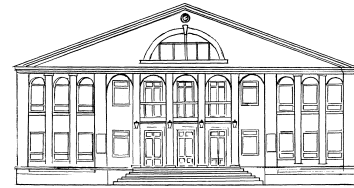


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2015 р., № 2 (50)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: А. О. Монаєнко,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

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

Заслужений діяч науки і техніки України

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

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

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

В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

член-кореспондент НАН України

І. В. 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

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

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

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

Іноземні члени редакційної колегії

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

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

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

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

Відповідальний редактор: С. В. Белькова

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

Технічний редактор: Ю. В. Волошина

Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

Журнал включено

до переліку фахових видань

згідно з наказом МОН

від 06.11.2014 р. № 1279

Засновник:

Класичний приватний університет

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

Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою

Класичного приватного університету

29 квітня 2015 р., протокол № 8

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 06.04.2015.

Підписано до друку 04.05.2015.

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

Замовлення № 17-15Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. В. Банчук-Петросова

ПОТРЕБА В УДОСКОНАЛЕННІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ
В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....4

К. Х. Герасимюк

АРХІТЕКТОНІКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ.....11

С. О. Клімович

ІНСТРУМЕНТИ GOVERNMENT RELATIONS
У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....20

А. С. Кумачова

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ.....28

М. М. Смук

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ.....34

Т. Г. Титаренко

СТРАТЕГІЯ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....40

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О. Ю. Бобровська, Є. В. Жадан

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІЙ ЯК ЧИННИК УСПІШНОГО РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....46

Ю. П. Козаченко

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ
МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....51

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. С. Зозуля

НАУКОВИЙ ДИСКУРС ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ І ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ
ДОСЛІДЖЕННЯ В МЕЖАХ СПЕЦІАЛЬНОСТІ

«ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ».....59

С. В. Нікітенко

РОЗБУДОВА В УКРАЇНІ МЕНЕДЖМЕНТУ

В ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ ВИЩИХ ДОСЯГНЕНЬ.....68

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 331.108_049.5(477)

О. В. Банчук-Петросова

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державного управління і права
Київського національного університету культури і мистецтв

ПОТРЕБА В УДОСКОНАЛЕННІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті проаналізовано сучасне кадрове забезпечення сектора безпеки України, на основі чого визначено проблеми та недоліки реалізації кадрової політики, для вирішення яких запропоновано напрями вдосконалення процесів і механізмів, що забезпечують ефективність здійснення кадрової політики. Метою статті є визначення ролі підготовки кадрового резерву та його значення під час реалізації кадрової політики в секторі безпеки України. Відзначено, що формування ефективної бази кадрового резерву на сьогодні є одним із пріоритетів проведення кадрової політики в секторі безпеки держави, оскільки від кваліфікованого та грамотного підбору кадрів залежить рівень професіоналізації всього інституту державної влади. За результатами дослідження зроблено висновок, згідно з яким успішна підготовка кадрового резерву має відбуватись за умови відповідності етапів, принципів, факторів, критеріїв формування, які враховують особливості й специфіку діяльності організацій та установ, що позитивно вплине на процес реалізації й результативність кадрової політики в секторі безпеки України. Перспективою подальших розвідок цієї проблеми, на думку автора, є пошук напрямів удосконалення кадрової політики загалом у секторі безпеки України.

Ключові слова: кадрова політика, сектор безпеки, кадровий резерв, національні інтереси, завдання кадрової політики, принципи кадрової політики, напрями вдосконалення кадрової політики.

Постановка проблеми. У сучасних умовах модернізації сфери безпеки держави одним із ключових її завдань залишається підбір освічених, висококваліфікованих, добросовісних і патріотично настроєних кадрів, який здійснюється за допомогою проведення кадрової політики. Однак на сьогодні реалізація кадрової політики в секторі безпеки потребує значних змін у зв'язку з кардинальними перетвореннями, що відбуваються в силових структурах держави. Тому вдосконалення чинної кадрової політики є запорукою ефективного проведення реформування та розбудови сектора безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми кадрового забезпечення сектора безпеки та проведення ефективної кадрової політики є предметом дослідження багатьох укра-

їнських науковців, серед яких варто відзначити таких учених, як О.М. Бандурко, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко, М.В. Канавець, А.Ф. Мельник, І.М. Савенко, Д.О. Савочкіна, А.С. Сіцінський, О.Ю. Оболенський, В.М. Плішкін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас, незважаючи на широке коло науковців, які досліджували цю проблему, потрібно зазначити, що деякі теоретичні дослідження і практичні розробки є застарілими або втратили свою актуальність у зв'язку з воєнними діями на території східних областей України та окупацією Російською Федерацією АР Крим. Тому постає нагальна потреба в пошуку, розробці та застосуванні новітніх напрямів удосконалення кадрової політики в секторі безпеки України, що дасть змогу ефективніше

готувати особовий склад ланки стратегічного управління й виконавчої ланки до нових реалій державного управління в цій площині.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз сучасного стану проведення кадрової політики в секторі безпеки, на основі якого виявити проблемні питання та розробити напрями вдосконалення кадрового забезпечення й кадрової політики в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Побудова сильної правової та незалежної держави на сьогодні потребує кваліфікованого забезпечення професійними кадрами, які будуть здатні вирішувати ключові завдання в секторі безпеки України. Це забезпечення можливе в разі вироблення нових підходів і реалізації ефективної державної кадрової політики в секторі безпеки.

Державна кадрова політика загалом являє собою «визначення стратегії і тактики політичного курсу роботи з кадрами, яка встановлює завдання, пов'язані зі ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, зміни організації установи), а також завдання, пов'язані зі ставленням до персоналу власної організації (системи винагород, вирішення соціальних питань удосконалення системи професійного навчання)» [1].

Державна кадрова політика включає в себе, зокрема, і кадрову політику в секторі безпеки України, яка зорієнтована на врахування особливостей завдань, потреб, принципів безпекового сектора.

Метою кадрової політики в секторі безпеки України є формування кадрового потенціалу та кадрового резерву, створення дієздатного цивільного й військового особового складу, що забезпечить реалізацію національних інтересів сектора безпеки.

Відповідно до мети кадрової політики, визначимо основні її завдання в секторі безпеки України:

- формування засад щодо здійснення у сфері національної безпеки єдиної кадрової політики всіх структурних одиниць суб'єктів ланки стратегічного управління й виконавчої ланки;
- закріплення організаційних засад у нормативно-правовій базі, що забезпечить реалізацію кадрової політики;
- створення норм і вимог щодо кадрового забезпечення суб'єктів реалізації кадрової політики сектора безпеки;
- здійснення постійного моніторингу професійно-кваліфікаційних вимог до кадрового за-

безпечення органів і підрозділів сектора безпеки та формування кадрового резерву в них;

- удосконалення процесу управління кадрової політики за допомогою використання сучасних інформаційних систем і методик науково-аналітичного та інноваційного характеру;

- забезпечення доступу громадськості до інформації щодо вищого керівного складу установ і організацій сектора безпеки, дотримання умов публічності під час здійснення процесу формування кадрового резерву;

- контролювання всіх стадій і етапів процесу формування, функціонування та реалізації кадрового забезпечення.

Реалізація кадрової політики в сучасних умовах повинна базуватись на таких принципах:

- принцип системного підходу та послідовності реалізації кадрової політики сектора безпеки й оборони України;

- принцип раціональності та обґрунтованості кадрової політики сектора безпеки й оборони України;

- принцип забезпечення прав людини;

- принцип сприяння професійному та кар'єрному розвитку персоналу;

- принцип мотивації до служби в силах безпеки й оборони України;

- принцип морально-психологічного забезпечення кадрової політики сектора безпеки й оборони України;

- принцип інформаційного забезпечення кадрової політики сектора безпеки й оборони України.

Пріоритетним напрямом удосконалення засад кадрової політики в секторі безпеки є покращення роботи кадрових служб у Збройних Силах України. На сучасному етапі процес удосконалення кадрового забезпечення та реалізації кадрової політики в секторі безпеки й оборони розглядається в нормативно-правових документах.

У Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2012, затвердженому Указом Президента України від 29.12.2012 № 771/2012, зазначається: «Кадрова політика буде спрямована на забезпечення гарантованого комплектування Збройних Сил України високопрофесійними кадрами, вдосконалення підготовки особового складу, підвищення його мотивації до ефективного виконання завдань за призначенням, збереження висококваліфікованих фахівців, надання можливості кожному військовослужбовцю та працівнику нарощувати

свій інтелектуальний, моральний, фізичний та культурний потенціал. При цьому буде поетапно досягатися баланс визначеного рівня боєздатності Збройних Сил України щодо комплектування їх особовим складом, забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та дотримання їх прав і свобод» [2].

Поряд із цим в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 № 287/2015, Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 02.09.2015, яку затверджено Указом Президента України від 24.09.2015 № 555/2015, зазначається, що одним із компонентів реформи Збройних Сил України та шляхом досягнення цілей воєнної політики України є «удосконалення військової кадрової політики, підвищення престижу військової служби, поліпшення фінансового і соціального забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей» [3; 4].

Однак у вищезазначених документах не конкретизовано напрями структурної перебудови та шляхи вдосконалення й оптимізації процесу реалізації кадрової політики в Збройних Силах України.

Найбільш детально напрями покращення реалізації кадрової політики відображено в Наказі Міністерства оборони України від 04.12.2013 № 843, яким затверджено «Концепцію кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2017 року». Згідно з останньою, кадрова політика в Збройних Силах розглядається як сукупність принципів, напрямів, форм і методів діяльності органів військового управління, спрямованої на створення цілісної системи формування, підготовки, ефективного використання персоналу відповідно до потреб Збройних Сил, забезпечення потреб кожної особистості, розвитку в неї стійкої мотивації до військової служби та можливості реалізації свого потенціалу під час її проходження. Головною метою кадрової політики в Збройних Силах України є створення умов для гарантованого та якісного комплектування Збройних Сил персоналом, спроможним виконувати завдання за призначенням, і його ефективне використання [5].

