюційного розвитку значною мірою визначається розвитком їхньої промисловості.

Процеси розміщення промислового виробництва є визначальними чинниками трансформації територіальної структури регіону, а відтак – і його територіального розвитку. Поглиблення територіальної спеціалізації промислового виробництва і його територіального інтегрування є важливою передумовою економічного та соціального розвитку регіонів.

Результати дослідження. Перехід регіонів держави до постіндустріальної стадії розвитку можливий лише на основі становлення у них інноваційної економіки й інноваційного промислового виробництва. Цей стан промисловості регіонів України може бути досягнутий внаслідок її всебічної модернізації та інтенсивного оновлен-

ня основних засобів на основі впровадження технічних і технологічних інновацій, виходу на ринок з новою наукомісткою, конкурентноспроможною продукцією [3, с. 90].

В основі становлення інноваційної моделі промисловості є інтегрування виробництва регіонів та міст країни з науковою сферою, розвиток територіальних форм організації інноваційної діяльності (технопарків та технополісів, науково-виробничих та інноваційно-маркетингових корпорацій).

Для старопромислового регіону, яким є Донецька область, міста були і будуть потужним фактором розвитку загальнолюдської цивілізації. Економіка будь-якого міста є певною єдністю містоутворюючих і містообслуговуючих підприємств. В умовах старопромислового регіону містоутворюючі промислові об'єкти є першоосовою його виникнення і розвитку. Містоутворююча база є сукупністю великих промислових підприємств (металургійні, вугільні та ін.), результати діяльності яких спрямовані на виконання функцій, що виходять за межі цього промислового міста, а також функцій щодо забезпечення зайнятості, виробництва товарів для населення [4, с. 74].

Металургійний комплекс, який розташований у 14 великих промислових містах регіону (Маріуполь, Макіївка, Єнакієве, Горлівка, Артемівськ, Донецьк та ін.), є безперечним лідером у загальному обсязі виробництва продукції, інвестицій у технічне переобладнання і модернізацію підприємств, у впровадженні сучасних систем управління якістю, екологією й охороною праці. Машинобудування Донецької області орієнтоване на виробництво машин та обладнання для базових галузей промисловості (металургії, вугільної промисловості, енергетики, транспорту). Підприємства машинобудування також розташовані у великих промислових містах області – Донецьку, Краматорську, Маріуполі, Дружківці, Артемівську, Горлівці, Слов'янську та ін. Вугільну промисловість представляють 94 вугледобувних підприємства та 28 діючих збагачувальних фабрик. Вугледобувні підприємства, як правило, є відомими складовими промислового комплексу міст області (Макіївка, Торез, Шахтарськ, Єнакієве, Горлівка, Новгородівка).

Висновки і пропозиції. Нормативно-правова база стратегічного планування сталого розвитку старопромислових міст України на сьогодні потребує ретельного розгляду, аналізу і вдосконалення згідно з європейськими вимо-

гами. Під час стратегічного планування регіонального розвитку обов'язково потрібно врахувати те, що для забезпечення максимально комфортного життя у старопромислових містах необхідно досягти рівноваги у трьох сферах – економічній, соціальній та екологічній.

Список використаної літератури:

1. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : [практ. посіб.] / О. Берданова, В. Вакуленко ; Підтримка де-централізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – С. 8–17.
2. Дубницький В.І. Маркетинг старопромислових міст Донецької області – стан, тенденції та перспективи розвитку / В.І. Дубницький, В.Ю. Лукіна // Маркетинг та логістика в системі менеджменту : тези допов. IX Міжнар. наук.-практ. конфер. (Львів, 8–10 листоп. 2012 р.). – Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2012. – С. 132–134.
3. Підгрушний Г.П. Роль та значення міжнародних інституцій у розвитку промислового виробництва країн світу / Г.П. Підгрушний // Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво : матер. III Міжнар. наук.-практ. конфер. – Луцьк, 2006. – Т. 2. – С. 210.
4. Підгрушний Г.П. Визначення перспективної структури господарських комплексів міст при розробці їх генеральних планів / Г.П. Підгрушний // Конструктивна географія: становлення, сучасні досягнення та перспективи розвитку : зб. тез допов. Міжнар. наук.-практ. конфер. – К., 2006. – С. 76–77.
5. Підгрушний Г.П. Особливості стадійно-еволюційного розвитку регіонів України / Г.П. Підгрушний // Регіональні географічні дослідження України та суміжних територій : зб. тез допов. Міжнар. наук.-практ. конфер. – Луганськ, 2006. – С. 168–170.