Д.О. Савочкіна зазначає: «У нормативно-правових актах стосовно діяльності правоохоронних органів та військових формувань

неодноразово підкреслюється, що їх особовий склад повинен мати високі професійні, ділові та моральні якості, бути здатним виконувати завдання у складних умовах служби як невід'ємні умови подальшого просування по службі, призначення на вищестоящу посаду, присвоєння чергового звання зокрема, та успішного виконання службово-бойових завдань цих сил охорони правопорядку загалом» [6, с. 86]. Ці вимоги є одними з ключових факторів, які мають сприяти створенню професійно підготовлених фахівців, що дасть змогу підвищити результативність виконання завдань сектора безпеки України. Однак ці фактори не завжди є вирішальними під час відбору кандидатів на вакантні посади та підвищення по службовій ієрархії, що зумовлено бюрократичними, корупційними й іншими чинниками.

Основними напрямками подальшого розвитку та вдосконалення процесів формування кадрового складу й реалізації кадрової політики в Збройних Силах України, згідно з вище наведеною Концепцією, є такі:

- застосування системи інноваційного кадрового менеджменту;
- покращення процесу залучення випускників військових вищих навчальних закладів України та солдатів строкової служби на військову службу за контрактом;
- проведення підготовки, навчання й перепідготовки кадрів і формування кадрового резерву на їх основі;
- створення умов, засад і гарантій соціально-гуманітарного захисту військовослужбовців і цивільних працівників Збройних Сил України.

Незважаючи на неоднозначні зміни, які відбулись у реалізації кадрової політики, намагання влади здійснити реформування комплектації особового складу в Збройних Силах України й інших структурах сектора безпеки протягом останніх років, варто зазначити, що залишається невирішеною досить велика кількість питань і проблем у здійсненні кадрової політики.

Ключовими проблемами, які потребують негайного вирішення або реформування в секторі безпеки України, можна визначити такі:

- недосконалість нормативно-правової бази, яка має визначати основні засади, детально відображати і прописувати ключові механізми здійснення кадрової політики;
- неефективність процесу комплексного управління кадровими процесами;

- застарілість і недосконалість науково-методичного й технологічного забезпечення роботи з кадрами та кадровим резервом;

- обмеженість мотиваційних стимулів для персоналу сектора безпеки;

- проблеми корумпованості й бюрократизму під час прийняття рішень, пов'язаних із проведенням кадрової політики.

Для вирішення зазначених проблем необхідно запровадити комплекс заходів удосконалення процесів і механізмів реалізації кадрової політики, який сприятиме розвитку кадрового забезпечення сектора безпеки України, дасть змогу здійснити захист національних інтересів і підвищити рівень безпеки держави з урахуванням геополітичних змін, потенційних та наявних загроз.

Важливим напрямом реалізації ефективної державної кадрової політики сектора безпеки в Україні є доповнення й удосконалення чинної нормативно-правової бази, яка регламентує засади проведення кадрової політики, її адаптація до стандартів країн-членів НАТО, уніфікація чинних норм, правил, інструментів, принципів, процедур формування кадрового резерву і проведення кадрової політики загалом.

Складність і багатоетапність механізму реалізації кадрової політики в секторі безпеки України зумовлює необхідність упровадження комплексної системи стратегічного управління процесами, яка надасть можливість забезпечити її ефективне проведення.

Системою стратегічного управління встановлено уніфіковані стандарти і процедури кадрової політики, що регулюють кадрові процеси в силових структурах, а саме:

- визначено порядок комплектування, професійної підготовки, організації службової діяльності персоналу;

- встановлено умови проходження служби й управління службовою кар'єрою особового складу;

- забезпечено гуманітарний, соціальний захист особового складу та його матеріально-технічне забезпечення.

Першочергове завдання розробки комплексу стратегічного управління полягає в застосуванні основ сучасного кадрового менеджменту. Кадровий менеджмент (управління персоналом) – це сукупність принципів, методів, засобів і форм управління персоналом, які розробляються й застосовуються з метою підвищення ефективності кадрової роботи [5].

Кадровий менеджмент дасть змогу застосовувати новітні механізми роботи з кадрами, використовуючи сучасні кадрові технології та інноваційні підходи в управлінні. Використання цих технологій і підходів дасть змогу для такого:

- провести реорганізацію організаційної структури кадрових служб ланки стратегічного управління й виконавчої ланки сектора безпеки;

- збільшити результативність під час прийняття кадрових рішень;

- забезпечити чітке планування потреби в кадрових ресурсах на коротко-, середньо- й довгострокову перспективу;

- удосконалити процес і механізми розробки, написання та етапи затвердження посадових інструкцій, що дасть змогу чітко визначати функціональні обов'язки працівників силових структур та інших установ і організацій сектора безпеки.

Важливе місце під час проведення кадрової політики в секторі безпеки посідає робота з кадрами та формування кадрового резерву, вирішальну роль у якій відіграють розробка й застосування науково-методичного, технологічного забезпечення.

Нині недостатньо вести мову про готовність працівника виконувати обов'язки залежно від посади. Доцільно йти шляхом розробки стандартів компетентності, які включали б в себе необхідні складові компетентності, елементи компетентності, умови допуску до роботи, критерії оцінювання компетентності. Це надасть можливість підбирати на посаду людей «абсолютного типу придатності» [7].

Комплекс заходів щодо підбору кадрів повинен здійснюватися на основі системних науково-аналітичних досліджень, інноваційних систем формування кадрового резерву, що надасть можливість такого:

- запровадження системи електронного подання документів для участі в конкурсному відборі на керівні посади та внесення даних до бази кадрового резерву; проведення первинного етапу відбору через проходження дистанційного тестування, на основі якого визначається рівень освіти, професійна придатність і психологічна характеристика кандидата на посаду;

- розробки та застосування кваліфікаційних вимог під час прийому на роботу, які розкривають рівень освіти і професійних навичок;

- скорочення часу, необхідного для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;

– підвищення якості професійної підготовки працівника має відбуватись шляхом проведення тренінгів, семінарів, конференцій і створення умов для самоосвіти, а також підвищення їхнього освітньо-кваліфікаційного рівня через проходження навчання в спеціальних вищих навчальних закладах за напрямом роботи як в Україні, так і проходження стажування за кордоном;

– посилення вимог щодо обов'язкового володіння іноземною мовою, підвищення рівня її знання для працівників керівних посад, що надасть можливість брати участь у міжнародних заходах і проходження навчання за кордоном;

– створення єдиної автоматизованої системи обліку та ефективного управління кадрами (прикладом такої системи є намагання уряду створити Єдиний державний реєстр військово-зобов'язаних, що дасть змогу сформувати централізовану базу даних в електронному вигляді й обробляти інформацію про особисті й службові дані як призовників, так і діючих військових);

– проведення моніторингу ефективності роботи працівника сектора безпеки через застосування показників оцінювання якості роботи.

Одним із напрямів удосконалення кадрової політики є мотиваційні стимули для персоналу сектора безпеки, які повинні сприяти покращенню соціально-гуманітарного захисту працівників. Система мотиваційних заходів повинна включати такі стимули:

– гідне матеріальне забезпечення на рівні, не нижчому, ніж заробітна плата в приватному секторі;

– гарантування надання житла працівникам за умов безперервної служби в органах сектора безпеки не менше ніж десять років;

– забезпечення належного медичного страхування й організація санаторно-курортного відпочинку для працівника та його сім'ї;

– виконання комплексу заходів надання послуг соціальної політики.

Реалізація комплексу цих заходів сприятиме підвищенню престижності роботи в структурах сектора безпеки України, вплине на зменшення рівня плинності кадрів.

Високий рівень корумпованості й бюрократизму негативно впливає на ефективність роботи кадрових служб, спричиняє необ'єктивність прийняття рішення на стадії прийому на роботу, просування по службі та призначення на більш високу посаду. Одними з чинників корумпованості в органах сектора безпеки, як і інших секторах, є невисоке грошове забезпечення праців-

ників і відчуття безкарності під час прийняття рішень.

Досвід Грузії в боротьбі з корупцією та бюрократизмом в секторі безпеки засвідчує, що «стимули для дрібної корупції були подолані шляхом комбінованого застосування підвищеного грошового забезпечення (з 50 дол. США до 560 дол. США) та строго дотримання вимог статуту» [8].

Поряд із цим в Україні процвітає так звана політична корупція, шляхом подолання якої може стати дотримання принципів політичної нейтральності й упередженості всіх працівників сектора безпеки, безпартійності для працівників силових структур.

Необхідною умовою подолання корупції під час проведення кадрової політики є гласність під час прийняття рішень, опублікування прозорої та відкритої для загалу звітності в щорічних офіційних бюлетенях і розміщення їхньої інформації на офіційних веб-сайтах.

Висновки і пропозиції. Отже, підсумовуючи результати дослідження, можна стверджувати, що проведення кадрової політики в секторі безпеки України на сьогодні залишається одним із ключових заходів модернізації та реформування національної безпеки загалом. Під час аналізу кадрового забезпечення сектора безпеки виявлено низку проблем, які негативно впливають на ефективність реалізації кадрової політики, для вирішення яких визначено основні напрями вдосконалення процесу формування кадрових ресурсів і покращення процесів і механізмів здійснення кадрової політики. Напрямами вдосконалення кадрової політики в секторі безпеки України нами визначено такі: доповнення, удосконалення та уніфікація чинної нормативно-правової бази; упровадження комплексної системи стратегічного управління процесами кадрової політики; розробка та застосування науково-методичного й технологічного забезпечення механізмів відбору кандидатів на посаду та формування кадрового резерву; створення мотиваційних стимулів для персоналу сектора безпеки; протидія корумпованості й бюрократизму під час прийняття кадрових рішень.