Клеп Е. В. Нормативно-правовые основы стратегического планирования устойчивого развития старопромышленных городов Украины

В статье рассматривается роль и значение стратегического планирования в общей системе планирования местного развития. Освещены основные понятия и принципы стратегического планирования устойчивого развития старопромышленных городов Украины и нормативно-правовые основы их осуществления. Особое внимание уделено специфическим особенностям старопромышленных территорий, что повышает степень их незащищенности от угроз, которые влияют на развитие Украины.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, старопромышленные города, стратегия местного развития, стратегическое управление, стратегическое планирование.

Klep Y. V. Regulatory framework of strategic planning of sustainable development of old-industrial cities of Ukraine

In the article the role and importance of strategic planning in the overall system planning local development are considered. The basic concepts and principles of strategic planning for sustainable development of the old-industrial cities of Ukraine and legal bases for their implementation are highlighted. Particular attention is paid to the specific features of old-industrial areas, which increases the extent of their exposure to threats that affect the development of Ukraine.

Key words: urban activities, old-industrial regions, local development strategy, strategic management, strategic planning.

Т. П. Козарь

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

У статті охарактеризовано концептуальні завдання органів місцевого самоврядування у сфері освіти, представлено огляд стратегії розвитку освіти, визначено основні проблеми оптимізації мережі навчальних закладів та запропоновано заходи з усунення недоліків, виявлених у діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Ключові слова: управління освітою, децентралізація, місцеве самоврядування, навчальні заклади, структура державних органів виконавчої влади, освіта.

Постановка проблеми. Освіті належить пріоритетність у державній політиці. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування у сфері освіти передбачено стратегією модернізації управління освітою на подальші десять років, що включає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління освітою. У той самий час варто зважати на негативні явища, що можуть супроводжувати процес децентралізації. Як зазначено в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, негативними наслідками децентралізації влади в Україні, зокрема, можуть стати зростання кількості порушень українського законодавства в процесі діяльності органів місцевого самоврядування через послаблення державного контролю в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст і загроза недоліків фінансування повноважень органів місцевого самоврядування (навіть в умовах централізації бюджетного процесу існує недофінансування делегованих повноважень) [1].

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління навчальними закладами, які перебувають у комунальній власності громад сіл, селищ, міст та спільній власності громад районів та областей, залежить від можливостей місцевих бюджетів, загального вектору державної політики. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих структур, що ускладнює управлінський вплив на відповідні об'єкти сфери освіти. Доводиться констатувати, що, незважаючи на ухвалення в Україні комплексу законодавчих актів, інститут

місцевого самоврядування залишається недоосконалим і не реалізує всіх своїх потенційних можливостей. Натомість, у більшості європейських країн інститут місцевого самоврядування з другої половини XIX ст. став провідним [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти та, зокрема, функціонування освітніх закладів у сільській місцевості вивчаються як молодими, так і досвідченими науковцями, які представляють різні напрями досліджень – юридичний, економічний, педагогічний, публічне управління. Зазначена проблематика ретельно досліджувалася в наукових працях О. Булавки, П. Гайдуцького, З. Герасимчук, В. Горкавого, Я. Гречки, Л. Гриневич, Б. Данилишина, М. Кропивка, М. Маліка, Ж. П'яже, Д. Дьюї та багатьох інших учених.

Мета статті. Метою роботи є дослідження завдань діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління освітою, виявлення недоліків та надання пропозицій щодо їхнього усунення. Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

- охарактеризувати організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування;
- визначити основні проблеми здійснення фінансування освітніх установ з різних рівнів бюджету;
- запропонувати модель діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу. Освіта як цілеспрямований процес навчання в інтересах людини, держави, суспільства відповідає вста-

новленим рівням навчання. Правовою основою функціонування системи освіти в Україні є Бюджетний кодекс України, закони України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту». Національною стратегією розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. передбачено розроблення і прийняття Кодексу законів України про освіту, оновлення законодавчо-нормативної бази системи освіти, адекватної вимогам часу, впровадження в навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків», Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права інвалідів та розвитку системи реабілітації інвалідів на 2012–2020 рр.

Формування державної політики в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства. Від імені держави політику в галузі освіти в Україні визначає Верховна Рада України (відповідно до Конституції України), а здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

У результаті попередніх досліджень нами визначено напрями та цілі для освітньої системи, дії, які використовує держава, зокрема, методи програмування, в результаті чого розробляється низка програм для різних ступенів освіти.

Під час правового управління відносин у сфері освіти на рівні району державні адміністрації відіграють роль найбільш повноважних органів, які здійснюють не лише функції державної влади, а й самоврядні функції, оскільки володіють реальними важелями впливу, мають у своєму складі виконавчі органи у сфері освіти – районні (обласні) відділи освіти. Неодмінною умовою ефективного досягнення важливих стратегічних завдань органів місцевого самоврядування у сфері освіти є створення адекватної організаційної структури управління, яку можна розглядати як форму суспільного поділу та кооперації управлінської діяльності [4].

Управління освітою здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу країни. Спеціальні виконавчі органи управління освітою створюються залежно від адміністративно-територіальної одиниці як при місцевих органах виконавчої влади, так і при органах місцевого самоврядування (табл. 1) [1]. Подвійне підпорядкування, «конкуренція компетенцій» місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має місце в районах та областях. Закон України «Про освіту» визначає систему органів управління освітою, а Бюджетний кодекс визначає джерела фінансування навчальних закладів.

Розробка та реалізація програм розвитку в районах здійснюється, зважаючи на соціально-економічні умови, а навчальні заклади,

Таблиця 1

Суб'єкти управління освітою в Україні

	Суб'єкти управління освітою	
	Місцеві органи виконавчої влади Районна державна адміністрація (ЗНЗ I–III ступеня) Районна державна адміністрація (ЗНЗ I–III ступеня)	Органи місцевого самоврядування Сільська рада (ДНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I ступеня) Селищна рада (ДНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I ступеня)
Адміністративно-територіальна одиниця Село Селище		
Місто районного значення	Районна державна адміністрація (ЗНЗ I–III ступеня)	Міська рада (ДНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I ступеня)
Район Місто обласного значення Область	Районна державна адміністрація (ЗНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I–III ступенів, навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, вища освіта, позашкільна освіта) Обласна державна адміністрація (загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; професійно-технічна освіта; вища освіта; післядипломна освіта; позашкільна освіта)	Міська рада (ДНЗ, ЗНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ», навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, вища освіта, позашкільна освіта)

Умовні скорочення: ДНЗ – дошкільні навчальні заклади, НВК – навчально-виховні комплекси, ЗНЗ – загальноосвітні навчальні заклади.

розташовані у районах, відповідно, перебувають у віданні сільських (селищних) рад та районних державних адміністрацій. У районах та областях оперативне управління навчальними закладами, що перебувають у спільній власності територіальних громад району та області, здійснюється місцевими державними адміністраціями, а фінансуються ці заклади відповідно до районного та обласного бюджету. Отже, в зазначених адміністративно-територіальних одиницях наявна централізація управління освітою. У районах та областях виконавчі органи у сфері освіти є структурними підрозділами, відповідно, районних та обласних державних адміністрацій. У цих адміністративно-територіальних одиницях місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління.