Список використаної літератури:

1. Плішкін В.М. Теорії управління органами внутрішніх справ / В.М. Плішкін. – К. : Нац. академія внутр. справ., 1999. – 702 с.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Стра-

- тегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 29.12.2012 № 771/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771/2012/page3>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/285/2015>.
 4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.
 5. Про концепцію кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2017 року : Наказ Міністерства оборони України від 04.12.2013 № 843 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/kadrova-politika/konceptsiya-kadrovoy-politiki-v-zbrojnih-silah-ukraini/>.
 6. Савочкіна Д.О. Кадрове забезпечення діяльності національної гвардії України (адміністративно-правові аспекти) / Д.О. Савочкіна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2014. – № 9-1. – С. 86–89.
 7. Державне управління : [навч. посіб.] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
 8. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі : збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду / за ред. Тодора Тагарєва ; Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120607_BI_Compensation_UK.pdf.

Банчук-Петросова Е. В. Потребность в совершенствовании кадровой политики в секторе безопасности Украины в современных условиях

В статье проведен анализ современного кадрового обеспечения сектора безопасности Украины, на основе которого определены проблемы и недостатки реализации кадровой политики, для решения которых предложены направления совершенствования процессов и механизмов, обеспечивающих эффективность осуществления кадровой политики. Целью статьи является определение роли подготовки кадрового резерва и его значения при реализации кадровой политики в секторе безопасности Украины. Отмечено, что формирование эффективной базы кадрового резерва на сегодняшний день является одним из приоритетов проведения кадровой политики в секторе безопасности государства, поскольку от квалифицированного и грамотного подбора кадров зависит уровень профессионализации всего института государственной власти. По результатам проведенного исследования сделан вывод, согласно которому успешная подготовка кадрового резерва должно происходить при условии соответствия этапам, принципам, факторам, критериям формирования, учитывающим особенности и специфику деятельности организаций и учреждений, что положительно повлияет на процесс реализации и результативность кадровой политики в секторе безопасности Украины. Перспективой дальнейших исследований данной проблемы, по мнению автора, является поиск направлений совершенствования кадровой политики в целом в секторе безопасности Украины.

Ключевые слова: кадровая политика, сектор безопасности, кадровый резерв, национальные интересы, задачи кадровой политики, принципы кадровой политики, направления совершенствования кадровой политики.

Banchuk-Petrosova E. The need in the personnel policy improvement in the security sector of Ukraine in modern conditions

This article provides an analysis of the current staffing Ukraine's security sector on which defined the problems and disadvantages of implementing personnel policies for which proposed directions for improvement of processes and mechanisms that ensure the effectiveness of the implementation of personnel policies. Within the research paper the author examined topical issues of personnel policy in the security sector of Ukraine in modern conditions. The objective of the research paper is to analyze the current state of conducting personnel policy in the security sector. On this basis, the problem issues were identified and the directions to improve the personnel provision and personnel policy in the modern conditions were developed. The author made a substantial analysis of recent researches and publications which cover in any way the issues outlined. Based on the research findings the author made substantial conclusions. Based on the problems identified the recommendations concerning the improvement in personnel policy in the security sector of Ukraine were developed.

Key words: personnel policy, security sector personnel reserve, national interests, problem of personnel policy, principles of personnel policy, directions of improvement of personnel policy.

УДК 35.075 352/354 001(477)

К. Х. Герасимюк

аспірант,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

АРХІТЕКТОНІКА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ

У статті проаналізовано поняття і складові територіального процесу. Виділено механізми утворення, ліквідації та перетворення територіальних одиниць. Досліджено європейські вимоги й стандарти щодо територіального процесу з метою їх адаптації в Україні.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, територіальний процес, європейські стандарти.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення адміністративно-територіальної реформи як частини широкомасштабної реформи територіальної організації влади. Безперечно, успішна реалізація зазначеної реформи сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з Європейськими інституціями. Незважаючи на всі заходи держави, більшість із близько 12 тисяч територіальних громад України залишаються неспроможними до виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування, що є наслідком недосконалої територіальної організації місцевого самоврядування.

Політико-правові документи, що були прийняті Верховною Радою України [1; 2; 3], Президентом України [4] та Кабінетом Міністрів України [5; 6] у 2014–2015 рр., засвідчили їхнє прагнення до рішучих дій у сфері децентралізації та реформи територіального поділу, яка, по суті, вступила у нову фазу й переводиться в новий формат. Метою реформи є побудова такої системи місцевого самоврядування, яка надала б можливість територіальним громадам самостійно й за рахунок власних ресурсів вирішувати всі питання місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблем адміністративно-територіального устрою та процесів його зміни за останні роки зробили вітчизняні фахівці в галузі державного управління й місцевого самоврядування (Т. Безверхнюк, Ю. Ганущак, В. Корженко, О. Коротич, Ю. Куц, О. Кучабський, В. Мамонова, С. Саханенко, С. Телешун, В. Яцуба та ін.), соціально-економічної геогра-

фії (М. Багров, М. Дністрянський, А. Доценко, О. Шаблій) і регіональної економіки (О. Амосов, А. Дегтяр, М. Долішній, Л. Шевчук) тощо. У полеміку науковців потрапили проблеми невідповідності сучасного адміністративно-територіального устрою України демократичним принципам територіального управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак наукові розвідки з проблеми територіальних змін ще не дали бажаного результату стосовно обґрунтування та впровадження оптимальної адміністративно-територіальної організації України. Загалом бракує комплексного проблемно-управлінського дослідження, де б становлення ефективної адміністративно-територіальної організації розглядалось у контексті демократизації суспільних відносин. Додаткової уваги потребує дослідження європейського досвіду та європейських вимог у цій сфері.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення складових механізму проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні в контексті європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Важливим елементом територіальної основи публічної влади є територіальний процес. У контексті проблеми оптимізації територіальної основи публічної влади територіальний процес відіграє чи не ключове значення, адже саме в його межах відбуваються відповідні зміни.

За визначенням С. Саханенка, під територіальним процесом розуміється сукупність механізмів і процедур вирішення питань територіальної організації влади. У широкому розумінні територіальний процес включає в себе таке:

1) порядок вирішення питань територіального поділу; 2) порядок вирішення питань територіального устрою; 3) порядок вирішення питань цілісності державної території й кордонів [7, с. 125]. У більш вузькому розумінні, яке ми також поділяємо, територіальний процес стосується лише процесу змін територіального поділу [8, с. 171].

Основними механізмами змін територіального поділу є утворення, перетворення, ліквідація територіальних одиниць різних видів і типів [9]. Як інструменти зазначених механізмів, на нашу думку, можна визначити об'єднання, виділення, розділення тощо.

Утворення територіальних одиниць є процесом створення територіальних одиниць, що супроводжується набуттям обов'язкових для територіальної одиниці ознак – адміністративних меж, органів публічної влади, назви, адміністративного центру тощо. Утворення територіальних одиниць може відбуватися шляхом:

- об'єднання (укрупнення) двох або більше територіальних одиниць у єдину територіальну одиницю;
- розділення (розукрупнення) територіальних одиниць на дві або більше територіальних одиниць;
- виділення однієї територіальної одиниці з іншої.

Ліквідація територіальних одиниць – це процес припинення існування територіальних одиниць у системі територіального поділу. Процес ліквідації є протилежним процедурі утворення нових територіальних одиниць, а його сутність полягає в утраті територіальною одиницею констатуючих ознак – території, органів влади тощо. Ліквідація територіальних одиниць може бути пов'язана з таким:

- з об'єднанням двох або більше територіальних одиниць в одну територіальну одиницю;
- розділенням територіальної одиниці на дві або більше нових територіальних одиниць;
- із входженням однієї територіальної одиниці до складу іншої.

Ліквідація територіальних одиниць також може бути пов'язана з утратою мешканців або спроможності до самостійного розвитку.

Перетворення територіальних одиниць – процес суттєвої зміни форми або статусу наявних територіальних одиниць без їх скасування. Перетворення територіальних одиниць може здійснюватися шляхом:

- зміни меж поміж суміжними територіальними одиницями;

- виділення з територіальної одиниці нової територіальної одиниці без ліквідації першої;

- перетворення внутрішньотериторіальної організації територіальної одиниці;

- перенесення адміністративного центру територіальної одиниці;

- зміни назви територіальної одиниці.

Складовими територіального процесу, що кореспондується з видами публічної влади, є адміністративно-територіальний процес [10] і муніципально-територіальний процес [11], що характеризуються специфікою використання інструментів вирішення питань територіальної організації. Зокрема, для муніципально-територіального процесу вкрай важливим є з'ясування точки зору місцевого населення шляхом різноманітних політичних засобів. Адміністративно-територіальний процес, навпаки, може відбуватися через суто адміністративні заходи з метою реалізації інтересів держави на території, що призводить до певного нехтування інтересів місцевих.

Ураховуючи актуальність завдань територіального реформування для України, дуже важливими є європейські підходи в зазначеній сфері. У ХХІ ст. країни Європи увійшли зі значним досвідом територіальних реформ і сформованою значною мірою архітектонікою територіального процесу. Основними напрямками перетворень територіальної основи публічної влади були оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм і демократизація [12, с. 27]. Територіальні реформи в Європі на початку ХХІ ст. були не самоціллю, а виступали, як правило, одним із етапів комплексного вдосконалення врядування. Вони були покликані закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин.

Упровадження реформи територіальної основи публічної влади в країнах Європи, як правило, здійснюється на підставі окремого закону. Закон про територіальну реформу включає переважно такі положення:

- загальну модель реформи: мету, завдання, засоби й етапи реформи;

- установлення критеріїв формування нових територіальних одиниць;

- процедурно-процесуальні аспекти реформи, а саме: порядок прийняття рішень про територіальні перетворення, розв'язання органі-

заційних і правових питань, зумовлених такими рішеннями, у тому числі особливостями управління територіальною одиницею в перехідний період;

– визначення компетенції суб'єктів реалізації реформи, у тому числі, як правило, передбачається визначення одного органу як відповідального виконавця;

– заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій.

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у ХХІ ст. дає підстави виокремити кілька векторів удосконалення територіальної основи публічної влади, головним із яких є укрупнення одиниць базового рівня. Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

– по-перше, стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;

– по-друге, адміністративне укрупнення.