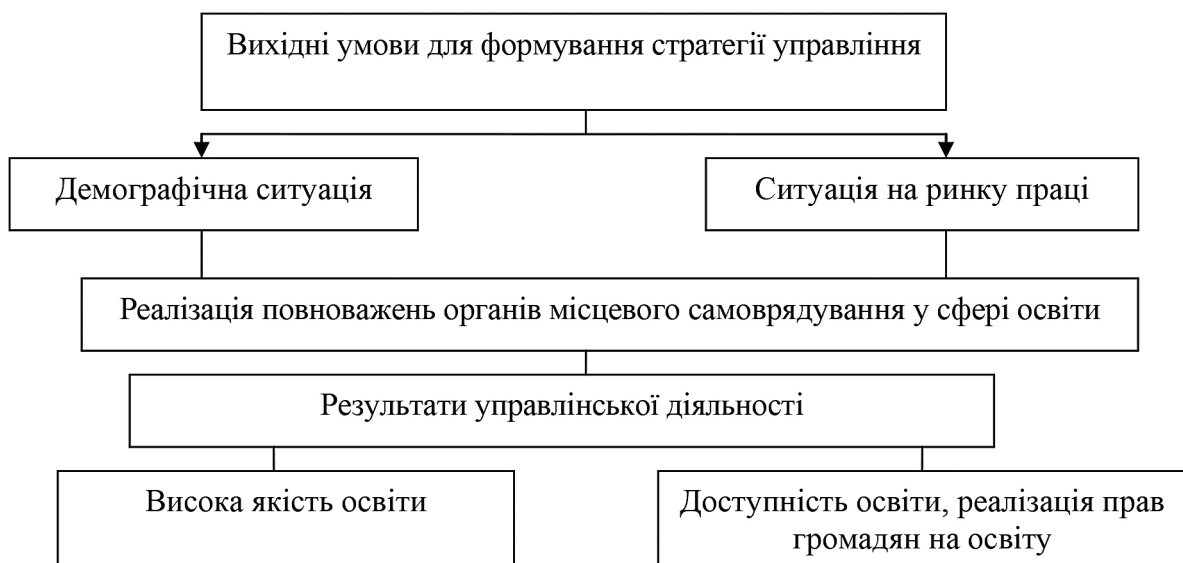
Відповідно до чинного Бюджетного кодексу України, фінансування дошкільних навчальних закладів (ДНЗ), навчально-виховних комплексів «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I ступеня, здійснюється з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів є залишковий характер їх фінансування. Під час їх формування провідною має бути ідея про інвестиційний характер витрат на освіту, розгляд їх як інструменту досягнення важливих цілей розвитку території, фактора економічного й соціального розвитку.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування забезпечують здобуття непо-

внолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують у межах наданих їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною й рідною мовами, організовують облік дітей дошкільного та шкільного віку, надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні тощо. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізацію та ліквідацію навчально-виховних закладів, органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів недержавної та некомунальної власності. Аналогічні повноваження, відповідно до Конституції та законодавства України, мають місцеві державні адміністрації.

У своїй діяльності виконавчі органи місцевого самоврядування у сфері освіти керуються як загальнодержавними нормативними актами (Конституція України, закони України, укази Президента, постанови, розпорядження, доручення Кабінету Міністрів України, накази МОН України), так і регіональними нормативними актами (розпорядження, доручення голови облдержадміністрації, регіональні, міські програми тощо). Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування у сфері освіти документується розпорядженнями та наказами начальників управлінь (відділів) освіти. У сфері впливу сільських, селищних, міських рад перебувають переважно заклади дошкільної, загальної серед-



Мал. 1. Субрегіональний та локальний рівні діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти

ньої та позашкільної освіти. Тому завданнями виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері освіти є створення належних умов заради здобуття якісної освіти, збільшення рівня охоплення дітей дошкільною освітою, перехід загальної середньої школи III ступеня на профільне навчання, впровадження перспективних моделей педагогічного досвіду, використання інформаційних комп'ютерних технологій в освітньому процесі, створення системи профілактики й збереження здоров'я, соціального захисту учасників навчально-виховного процесу.

Органи місцевого самоврядування у своїй діяльності стосовно формування мережі закладів освіти та їх фінансування мають зважати на наявну демографічну ситуацію та тенденції її зміни, ситуацію на територіальному ринку праці, спеціалізацію території та зосереджувати увагу на реалізації прав громадян на освіту та управління нею (мал. 1).

Нині в нашій державі органи місцевого самоврядування мають у сфері освіти як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте законодавством не визначено, як діяти у разі, коли самоврядна одиниця не спроможна реалізувати покладені на неї повноваження. Мають місце розбіжності між повноваженнями органів місцевого самоврядування та врегулюванням їх фінансового забезпечення.

Розглядаючи виконання делегованих повноважень, бачимо, що бюджетам місцевого самоврядування передаються у вигляді трансфертів відповідні кошти, а дефіцитним бюджетам надаються дотації для виконання видатків за захищеними статтями. Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а в окремих випадках – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади і їхні територіальні підрозділи (районні державні адміністрації контролюють здійснення делегованих повноважень значення, розташованих на території району, а обласні державні адміністрації – здійснення аналогічних повноважень виконавчими органами міських рад міст обласного значення).

Отже, причинами низької ефективності виконавчої влади в системі державного управління реорганізація і ліквідація загальноосвітніх навчальних закладів, заснованих на комунальній формі власності або переданих у комунальну

власність, здійснюється за рішенням органу місцевого самоврядування, у підпорядкуванні якого перебуває загальноосвітній навчальний заклад, а в сільській місцевості – лише за згодою територіальних громад. У загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але має становити не менше ніж три особи для 1–4 класів та не менше ніж чотири особи для 5–11 класів. За умови меншої кількості учнів у класі заняття проводяться за індивідуальною формою навчання [5].

Реалізація державної політики у сфері освіти отримує ряд проблем та бар'єрів, що знижують якість політики у сфері освіти. Одним із завдань органів місцевого самоврядування у сфері освіти є ведення соціального діалогу та координованої спільної діяльності з працівниками освіти, культури, охорони здоров'я, державних служб зайнятості, сім'ї та молоді, роботодавцями з метою розвитку, виховання і соціалізації дітей та молоді. Багато хто вбачає вирішення проблеми мережі шляхом створення освітніх округів. Навчаючись у школі за місцем проживання, дитина за особистим розкладом може відвідувати заняття з поглибленого вивчення окремих предметів в основному навчальному закладі, брати участь в освітніх, спортивних, культурних програмах інших установ, що входять до складу освітнього округу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежить від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформи, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади на місцевому рівні. Місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти та в межах своєї компетенції, встановлюють, згідно з нормативами, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти й установ, організацій системи освіти, зміцнення їхньої матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання й роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організовують професійне консультування молоді та продуктивну

працю учнів; визначають потреби, обсяги й надають пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Концептуальні завдання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежать від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформ, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади в областях і районах. Як свідчать дослідження, необхідна розробка комплексу організаційно-правових заходів щодо посилення ролі органів місцевого самоврядування за умов адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ в Україні. Для вирішення проблем необхідно: покращити моніторинг та контроль за реалізацію програм на різних рівнях виконання.

Список використаної літератури:

1. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зал. Нац. ін-ту стратег. дослідж. при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articils/1021>.
2. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід / А. Павко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1006>.
3. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку сайт комітету Верховної Ради України з питань освіти і науки / Є. Красняков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kno.rada.gov.ua>.
4. Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
5. Суліма Є. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання: виступ на парламентських слуханнях / Є. Суліма [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://naps.gov.ua/ua/press/releases/75>.

Козарь Т. П. Концептуальные задачи органов местного самоуправления в сфере образования

В статье охарактеризованы концептуальные задачи органов местного самоуправления в сфере образования, представлен обзор стратегии развития образования, определены основные проблемы оптимизации сети учебных заведений и предложены меры по устранению недостатков, выявленных в деятельности органов местного самоуправления в сфере образования.

Ключевые слова: управление образованием, децентрализация, местное самоуправление, учебные заведения, структура государственных органов исполнительной власти, образование.

Kozar T. P. Conceptual problems of local government in education

The article described the conceptual problem of local governments in the field of education and the review of education development strategy, identified key problems of optimization of the network of educational institutions and the proposed measures to eliminate shortcomings on the efficiency of local governments in the field of education.

Key words: education management, decentralization, local government, educational institutions, structure of government agencies, education.

К. І. Чабанова

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
старший викладач кафедри правознавства
Одеського національного політехнічного університету

ПОНЯТТЯ ДЕВОЛЮЦІЇ В ПРОЦЕСІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджується процес розподілу влади і повноважень між різними рівнями влади. Зокрема, розглядається механізм деволюції як форми децентралізації влади. Також визначаються особливості впровадження деволюції у практику публічного адміністрування на місцевому рівні.

Ключові слова: деволюція, децентралізація, централізація, делегування повноважень, деконцентрація, місцеве самоврядування, належне врядування, підзвітність влади, прозорість влади (транспарентність), регіоналізм.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою процесу інтеграції України у європейський простір є адаптація законодавства України до законодавства ЄС. Це означає наближення нашої правової системи до стандартів, принципів та правил, заснованих на фундаментальних цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги до прав і свобод людини, на яких і сформований європейський адміністративний простір.

Сучасна система державного управління в Україні не відповідає потребам нашої країни, її європейському вибору, а також європейським стандартам належного врядування – ефективності, відкритості, підзвітності та прозорості влади. Її недоліки призводять до гальмування розвитку країни та її низького рівня конкурентоспроможності у світі.