Є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, тоді як деякі застосовують їх на альтернативній основі. Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана, наприклад, Фінляндією та Чехією. Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії.

Важливою умовою цілеспрямованого і зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов і поетапності їх укрупнення. Із цього питання на загальноєвропейському рівні було прийнято низку концептуальних документів, у тому числі Рекомендації по проведенню територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» [13]. Вони були підготовлені на основі аналізу територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії).

Європейський досвід свідчить, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових територіальних одиниць покладається таке:

– територія й кількість населення;

– функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;

– ступінь політичної та фінансової автономії територіальних одиниць;

– механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора).

Європейський досвід свідчить, що ефективність застосування тих чи інших критеріїв територіальних перетворень визначається такими чинниками:

- критерії повинні мати різноаспектний характер, урахувати не лише кількісні, а і якісні показники;

- перелік їх не повинен бути надто великим, щоб забезпечити прозорість, простоту й доступність сприйняття;

- критерії повинні мати однозначний і об'єктивний характер, не допускати оцінних категорій («належний», «достатній» тощо);

- виключення із загального порядку повинні мати вичерпний характер і не допускати довільності застосування;

- критерії мають бути усталеними, а для цього вони повинні мати нормативно-правове закріплення.

Законодавство про територіальне реформування в країнах Європи, як правило, передбачає заходи щодо пом'якшення реалізації реформи, а саме:

– по-перше, часова адаптація, перетворення займають досить тривалий проміжок часу;

– по-друге, поступовість, що вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій;

– по-третє, широке урахування думки населення;

– по-четверте, установлення критеріїв для створення нових територіальних одиниць без зазначення кількісних і якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону;

– по-п'яте, можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва.

Зазначені механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, а з іншого – дуже часто призводять до його уповільнення, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

В умовах поступового втілення в систему державного управління країн Європи принципу «демократичного врядування» [14] особливе значення в механізмі територіального процесу

надається участі громадськості. Невипадково, що ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування виходить з того, що зміни територіальних кордонів муніципалітетів не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [15]. Водночас у пояснювальній записці до Хартії зазначено, що порядок і час консультацій мають бути такими, щоб органи місцевої влади мали реальну можливість впливу, але можливо, що надзвичайні обставини можуть і перешкодити такій вимозі щодо консультацій. Тоді консультації мають проводитися безпосередньо з відповідним органом чи органами влади або опосередковано – за посередництва їхніх об'єднань, якщо йдеться про кілька органів влади. Пропозиції щодо зміни меж, серед яких найскладніша – це злиття з іншими територіальними одиницями, є, очевидно, найважливішими для органу місцевої влади та населення, якому він служить. Референдуми, можливо, зможуть забезпечити відповідні процедури для проведення таких консультацій, проте в багатьох країнах немає належного законодавчого механізму. Там, де законодавство не передбачає звернення до обов'язкового референдуму, можна використовувати інші форми консультацій [16, с. 181].

Розвиваючи цей підхід, ст. 16 проекту Європейської хартії регіональної демократії [17] також закріплює, що територія регіону не може бути змінена без його попередньої згоди, яка виявляється через використання процедур прямої демократії, що передбачаються внутрішнім законодавством. У разі проведення територіальної реформи в масштабах всієї країни ясно висловлена згода кожного регіону може бути замінена консультаціями зі всіма зацікавленими регіонами згідно з процедурами, що передбачені внутрішнім законодавством. До того ж держави мають зробити там, де це потрібно, так, щоб завдання, методи й результати процесу змін відповідали зобов'язанням держав за Європейською Хартією регіональних мов або мов меншин і Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Аналіз зазначених норм свідчить, що зміна територіальної основи публічної влади може бути здійснена, по-перше, через удосконалення чинної системи територіального поділу (наприклад, через зміни кордонів між територіальними одиницями одного рівня; через створення

(ліквідацію) територіальної одиниці в складі наявних); по-друге, через масштабну територіальну реформу в межах країни, що призводить до створення нових видів територіальних одиниць того чи іншого рівня.

Щодо першого варіанта європейські вимоги містять досить жорстку вимогу стосовно необхідності отримання згоди території через ті чи інші форми прямої демократії. Європейські норми не закріплюють конкретний механізм безпосередньої участі громадян у зв'язку з тим, що в різних країнах Європи національне законодавство закріплює різні її форми. Проте найбільш ефективною й найбільш поширеною серед останніх є інститут референдуму.

Механізм здійснення територіальних перетворень у межах другого варіанта також зорієнтований на виявлення позиції регіонів. Однак тут закріплюється більш загальна формула – консультування. Це може втілюватися, зокрема, у консультативному опитуванні, що не має виключно юридичної сили, або в загальнонаціональних консультативних органах за участю представників регіонів, через рішення регіональних представницьких і виконавчих органів тощо.

Суттєве значення для втілення зазначених стандартів мала Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи щодо процесів реформування території та / або структури місцевих та регіональних влад [18]. Відповідно до неї, інтереси місцевого й регіонального співтовариства повинні виявлятися на етапах вироблення проекту реформи, прийняття рішення щодо її проведення, упровадження та оцінювання.

Зокрема, підготовчий етап територіального реформування має полягати в ґрунтовному аналізі п'яти основних параметрів: розміру територіальних одиниць, повноважень органів влади, що утворюються в їхніх межах, ступеня організаційної автономії територіальних одиниць, фінансової та організаційної основи врядування в територіальних одиницях. Зазначені параметри є взаємопов'язаними, і, відповідно, зміна одного з них спричинює зміну другого чи кількох інших. Підготовчий етап має на меті досягнення серед учасників та інших сторін, зацікавлених у змінах, достатньої згоди, що надасть можливість визначити чітку мету реформи.

Початковим пунктом розгляду питання про територіальні зміни має бути вирішення питання щодо розміру територіальних одиниць і їхніх повноважень, адже без цього неможливе формулювання чіткої стратегії подальших дій.

Комітет Міністрів Ради Європи в питаннях щодо розміру виходить з такого:

а) розмір територіальних одиниць суттєво впливає як на можливість органів влади ефективно виконувати свої завдання, так і на ефективність застосування демократичних засобів управління;

б) у пошуках досягнення оптимального розміру потрібно виходити з того, що немає жодного стандарту оптимального розміру, який можна було б використовувати для всіх без винятку ситуацій. Оптимальний розмір залежить від таких чинників, як розподіл повноважень між ланками управління, ступінь фінансової автономії, існування систем фінансового вирівнювання тощо;

в) неминуче відхилення від оптимального розміру територіальних одиниць може до певної міри компенсуватися альтернативними заходами, зокрема внутрішньою децентралізацією й деконцентрацією у великих утвореннях, а також створенням організаційної моделі та налагодженням співробітництва між невеликими територіальними утвореннями;

г) вплив розміру територіальних одиниць може мати різний характер, навіть протилежний очікуваному, якщо говорити про ефективність і дієвість надання послуг чи зміну якості місцевої й регіональної демократії. Більше того, вплив розміру на ефективність і дієвість може різнитися між окремими різними повноваженнями або політичними сферами;

г') немає жодного чіткого зв'язку між розміром та ефективністю надання послуг: великі територіальні одиниці можуть вигравати від ефекту масштабу, але поза певною межею утворюється велика бюрократична система, яка впливає на ефективність і дієвість;

д) немає жодного чіткого зв'язку між розміром і якістю місцевої й регіональної демократії. Особиста участь громадян може бути успішнішою в невеликих територіальних одиницях, тоді як колективна участь при цьому виявляється нижчою. У великих регіонах внутрішня децентралізація й деконцентрація можуть допомогти поліпшити участь (наприклад, обраним органам влади районного рівня в містах);

е) існує єдиний чіткий зв'язок між розміром і фінансовою/бюджетною автономією – дуже малі територіальні одиниці майже не мають фінансової незалежності внаслідок низького доходу та високих накладних витрат;

є) важливими показниками оптимального розміру є як рівень задоволення наданням по-

слуг, так і рівень надійності й уміння органів місцевої та регіональної влади реагувати;

ж) Е-уряди (так звані інтерактивні сторінки публічних органів влади, за допомогою яких відбувається спілкування з громадою) можуть впливати на взаємозв'язок між розміром територіальних одиниць, з одного боку, і наданням послуг і якістю місцевої й регіональної демократії – з іншого. Крім цього, нові технології сприяють співробітництву й громадській діяльності на вищому рівні. Водночас Е-уряди збільшують для громадян можливість участі;

з) вплив можливої зміни розміру територіальної одиниці треба розглядати як у межах ефективності й дієвості надання послуг, так і як місцеву й регіональну демократії. Такий розгляд має також стати предметом глибокого аналізу ще до ухвалення будь-яких рішень, ураховувати наслідки ефективності й дієвості в усіх окремих сферах політики чи повноважень так само, як вплив на демократію в місцевій громаді;

и) якщо територіальні одиниці занадто малі з огляду на певні аспекти, то як вихід може бути розглянуто об'єднання та співпраця з іншими територіальними одиницями. Така співпраця може бути горизонтальною, вертикальною і транскордонною (якщо відповідне національне законодавство це дозволяє);

і) якщо орган місцевої або регіональної влади з огляду на певні аспекти занадто великий, виходом із цього становища можуть стати внутрішня децентралізація й деконцентрація;

ї) якщо злиття малих територіальних одиниць є найдоцільнішим рішенням, потрібно приділити увагу, зважаючи на історію й традиції, створенню такої нової інституційної структури, за якої відчуття належності населення до попередньо існуючих утворень по можливості збереглося б.

Із погляду європейських підходів реформи, що ґрунтуються на добровільній участі органів місцевої або регіональної влади певного рівня, є більш бажаними, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Але задля здійснення успішної реформи ініціативу «знизу догори» може бути доповнено рішенням вищого органу влади, навіть усупереч волі деяких нижчих органів влади, що беруть участь у реформуванні. Задля успішності реформи ініціатива «згори донизу» має шукати добровільну підтримку відповідної ланки територіальної адміністрації, яка підлягає реформуванню. Разом із тим

злиття й інші реформи, пов'язані зі зміною меж територіальних одиниць, необхідно здійснювати лише відповідно до принципів, гарантованих Європейською хартією місцевого самоврядування (наприклад, консультації з відповідними місцевими громадами, можливо, через референдум). Але це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули органам місцевої чи регіональної влади для співробітництва, злиття, децентралізації або участі в деконцентрації.

Підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-якої територіальної реформи мають ґрунтуватися на інституційному діалозі між органами влади різних рівнів, який повинен відповідати вимогам ефективності, прозорості, підзвітності, представницького характеру й дієвості. Учасники інституційного діалогу мають бути підзвітними демократично обраним органам влади (зборам). З метою забезпечення ефективності інституційного діалогу треба дотримуватися такого:

- він має відбуватися в потрібний час;
- він має відбуватися на основі чітко визначених процедур;
- уся відповідна інформація має бути доступною для всіх учасників, зокрема відповідні дати, порядок денний і заходи мають бути відомі заздалегідь;
- результати варто розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення;
- за умови поваги норм публічного доступу до інформації та з метою забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками, необхідно забезпечити доступ громадськості до інформації про процес реформи, а також потрібна згода між усіма учасниками.

З метою забезпечення представницького характеру діалогу треба залучати до нього всі рівні місцевої або регіональної влади, які мають відповідний інтерес, незалежно від їхньої політичної належності. Участь у діалозі загалом не повинна обмежуватися тільки тими, хто належить до політичної більшості. Оскільки учасники представляють органи місцевої чи регіональної влади, вони мають представляти саме ці органи місцевої чи регіональної влади.

Відповідно до європейських підходів, у процесі проведення адміністративно-територіального реформування важливо вивчити попередній досвід як у себе в країні, так і за кордоном. Проте конкретне рішення майже неможливо запозичити без адаптації, тому для більшої користі порів-

няльну роботу варто зосередити на визначенні типу (широкого кола) завдань, які ставилися під час інших реформ, процедур, які використовувалися, і на проблемних питаннях, що розв'язувалися під час здійснення реформ.

Принциповим для європейського стандарту проведення територіальних перетворень є те, що не може бути повної уніфікації територіальних одиниць у межах країни. Там, де населення нерівномірно розподілено по території, а економічні умови відрізняються, треба передбачити застосування різних рішень:

- у державі не обов'язково має бути однаковий рівень місцевого й регіонального управління;
- повноваження органів місцевої й регіональної влади одного рівня можуть відрізнятися;
- інституційні стосунки органів місцевої й регіональної влади одного рівня можуть відрізнятися.

Отже, етап підготовки проекту реформи є найбільш відповідальним і вимагає великих організаційних зусиль. Наступний етап – етап ухвалення рішення щодо проведення територіальної реформи – має виходити з такого:

- рішення про початок проведення реформи треба ухвалювати на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями; це рішення може бути змінено або підтверджено на референдумі, якщо це дозволено законодавством;
- програму реформи та її здійснення має бути ухвалено на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями;
- заручитися підтримкою для проведення реформи можна або беручи участь у консультаціях із зацікавленими сторонами, або надаючи органам місцевої й регіональної влади повноваження в національних межах, визначених на центральному рівні.

Нарешті, алгоритм проведення територіальної реформи, відповідно до європейських вимог, містить таке:

1. Визначення щодо керівного органу з проведення реформи.
2. Оскільки в процесі реформування наголос зміщується з центральної влади на децентралізовані органи влади, дуже важливо під час реформування чітко передати функцію керівництва децентралізованій ланці.
3. Політичні зобов'язання центральної влади щодо реформ обов'язкові для розв'язання всіх

вагомих проблем, що виникають під час реформування.

4. На період реформування потрібно визначити спільне коло повноважень, яке, наприклад, передбачає процедури планування за участю всіх зацікавлених сторін.

5. На етапі реформування експериментальний підхід «знизу догори» може також дати корисні результати.

6. Центральна влада має зазвичай складати програми підтримки, спрямовані на забезпечення інформаційною технологією та іншими потрібними інфраструктурами. Такі програми можуть бути передбачені в процесі планування, про який ішлося вище.

7. Для підтримання нормальної бюджетної дисципліни під час перехідного етапу, збереження власності й забезпечення належного процесу переведення персоналу органів місцевої й регіональної влади, які підлягають реформуванню, треба встановити відповідні межі.

8. Нагляд за здійсненням реформ важливий із погляду вчасного визначення так званих вузьких місць і порівняння досвіду всіх зацікавлених органів місцевої й регіональної влади.

9. Такий нагляд на всіх рівнях державного управління, залучених до участі в реформуванні, мають здійснювати як ті, хто бере участь у цьому процесі, так і незалежні експерти. Нагляд не треба обмежувати лише реформуванням адміністративних структур як таких, він має бути значно ширшим.

Заключним етапом будь-якої територіальної реформи має бути її оцінювання, що передбачає таке:

- після закінчення реформування потрібно дати незалежну оцінку широкому колу питань, не обмежуючись лише оцінюванням реформи адміністративних структур як таких, з метою визначити, чи виконано завдання реформи й у якому обсязі;

- оцінку мають дати також безпосередні учасники реформування;

- результати оцінювання потрібно оприлюднити;

- необхідно вжити заходів для забезпечення можливості впровадження реформ або навіть їх скасування, якщо їхні результати виявилися багато в чому протилежними завданням. Ці заходи мають охоплювати створення правових меж, якщо таких немає, для регулювання прав і обов'язків, які зазнають змін унаслідок упровадження чи скасування реформи;

- потрібно вжити заходів для забезпечення того, щоб підсумки оцінювання враховувалися під час формування загальної політики реформування та в пов'язаних із цим процесах;

- підсумки оцінювання мають бути доступними для держав-членів Ради Європи й передані як інформація Конгресові місцевих і регіональних влад Ради Європи.

У повній відповідності із зазначеним стандартом у 2007 р. була проведена територіальна реформа в материковій частині Данії. Як зазначалося в Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 164 (2005) про місцеву та регіональну демократію в Данії [19], із кожним із округів були проведені консультації, їм було запропоновано висловити побажання щодо їхнього об'єднання, що в підсумку призвело до успіху реформи й утворення більш дієвого регіонального самоврядування.

З іншого боку, спроба проведення в 1998 р. територіальної реформи в континентальній частині Португалії, що полягала в намаганні центральним урядом створити 8 регіонів, закінчилася невдачею. Як зазначалося в Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 127 (2003) про місцеву та регіональну демократію в Португалії [20], хоча реформа регіонального поділу є вкрай необхідною для цієї країни, але висловлення населення на референдумі проти конкретної схеми регіоналізації свідчить про наявність об'єктивних регіональних інтересів, які надалі мають бути більшою мірою взяті до уваги.

Висновки і пропозиції. Ефективна адміністративно-територіальна реорганізація в Україні може бути реалізована лише за умови сприйняття й реалізації відповідних європейських стандартів. Вихідними положеннями зазначених стандартів можна вважати принципи законності, народовладдя, самоврядування та соціальної справедливості. Адміністративно-територіальну структуру України потрібно вдосконалювати згідно з пріоритетами й цілями демократичного розвитку українського суспільства, забезпечуючи дієздатність громадянського суспільства. У руслі основних цільових пріоритетів повинні здійснюватися адміністративна, муніципальна та регіональна реформи. Завершальним етапом широкомасштабної трансформації системи управління в державі має стати адміністративно-територіальна реформа. Конкретні заходи щодо реформування адміністративно-територіальної структури України мають

визначатися залежно від динаміки соціально-економічних процесів і узгоджуватися з реформуванням різних сфер суспільної життєдіяльності: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, судової системи, бюджетного механізму, земельних відносин тощо.

Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII.
2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.07.2014 № 1508-VII.
3. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385.
7. Саханенко С.Є. Територіальна організація влади в Україні : [навч.-метод. посіб.] / С.Є. Саханенко, М.П. Попов, О.І. Чебан ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Одес. регіон ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 1 : Територіальні основи публічної влади в Україні. – 2011. – 278 с.
8. Чертков А.Н. Территориальные преобразования как процессы (на примере преобразования муниципальных образований в России) / А.Н. Чертков // Держава і право : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – Вип. 54. – С. 170–176.
9. Жила Т.І. Адміністративно-територіальна лексика української мови : автореф. дис. ... канд. філол. наук / Т.І. Жила ; НАН України. Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні. – К., 2006. – 19 с.
10. Гетьман А.Б. Адміністративно-територіальний процес в Україні: окремі питання теорії та практики / А.Б. Гетьман // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 122–125.
11. Саханенко С. Муниципально-территориальный процесс та проблеми його вдосконалення / С. Саханенко // Збірник наукових праць УАДУ. – К. : НАДУ, 2002. – Вип. 1. – С. 257–263.
12. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [моногр.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 180 с.
13. Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях : заключний звіт Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії Страсбург, 17 грудня 2002 р.
14. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність проблеми формування та реалізації / П.І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46–52.
15. Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452-1997.
16. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні : [наук.-практ. посіб.]. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
17. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy / REC 240 (2008) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511>.
18. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities / Rec(2004)12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784351>.
19. Local and regional democracy in Denmark / Recommendation 164 (2005) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866525>.
20. Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Portugal / REC 127 (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=39631>.

Герасимюк К. Х. Архитектоника территориального процесса в контексте европейских подходов

В статье проанализированы понятие и составляющие территориального процесса. Выделены механизмы создания, ликвидации и преобразования территориальных единиц. Исследованы европейские требования и стандарты в части территориального процесса с целью их адаптации в Украине.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, территориальный процесс, европейские стандарты.

Herasymiuk K. Architectonic of the territorial process within the european integration framework

In the article the concept of territorial process (which is treated as a change process of territorial division) is considered. Territorial process is determined through such mechanisms as formation, transformation, liquidation of units of various kinds and types. Consolidation, allocation, separation of territorial units and so on is defined as instruments of territorial process mechanisms.

Key words: administrative-territorial reform, territorial process, European standards.