Угода Україна – ЄС (політичну частину було підписано 21 березня 2014 р., а економічну – 27 червня 2014 р.) відкриває нам шлях для прогресивних перетворень. Документ стає дороговказом суспільно-важливих реформ, забезпечуючи незворотність європейської інтеграції України, підтверджуючи остаточний вибір на користь європейської моделі суспільного та економічного розвитку. Урядом вживаються активні заходи щодо розвитку та модернізації державного управління і місцевого самоврядування. Так, 1 квітня 2014 р. урядом України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування і те-

риторіальної організації влади в Україні [9], а 24 червня 2016 р. – Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 рр. [10].

Помітною глобальною і європейською тенденцією розвитку сучасного світу є дедалі зростаюча роль регіонів. Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів. Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність удосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями у політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями [1, с. 3].

Реалізація положень Угоди про асоціацію виконує два важливі завдання. По-перше, впроваджується нове розуміння регіональної політики як політики розвитку, стимулювання економічної та інвестиційної діяльності, заохочення інновацій та створення нових робочих місць. По-друге, вона створює механізми і можливості співпраці між українськими громадами та їхніми партнерами в Європі, що надає можливості фінансування реалізації важливих місцевих проектів, вивчення і використання досвіду на місцевому рівні. Власне, ці процеси опосередковано сприяють формуванню основи для виконання інших напрямків Угоди. Чим більше будуть спроможними територіальні громади, тим стабільнішою буде соціально-е-

кономічна ситуація у регіонах, тим привабливішими вони будуть для інвесторів [2, с. 5].

Процес зростаючої ролі регіонів є результатом процесу децентралізації влади. Огляд літератури свідчить про те, що не існує універсально визначеного поняття децентралізації, хоча багато уваги присвячено дослідженню різних форм її застосування (деконцентрації, делегуванню та деволюції). Форма децентралізації визначає спосіб імплементації децентралізації залежно від того, яку мету ми ставимо перед собою. Організаційні механізми взаємодії між центральними і місцевими органами виконавчої влади в Україні характеризуються внутрішньою суперечливістю через неадекватний розподіл функцій і повноважень між органами влади, недосконале визначення їх змісту, бюрократизацію та складні міжбюджетні відносини. Забезпечення оптимальної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів поліпшення територіальної організації влади в Україні, а децентралізація влади – одним із першочергових напрямів державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У зв'язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи в Україні вивченню теоретичних і практичних аспектів децентралізації влади приділяють увагу багато вітчизняних учених, серед них: А. Пухтецька, Б. Данілішин, Н. Нижник, І. Грицяк, М. Іжа, Н. Камінська, В. Гройсман, Н. Плахотнюк, А. Євтушенко та інші. Серед західних науковців, які досліджують процес децентралізації влади, слід виокремити праці Дж. Коєна, С. Петерсона, Дж. Менора, В. Роккана. Спеціалістом із досліджень регіоналізації та, зокрема, деволюції влади є М. Кітінг та А. Тренч. Також визначення процесу децентралізації влади знайшло відображення у низці спеціальних досліджень, проведених за підтримки ЄС, ООН, РЄ, групи SIGMA тощо. Незважаючи на значну кількість наукових праць, це питання потребує подальшого вивчення.

Метою статті є визначення поняття деволюції як форми децентралізації у системі розподілу повноважень між рівнями публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Найбільш змістовне, на нашу думку, визначення терміну децентралізації надано авторами робочого звіту Програми розвитку ООН та уряду Німеччини щодо ролі Програми розвитку ООН у проце-

сах децентралізації та місцевого врядування: «Децентралізація означає реструктуризацію та реорганізацію влади таким чином, щоб існувала система спільної відповідальності між інститутами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях згідно з принципом субсидіарності, що підвищить якість та ефективність системи управління через надання більших повноважень субнаціональним рівням».

Автори звіту також акцентують увагу на тому, що в процесі децентралізації акценти робляться на перевизначенні структур, процедур та практик управління для того, щоб наблизити їх до громадянина. У цьому контексті важливою є сенсифікація суспільства та підвищена обізнаність населення щодо витрат та переваг, особливо для прямих зацікавлених сторін як на центральному, так і місцевому рівнях. Відношення до процесу децентралізації лише як до передачі влади з центру на місце є доволі спрощеним та навіть помилковим. Реальний досвід країн, які стали на шлях децентралізації, свідчить про те, що зміцнення місцевого рівня влади неминуче призводить до зміцнення й центральної влади. Такі важливі аспекти децентралізованого врядування, як конституційна основа інституційних принципів публічного адміністрування, інституційне забезпечення прозорості влади, впровадження механізмів підзвітності та спільної відповідальності між різними рівнями влади та громадськістю, передача фіскальних повноважень та створення спеціальних інструментів для забезпечення національної спроможності вирішувати проблему регіональної нерівності, є ключовими елементами національної політики щодо децентралізації [3, с. 6]. Слушним видається зауваження Д. Рондінеллі, що централізація і децентралізація є двома кінцями одного континууму [4].