С. О. Клімович

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

ІНСТРУМЕНТИ GOVERNMENT RELATIONS У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується стан окремих інструментів Government Relations в Україні. Зокрема, розглядаються Public Relations, державно-приватне партнерство й соціальна відповідальність бізнесу. Такий четвертий інструмент, як лобістська діяльність, не розглядається через обсяг питання.

Ключові слова: державне управління, зв'язки з громадськістю, Government Relations, державно-приватне партнерство, соціальна відповідальність бізнесу, адвокація, Україна.

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження основного інструментарію підрозділів, які займаються Government Relations, за винятком лобіювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення проблем розвитку окремих елементів GR привнесли зарубіжні вчені-теоретики PR: А. Лі, К. Бійор, Б. Кларк, Д.В. Хілл, Е. Бернайз; корпоративно-соціальної відповідальності – Р.Е. Фрімен; Government Relations – Е.Е. Шатшнайдер, Г.Д. Лассуел. В Україні, починаючи з 2000 року, лише PR було присвячено як мінімум десяток дисертацій із державного управління (О. Мінаєва, В. Кушнір, Л. Руїс Мендісаль, А. Серант, Ю. Работа, О. Покоłodна), політології (О. Шевченко, Є. Тихомирова, О. Руденко), журналістики (О. Мех), філософії (А. Фелінська), соціології (А. Погребняк), соціальних комунікацій (М. Зубарева, О. Гусак, А. Бахметьєва) та права (І. Казанчук, В. Комаров, В. Маренич). Але ще не було комплексного дослідження проблеми.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Фахівці з Government Relations у свої діяльності користуються чотирма основними інструментами – це лобіювання, зв'язки з громадськістю, державно-приватне партнерство й корпоративно-соціальна відповідальність (соціальна відповідальність бізнесу). Ми розглядаємо три з цих чотирьох інструментів, виключаючи лобістську діяльність, оскільки вона є дуже широкою за обсягом технологією. Лобізм ми розглядали в інших статтях. Уже не раз ученими постулювалося, що ХХІ століття – це епоха полегшеного впливу на владу за до-

помогою інформаційного впливу. Не в останню чергу ця тенденція спостерігається через те, що наразі ціна інформації зросла у порівнянні з минулими століттями. І через це вирішення конфліктів усе більше переходить в інформаційний простір. Та й фізичні зіткнення дуже часто є наслідком роботи з тими чи іншими даними і свідомістю складових цільової аудиторії. Це – головний привід для фахівця з GR вивчити основні принципи роботи конкурентної розвідки й Media Relations. Російська вчена В. Ачкасова зазначає, що найпотужнішим ресурсом на сьогодні є ЗМК, які є інструментом лобіювання і боротьби з конкурентами в неінформаційних сферах (фінанси, влада, промисловість). Подібного роду практики наочно демонструють американські бізнес-асоціації: «Так, Американська асоціація банків найняла фірму Bonner and Associated, яка створила надзвичайно розгалужену систему комунікацій, що включає телефонні та комп'ютерні бази даних, протягом декількох годин телефонує й розсилає листи тисячам громадян для того, щоб провалити білл конгресу, що знижує рівні відсотків за кредитними картами. Фірма ініціювала 10 тисяч телефонних дзвінків від громадян членам Банківського комітету палати, у результаті чого [ініціативу було відкинуто]» [16, с. 288].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження стану окремих інструментів Government Relations в Україні, зокрема розглянути Public Relations, державно-приватне партнерство й соціальну відповідальність бізнесу.

Виклад основного матеріалу. Усе більшої ваги набувають публічні «мегафонні» форми

тиску, особливо в середовищі т. зв. «аутсайдерів», які відчують труднощі з доступом до осіб, відповідальних за прийняття рішень, – екологів або товариств із захисту тварин, що мало цікавлять законодавців і виконавчу гілку влади. Тому ці групи орієнтуються на роботу із ЗМК і спеціальні заходи із зовнішніми цільовими аудиторіями [16, с. 289].

Повсякденна діяльність усе більше доводить тезу про те, що вплив на державне управління без підтримки суспільної думки – неможливий. Саме тому PR є одним із чотирьох головних інструментів фахівця з GR або Public Affairs. Що стосується сірого GR, пік використання якого ми споглядаємо останніми десятиріччями, то автор після вивчення джерельної бази використання технік Government Relations у США за останні 60 років робить висновок, що в цьому контексті українська сфера GR відстає у використанні гуманітарних технологій приблизно на 40 років. Так, на початку 1970-х років відбулась революція в американському Government Relations. Стару школу професіоналів, людей, які починали свою кар'єру між світовими війнами, відрізняли такі риси їхньої професійної діяльності: а) мінімум публічності; б) робота здійснена переважно юристами за освітою на протидію використанню спеціалістів-комунікаторів; в) GR обмежувався переважно прямим лобіюванням і подекуди grassroots (низова ініціатива). Утім на пострадянських теренах досі є дисбаланс на користь непрямого впливу [16, с. 287].

Приведемо цитату М. Толмачевої: «Як засвідчує практика, GR і PR – абсолютно різні види діяльності... PR часто перебуває на службі в GR. Перехід фахівців із PR у GR можливий, але відбувається рідко, так як GR являє собою більш складний процес, і рідкісні піарники можуть бути результативними в GR. Хоча б тому, що психологічні властивості людей, схильних до GR, відмінні від тих, хто ближче до PR» [12, с. 46].

Ситуація в США почала змінюватися в кінці 1960-х років. Це яскраво видно на прикладі GR-протистояння залізничників і власників вантажних авто, описаного у фундаментальній праці М. Зяблюка (1937–2011) «США: лоббизм і політика» [5, с. 76]. До початку 1930-х років в Америці було зареєстровано вже понад 3,6 мільйонів вантажівок. У 1938 році була створена ААВА – Американська асоціація вантажного автотранспорту. У 1967 році її члени перевозили вже 40,5% усіх американських вантажів (залізниця – 32,9%).

Залізничні магнати, утративши монополію на перевезення вантажів, вимагали від державних органів ужиття заходів щодо обмеження можливості нового конкурента. На початку 1950-х років конференція президентів східних залізниць звернулася за послугами до найбільшої в той час фірми по зв'язках із громадськістю Carl Vucir, яка розгорнула багаторічну пропагандистську кампанію, що в американській літературі оцінюється як її видатне досягнення. В інструктивному листі фірми говорилося: «Для наших цілей віталися б будь-яка розповідь, радіограма, фільм або проект, у яких би особливий наголос робився на перевантаженні шосейних магістралей, на шкоду, що завдається їм важкими вантажівками, і на високу вартість цих доріг, яка лягає на плечі пересічних громадян». Саме в цьому напрямі розвивалася вся лобістська кампанія. З метою маскування справжніх лобістів залучалися треті організації, формально не зацікавлені в результаті фірми, як дійсні, так і фіктивні (так званий прийом third party). У цьому випадку до справи були залучені Асоціація власників легкових автомобілів, Пенсільванська асоціація фермерів, Федерація жіночих клубів Нью-Йорка та фіктивні Транспортна ліга Нью-Йорка й організація, що вивчала оподаткування користувачів хайвеями.

Незабаром, у квітні 1950 року, журнал Everybody's Digest публікує статтю «Велетні руйнують магістралі»; а American Magazine – статтю «У що нам обходяться погані дороги». Потім з'явилися аналогічні матеріали в низці інших періодичних видань. Ця кампанія тривала кілька років. У результаті в 1956 році Конгрес США прийняв закон, що встановлює певний максимум допустимих габаритів і норм завантаження автомобілів (санкції проти штатів-порушників – утрата федеральних асигнувань), який, однак, не торкнувся східних штатів, бо не мав зворотної дії. Тому в листопаді 1967 року західні штати захотіли зрівнятися в правах зі східними, і сенатор Уорен Магнусон (Warren Magnuson) уніс законопроект про збільшення вантажоздатності машин Заходу. Законопроект на початку 1968 року легко пройшов комісією із суспільних робіт обох палат і процедурну комісію Палати представників. Залишилось лише голосування. Але проти виступила «третья партія» – Американська автомобільна асоціація (12 мільйонів легкоавтомобілістів у членах) і впливова Конференція мерів США. Довелося автовантажникам звернутися до громадськості, тобто почати PR-кам-

панію в липні 1968 року. Антикампанію Carl Byoir провела в 17 регіональних ЗМК у липні – вересні (із перервою на серпневі канікули Сенату США). Головний акцент робився на значні суми автодорожнього ремонту, тиск на сенатора Джеймса Клівленда та фінансування передвиборчих фондів сенаторів із вантажного лобі. Це в передвиборчий рік змусило сенаторів бути набагато обережнішими з лобі автовантажного бізнесу. Крім того, конгресмен Фред Швенгель (Frederick Shvangel) закликав до антикорупційного розслідування. Тому законопроект «дали померти» (дефініція, яка означає відкидання законодавчої ініціативи шляхом прострочення законодавчої процедури). Це було головною галузевою колізією в американській політиці 1968 року.

Третій раунд лобістської боротьби почався, коли відповідний законопроект унесли конгресмени Джеймс Клучинські й Рональд Кенні, а у вересні 1969 року ААВА видала відповідну «Білу книгу». Перед цим опоненти Carl Byoir із ATA Foundation провели масовану PR-кампанію. Але й третій раунд було програно: Фред Швенгель обгрунтовано звинуватив опонентів у використанні так званої технології астротурфінгу (astroturfing – фіктивна низова ініціатива). Тому прогнозовано АТА у 1970 році довела свій бюджет до солідної тоді цифри в мільйон доларів, збільшивши його втричі. Мета – «капітальний ремонт» іміджу.

За ґрунтовною ідеологічною та PR-роботою майбутнє. Дослідник австралійського GR зазначає: «Той, хто контролює можливість медійного переформатування тієї чи іншої проблеми на «загрозу для суспільства», той може те чи інше питання зробити тривіальним або навпаки. Групи тиску Австралії змагаються за таку змогу: вона надає можливість ефективно впливати на політику. Жоден політик, котрий прагне переобрання, не може собі дозволити не реагувати на PR-кампанію з певного питання» [9].