На думку багатьох науковців, децентралізація має три основні типи – політична, адміністративна і фіскальна, а також три форми – *деконцентрація*, *делегування* та *деволюція*. Невдача розрізнити ці форми є однією із причин невизначеності та плутанини у термінології децентралізації. Важливо мати на увазі, що кожна з форм впливає одна на одну. Аналітичні форми є корисними, оскільки вони визначають перспективу розвитку, але чітко визначити їх межі важко, адже вплив кожної буде різним залежно від середи.

Деконцентрації дають різні визначення. «Деконцентрація – це незначна передача повноважень. Вона включає передачу повноважень для прийняття рішень щодо специфічних питань, фінансових чи управлінських функцій на різні рівні влади під юрисдикцією центральної влади у горизонтальній адміністративній системі» [3, с. 7].

Р. Залтман під деконцентрацією розуміє «передачу влади та повноважень від меншої до більшої кількості адміністративних органів у межах формальної адміністративної структури (за вертикальної деконцентрації – від центральної влади до місцевої) або від центрального управління до інших неуправлінських структур (горизонтальна децентралізація)» [5, с. 9].

А. Пухтецька зазначає, що інституційне застосування принципу деконцентрації виявляється у діяльності адміністративних органів, підпорядкованих центральному керівному урядовому органу, – регіональних органів, префектів, локальних органів, тобто будь-яких адміністративних органів, утворених у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до закону. Технічно застосування принципу деконцентрації у вертикальних управлінських відносинах означає техніку передачі управлінського впливу (вказівок, рішень) із центру; деконцентровані адміністративні органи зобов'язані підпорядковуватись і виконувати передані центральним керівним урядовим органом рішення, інструкції, вказівки [6].

Деконцентрацію, на нашу думку, можна вважати найслабшою формою децентралізації і віднести до адміністративного типу децентралізації.

Делегуванням визначають передачу державних повноважень щодо прийняття рішень, адміністративних повноважень та відповідальності за чітко визначені завдання до інституцій та організацій, які перебувають під непрямим державним контролем або є напівнезалежними. Ці організації є напівдержавними, позавідомчими державними органами, квазі-неурядовими організаціями. Вони включають також державні корпорації та агентства регіонального розвитку. Цю категорію використовують і для передачі функцій до приватного сектору чи волонтерських організацій шляхом маркетингу, приватизації або договорів підяду [7, с. 4]. Під час делегування організації та інституції не повністю перебу-

вають під державним контролем, але є юридично підзвітними йому.

Яке ж місце займає *деволюція* у структурі державно-управлінських явищ?

Якщо розпочати з походження концепту, то деволюція – це британський термін, який був введений у XIX столітті для позначення проблеми, що є характерною (але не виключно) для Британії. А саме – як врегулювати національну різноманітність (відмінність між регіонами) і забезпечити територіальну автономію зі збереженням унітарності держави. Виходом було створення органів самоуправління у регіонах (Акт про Шотландію 1998 р., Акт про Північну Ірландію 1998 р. та Акт про уряд Уельсу 1998 р.) зі збереженням суверенітету Вестмінстера. Британський парламент має право зміни регулювання регіонами в односторонньому порядку та навіть право їх ліквідації. Це є головною відмінністю деволюції від федералізму, в якому є конституційні обмеження на обох рівнях влади, і центр не може змінити систему без згоди складових частин.

Деволюція – це механізм регулювання автономними територіями в межах унітарної держави. Деволюція не є окремою формою державного устрою, але вона є складовою як унітарних, так і федеративних держав. У деяких країнах вона є симетричною, всі складові частини управляються однаково, а в деяких – території (області, регіони) мають особливий статус. Асиметрична деволюція найчастіше має місце в унітарних державах, де необхідно задовольнити вимоги якоїсь частини країни, але зберегти єдність усієї держави (наприклад, управління Корсикою у Франції, спеціальний статус окремих італійських регіонів) [8, с. 123].

Одна з найвідоміших фраз про деволюцію – це цитата Р. Девіса, державного секретаря Уельсу: «Деволюція – це процес, а не подія». І справді, формальна поява нових інститутів влади ще нічого не означає. Тільки тоді, коли ці інститути починають напрацьовувати нові форми політики, з'являються риси нової політичної поведінки, ми можемо говорити про «деволюцію у процесі».

Категорія «*деволюція: місцеве самоврядування*» є ідеальним типом децентралізованого врядування, якому жодне місцеве самоврядування ніколи повністю не буде відповідати, навіть у західних ліберальних демократіях, але яка може бути корисною моделлю для оціню-

вання та компаративного аналізу між країнами. Загальними характеристиками деволюції є:

– політична влада на місцевому рівні є демократично представницькою та автономною, має високий рівень легітимності, уповноважена надавати значний спектр послуг;

– місцева влада має юридично визначені чіткі кордони, в межах яких вона здійснює свою владу та виконує свої функції;

– місцева влада має статус юридичної особи з правом подавати позов, вступати в договірні відносини, відкривати банківські рахунки та наймати робітників, мати доступ до фондів та право контролю над власним бюджетом і рахунками, право збирати податки, можливість законодавчої ініціативи;

– розвиненість механізмів підзвітності та транспарентності влади; влада є підзвітною за принципом «згори – донизу» безпосередньо перед своїм електоратом;

– відносини між центральним та місцевими рівнями влади є взаємовигідними та скоординованими [3, с. 15].

Ці характеристики є ключовими для ефективного надання послуг і демократичного управління.

Висновки і пропозиції. Таким чином, деволюція є найсильнішою формою децентралізації влади і невід’ємною частиною демократизації суспільства – права населення самостійно визначати власну форму управління, представництва, політики та послуг. Деволюцію можна віднести до політичної (або демократичної) децентралізації, адже за своєю суттю вона поєднує як виборність органів влади, так і їх багатофункціональність. Такі виборні органи мають функцію планування і розвитку територій, беруть на себе повноваження щодо надання освітніх, соціальних послуг, а також послуг щодо благоустрою. Вони можуть узяти на себе ще більшу політичну роль у сфері формування місцевих поглядів стосовно національних питань інновацій у державній політиці. Виборний статус, широкий спектр функціонування та загальна роль представлення своєї території дозволяє регіону стати окремою політичною ареною. Регіони отримують головну роль медіаторів між центральною владою та місцевим

самоврядуванням, між державою та громадянським суспільством.

Список використаної літератури:

1. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : [наук. доп.] / [редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
2. Черніков Д. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС / Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьокий ; за ред. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». – К., 2014 – 31 с.
3. Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP Role in Decentralisation and Local Governance. – 1999. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
4. Dennis A. Rondinelli. Decentralisation in Developing countries // World bank staff working papers. – 1983. – No. 581. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
5. Richard B. Saltman. Decentralisation in Health Care / B. Richard [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf.
6. Пухтецька А.А. Характеристика принципу децентрації та його значення для організації публічної адміністрації / А.А. Пухтецька. – ВПЦ «Київський університет», 2015. – 10 с.
7. R.A.W. Rhodes. Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom. – 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CIVIL%20SERVICE%20Decentralizing%20the%20civil%20service%20from%20unitary%20state%20to%20differentiated%20polity%20in%20the.pdf.
8. Keating M. Devolution as a concept. / M. Keating // The Oxford Handbook of British Politics. – Oxford – New York, 2009.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
10. Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

Чабанова Е. И. Понятие деволюции в процессе распределения полномочий между уровнями публичной власти

В статье исследуется процесс распределения власти и полномочий между разными видами власти. В частности, рассматривается механизм деволюции как формы децентрализации власти. Также определяются особенности внедрения деволюции в практику публичного администрирования на местном уровне.

Ключевые слова: деволюция, децентрализация, централизация, делегирование полномочий, деконцентрация, местное самоуправление, эффективное управление, прозрачность власти, регионализм.

Chabanova K. I. Defining the concept of devolution in the process of distribution of powers between the levels of public power

The article examines the process of distribution of powers between different levels of public power. In particular, it introduces the mechanism of devolution as a form of decentralization. The article also defines the features of devolution implementation in public administration practices at the local level.

Key words: devolution, decentralization, centralization, delegation of powers, deconcentration, local government, good governance, transparency, regionalism.