Дещо подібне вище описаній ситуації з PR і GR у США 1960-х років ми споглядаємо і зараз. Комунікатор Андрій Прокопенко в особистій розмові зазначає: «Я думаю, що PR активно використовується. Але в принципі я не прихильник використання PR, узагалі публічності. Іноді це просто шкодить».

Прибічник «нової школи», тобто активного використання Public Relations, Михайло Петечук, власник MP Communications, зазначає: «У стосунках з урядовими структурами так чи

інакше можна її розбити на частини без PR. Але дуже добре, коли є публічна кампанія, [що] збігається з GR-активами. Воно має бути в одній лінії, streamline, те, що називається. Тут ще залежить від компанії. Деяким компаніям ті Government Relations зовсім не потрібні... Деяким компаніям треба розділяти бренд, GR, масові комунікації й ті, що називають корпоративними».

Його думку доповнює Дмитро Федечко: «Тобто [то] є кумулятивний ефект – in-house [штатні корпоративні професіонали], плюс асоціація, плюс аутсорс [фахівці з GR на субпідряді] ... і ще плюс PR, який робить якусь інформаційну оболонку для того, щоб було легше робити ту саму ... нікому нецікаву ідею [цікавою]».

Якщо повернутися до американської специфіки, тобто спробувати передбачити, що буде відбуватися в українському GR у майбутнє десятиліття, то виявиться, що лобісти працюють у тісній зв'язці з правниками та фахівцями з PR. Кожний із них має свою сферу відповідальності в кризових ситуаціях: перші спілкуються з виконавчою й законодавчою владою, другі – із судовою, треті – із громадськістю. Крім того, більшість американських лобістських фірм має у своєму штаті фахівців із PR або угоди з PR-компаніями. Як пояснюють фахівці, це необхідно передусім на випадок кризової ситуації. Наприклад, якщо хто-небудь подає до суду на компанію або уряд, проголошує початок розслідування діяльності корпорації, українською важливо в ту саму хвилину розпочати формування громадської думки. Як кажуть американські юристи, перше слухання в будь-якій справі відбувається не в суді, а в ЗМК [13].

Якщо обидві компанії працюють із PR, то тоді все вирішує якість роботи. Це довела історія медійної війни двох лідерів збройної індустрії США, про яку розповіла американський дослідник медіа Катерина Цецура. Тоді корпорація Airbus конкурувала з Northrop Grumman, обидві боролися за тендер на випуск нових стратегічних літаків-дозаправників для всієї авіації США, які потрібно було терміново міняти. Відбувся великий тендер: Northrop Grumman спільно з Airpas і європейськими компаніями проти Boeing. Тендер виграв Northrop Grumman із його європейськими партнерами: «Зчинився величезний скандал [через лобіювання] <...> Робота спливає в Європу, у нас зараз Криза фінансова! Величезна кількість була дуже цікавих статей на цю тему, величезне лобіювання

відбувалося через засоби масової інформації, ішла абсолютно серйозна кампанія. Дуже цікаво відповідали їй ті, й інші. Northrop Grumman ... найактивніше використовувала все. Вони відкрито виступали, говорили, що все було по-чесному... Ось, ми вам показуємо документи. Дуже відкрито, так, дуже позитивно виступав Президент компанії – і на громадському радіо, і на телебаченні, і писали». Northrop Grumman також відкрила сторінки: «Підтримайте нас!» Ось, нас дають, а ми все одно залишаємо всі ці місця тут, в Алабамі, у Канзасі. Конгресмени виступали, що, так, 40% буде вироблятися за кордоном, але і у Boeing теж є міжнародні партнери [10].

У свою чергу, Boeing не надав вагомої інформації, замкнувшись. Їхні тези: «Це нечесно», «... нас образили», «... вони неправильно провели тендер, ми будемо подавати протест, ми не згодні». «Коли виступав Президент Boeing по громадському радіо, він виглядав скривдженою дитиною. Я думаю: так, Boeing програє PR-кампанію, він узагалі нічого не робить. Northrop Grumman виглядає чудово. У результаті – що? Boeing пролобіював інтереси, вони натиснули на потрібні важелі, вони натиснули на те, що потрібно відстоювати їх», – зазначає К. Цецура [10]. Що стосується специфіки України, то часто клієнти наймають окремо агенцію для GR, окремо для PR.

Андрій Прокопенко зазначає щодо фінансового боку питання: «Залежить від того, чи є там [бюджет на роботу із] ЗМК. Якщо це публічні кампанії, то бюджети великі – PR додається. [Усе] залежить від проблеми. Це може бути 10, 20 тисяч доларів на рік, якщо це невеликий проєкт. 20 тисяч – це, напевно, мало, але це реально. У середньому – 10 тисяч доларів на місяць, 5 тисяч доларів на місяць. До слова, усе перспективнішою стає технологія створення подій (eventing – івентинг)» [16, С. 331]. Варто відзначити, що у своїй книзі 2007 року Павло Толстих вивчає причини фіаско, яке зазнали російські фахівці з PR у галузі GR, пояснюючи його різним функціоналом двох спеціальностей [3].

Отже, частка PR у роботі фахівців зі зв'язків з урядом у майбутньому лише зростатиме. Тому їм потрібно орієнтуватися й у питаннях ідеологічної підтримки та кризових комунікацій. Know-how у цих гуманітарних технологіях є партизанський маркетинг, мобінг і лайф-плейсмент [16, с. 293–297].

Соціальна відповідальність бізнесу або корпоративна соціальна відповідальність (англ.

Corporate-Social Responsibility, або CSR) є однією з форм корпоративного саморегулювання, що інтегрована до бізнес-моделі компанії. Крішнамурті Сріранеш пропонує свою дефініцію СББ: «Явний або передбачуваний суспільний договір корпорації з внутрішніми й зовнішніми зацікавленими сторонами, згідно з яким вона підкоряється законам і правилам влади та діє згідно з етичними принципами, що вищі за статутні вимоги» [78]. Мета СББ-стратегії – прийняти відповідальність за дії компанії, посилити свій позитивний вплив, у тому числі й на всі гілки влади та державного управління усіх щаблів у межах правового поля. Крім того, соціально-відповідальні корпорації активно просувають ліквідацію діяльності, що завдає шкоди суспільній сфері, допомагаючи в тому числі державі. Фактично СББ є практикою врахування громадських інтересів у процесі ухвалення корпоративних рішень. Фахівці з Government Relations називають CSR однією з чотирьох своїх основних технік [11].

Сама дефініція «корпоративна соціальна відповідальність» почала вживатися наприкінці 1960-х років, у часи формування великої кількості транснаціональних корпорацій. Але значний вплив на розвиток світових практик СББ зробила книга американського філософа та фахівця з бізнес-адміністрування Р. Едварда Фрімена Strategic management: a stakeholder approach (1984) [8]. Прихильники СББ стверджують, що корпорації, використовуючи цей інструмент, закладають прибуток у далекоюжній перспективі, а критики вважають СББ тим, що відволікає менеджмент від економічних функцій компанії, і ширмою, за допомогою якої влада намагається контролювати ТНК, змушуючи давати «хабара» соціуму за свої шкідливі дії.

«На сьогодні успішний і ефективний розвиток місцевих спільнот можливий у разі досягнення не тільки якості й динаміки економічних процесів, а й значного рівня соціальної стабільності в суспільстві», – пише кандидат педагогічних наук І. Мірошніченко. Сприяти цьому може реалізація основних принципів соціального партнерства, у межах якого необхідна гармонізація відносин основних суб'єктів – органів влади, комерційних компаній та інститутів громадянського суспільства. Тим самим проблема СББ починає розглядатися не з погляду PR-ресурсу компанії, а з позиції її репутації в суспільстві й бачення подальшого розвитку [16, с. 388–393].

Леніна Бичковська зазначає: «Світова прак-

тика довела, що СББ допомагає компаніям підвищити ділову репутацію, установити збалансовані та довірчі відносини як із державою, так і з суспільством». Так, Джеремі Мун указує, що мотивації в бізнесу різні, але однією з головних є подальша можливість т. зв. «торгів із владою» щодо різного роду преференцій.

«Поширеною формою СББ, яку потрібно відрізнити від соціальних інвестицій, є так звані «добровільно-примусові» пожертви, ініційовані владою. Вони ґрунтуються на неформальних, а почасти й тінювих практиках взаємодії бізнесу та влади в регіонах, які спрямовані на консервацію соціальних проблем населення, а не на їх вирішення. За матеріалами російського фонду «Інститут економіки міста», до 70% компаній РФ так чи інакше отримували «рознарядки» від влади на участь у різноманітних благодійних починаннях і без спротиву виконували їх», — пише І. Мирошніченко [16, с. 388–393]. Видається, українська ситуація з СБ є аналогічною.

Річард Траберт наводить приклад використання СББ у GR-стратегіях: якщо бізнес хоче посилити навчальний компонент у державних школах, йому в будь-якій країні неминуче доведеться мати справу з державними службовцями, які контролюють галузь освіти й науки [8].

В Україні практики СББ знаходяться в зародковому стані. Іван Парух, колишній фахівець із GR Phoenix Capital, в особистій розмові зазначає: «Щодо СББ це ще така перспектива, але, як на мене, це перспектива не року і не двох, коли СББ будуть уже якимось масово [працювати]... Ми, компанія Phoenix, до цього йдемо, але в нас поки локальні лише, загальні стратегії. До цього треба прийти. Тобто, ми в плани собі ставимо, але це буде дещо пізніше. Думаю, більшість компаній в Україні роблять так само. Наскільки я знаю, у нас Меморандум щодо СББ підписаний лише із 17 компаніями... На регіональному рівні це зводиться до того, якщо це будівельний об'єкт, то побудувати дитячий майданчик. Якщо це якийсь інший проект, то внести гроші в благодійний фонд. Воно ще не структуровано». Навіть у ТНК менеджмент із підозрою ставиться до фахівців із GR і СББ, називаючи їх «адептами темних мистецтв» [8].

Компанії поступово звертаються до фахівців за розробкою стратегій СББ, подібна робота (глибокий аналіз СББ-стратегій конкурентів, вивчення світового досвіду, пошук ринкових можливостей, порівняння їх з інтересами цільових аудиторій і вибірка їх під позиціонування ком-

панії, розробка тактики та аналіз результатів) становить близько 360 робочих годин [8].

Якщо існує попит на фахівців із СББ, то й з'явиться пропозиція. Тому не дивно, що перший навчальний курс навесні 2011 року запланували започаткувати в Східноукраїнському університеті імені В.І. Даля [8]. У лютому 2011 року почала свою діяльність CSR Academy [8]. У червні 2015 року відбувся вже другий в історії України GR Форум, на якому були представлені зокрема й останні тенденції в галузі СББ.

Англомовною аббревіатурою, що позначає такий механізм GR як державно-приватне партнерство (далі – ДПП), є PPP (Public-Private Partnership, ПЗ або пі-три). Під цією дефініцією у Великій Британії, де подібна практика найбільш розвинена [6], розуміють сукупність форм середньо- та довготривалої взаємодії держави й бізнесу для вирішення суспільно корисних завдань на взаємовигідній основі. Вузьке трактування передбачає використання ДПП лише в економіці, широке – також у політиці, культурі, науці, державному управлінні тощо. В Україні профільний для використання ДПП закон прийнято у 2010 році. У Центрально-Східній Європі найбільше ДПП використовує Угорщина [2]. Учені зазначають, що головними рисами ДПП є те, що в ідеалі проект має чітко виражену публічну, суспільну спрямованість; взаємодія сторін закріплюється на офіційній, юридичній основі; рівноправними партнерами є держава і приватний бізнес; фінансові ризики й витрати, а також досягнуті результати розподіляються між сторонами в заздалегідь визначених пропорціях [1]. Наукову основу ДПП було закладено теоріями лібералізму (принципи свободи, толерантності, індивідуалізму), неокорпоративізму (конкретні механізми міжсекторної взаємодії), політичних мереж (нові підходи до проектного управління), політичної модернізації (перехід до постіндустріального суспільства) та соціальної дії (підтримка соціальної рівноваги) [16, с. 96–97].

Прикладами ДПП, крім державно-приватних підприємств, у широкому сенсі є державні контракти, орендні відносини, лізинг (місцеве самоврядування), концесія (довгий термін реалізації проекту), угоди (переважно енергетика), державні венчурні фонди, оператори (переважно для переробки сміття [16, с. 100]), кооперація, пайові інвестиційні фонди нерухомості тощо. Найчастіше у світі ДПП використовується під час будівництва доріг, а також у галузі житлово-комунального господарства.

У контексті GR проблема ДПП характеризується двостадійним багатоступеневим процесом комунікації. На першій стадії влада та бізнес по черзі викладають своє бачення вирішення тієї чи іншої проблеми. Після цього розгляд проблеми переміщується до багатоступеневого обміну думками, розгляду в суспільстві [16, с. 99]. Цікаво, що в ДПП можуть узяти участь і ІГС – атестація, сертифікація, контроль учасників ринку, розробка стандартів і перевірка якості послуг тощо [16, с. 104].

В історії України приклади ДПП працювали у 1920-і роки. Тоді концесії створювалися майже в усіх галузях народного господарства СРСР, нагадує дослідник Д. Амунц [1]. Проектування та будівництво практично всіх радянських заводів, створення нових галузей промисловості були багато в чому забезпечені за рахунок укладених концесійних угод з іноземними фірмами. Понад 80% цих концесій були зосереджені у сфері видобутку золота, срібла, свинцю, марганцю, нафти, у виробництві кольорових металів, в експлуатації лісових, рибних ресурсів, у машинобудуванні, електроенергетиці тощо. Іноземні концесії у сфері міської інфраструктури, комунального господарства у великих містах були дуже поширені й розвинені. Практика концесій у СРСР у зазначений період свідчить про те, що однією з істотних умов концесійних договорів, що укладалися радянським урядом з іноземними приватними інвесторами (юридичними та фізичними особами), був пільговий податковий режим. Він виявлявся в т. зв. «паушалюванні» (від німецького слова *paushal* – узятий разом) податків, коли, наприклад, замість 26 різних податків, стягувався один.

Часто ДПП працює так: приватний гравець партнерства, створений у вигляді консорціуму банку, будівельної компанії та обслуговуючої компанії (SPV – *special purpose vehicle*, тобто знаряддя спеціального призначення), підписує з державою контракт на створення, наприклад, клініки. Її будівництво фінансується та будується SPV, після чого орендується владою для подальшого надання нею медичних послуг. Підприємство ДПП, як правило, створюється під конкретний проект. Цікаво, що в ДПП взяти участь може й середній бізнес, адже консорціум може складатися з кількох десятків фірм [7].

У деяких типах ДПП вартість використання послуги покривається виключно за рахунок користувачів ДПП, а не платників податків. В

інших типах (зокрема приватна фінансова ініціатива) капітальні вкладення виробляються в приватному секторі в силу договору з урядом, щоб забезпечити узгодження послуг і вартості їх надання, що покриваються повністю або частково за рахунок ОБВ. Внесок уряду в ДПП може бути в натуральній формі (зокрема передання наявних активів). У проектах, які спрямовані на створення суспільних благ, уряд може надати субсидії капіталу у формі одноразової допомоги так, щоб зробити його більш привабливим для приватних інвесторів. У деяких інших випадках уряд може підтримати проект шляхом надання податкових пільг або гарантованого річного прибутку за певний термін. В інфраструктурному секторі Західної Європи, як правило, розповсюджено складні механізми й контракти, які гарантують безпеку.

Спочатку більшість угод ДПП були одноразовими. На початку 1990-х років їх започаткував уряд консерватора Джона Мейджора у Великій Британії. У 1992 році була започаткована PFI – *Private Finance Initiative* (Приватна фінансова ініціатива) – перша систематична програма, спрямована на стимулювання ПЗ [17]. Лейбористський уряд Тоні Блера, обраний у 1997 році, зберіг PFI, але прагнув змістити акцент на досягнення «співвідношення ціни і якості» переважно за рахунок відповідного розподілу ризиків. В Австралії велика кількість регіональних урядів прийняла систематичні програми, основані на PFI. Першим «пілотним» був штат Вікторія. У Канаді агенція *Canadian Council for Public-Private Partnerships* (CCPPP), основана в 1993 році, підтримує низку регіональних проектів. У 2009 році федеральний консервативний уряд на чолі зі Стівеном Харпером зміцнив свої зобов'язання зі створенням королівської корпорації P3 Canada Inc. CCPPP проводить дослідження, публікує результати, організовує форуми для обговорення та спонсорує щорічні місцеві й міжнародні конференції з питань, пов'язаних із ДПП.

За останні два десятиліття більше ніж 1 400 угод ДПП були підписані в Європейському Союзі на загальну суму в 260 мільярдів євро [18]. Із початком Глобальної фінансової кризи в 2008 році, оцінки показують, що кількість закритих угод із ДПП впала більше ніж на 40%. Цікавим є Європейський ДПП-центр експертизи (ЕРЕС), що був створений для підтримки державного сектора та аналізу проблем, пов'язаних із цим інструментом GR.

Поширена проблема з проектів ДПП в тому, що приватні інвестори отримали норму прибутку, яка була вищою, ніж курс облігацій уряду. Але, навіть незважаючи на всі або майже всі прибутки, ризик, пов'язаний із проектом, лягав переважно на плечі державного сектора. Наразі експерти Заходу обговорюють нову модель ДПП, що зветься Public-Private Community Partnership (державно-приватне та громадське партнерство), де усувається первинний фокус бізнесу на прибуток у бік досягнення мети. Ця модель широко застосовується в Індії: «Патрон – клієнтські відносини, які є знайомою рисою багатьох аграрних спільнот» [9]. Утім досвід засвідчує, що ДПП є більш ефективним порівняно з традиційною системою закупівель за умови правильної підготовки [15]. А в РФ для розвитку депресивних територій інтенсивно використовується модель особливих економічних зон [16, с. 101].

Що стосується України, то ця аббревіатура все частіше звучить від представників уряду, що прийшов до влади разом із п'ятим Президентом України Петром Порошенком, у контексті залучення міжнародних інвестицій у країну. Ще раніше одним із розробників профільного закону була народний депутат Наталія Королевська. Тоді ж у 2009 році уряд Юлії Тимошенко підготував основу для розвитку ДПП [4]. Одними з перших проектів була робота американської компанії в Чернігові (USAID також працює з PPP і у Львові) та ДПП в галузі інформатизації роботи українського уряду. Цим переважно займається академік і чиновник Володимир Семиноженко.

Навесні 2011 року також продовжилося перерформатування нормативної бази в контексті переписування підзаконних нормативно-правових актів [14]. З'явилися також пропозиції створити на основі ДПП страхову компанію в АПК (ще одне таке підприємство почало діяти в Харкові, де так само добудовують аеропорт; у місто були запрошені російські інвестори). У березні 2011 року під час відвідин Сінгапуру Президент України зазначив, що йому подобається місцевий досвід ДПП (пізніше він же до України запросив словаків). У 2015 році продовжується розробка проекту закону про ДПП в галузі оборонно-промислового комплексу. Станом на літо 2015 року в країні захищено вже мінімум чотири дисертаційні дослідження з проблеми ДПП.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі викладеного вище можемо зробити такі висновки:

1. Зв'язки з громадськістю є не лише одним із основних інструментів фахівця з GR, а й стратегічною функцією всього підприємства, адже без правильно побудованої комунікації не можна очікувати легкого проходження кризових ситуацій.

2. Державно-приватне партнерство може стати тією формою співробітництва держави та бізнесу, яка значно покращить головні інфраструктурні об'єкти країни, що, у свою чергу, пришвидшить економічне зростання української економіки.

3. Корпоративно-соціальна відповідальність (соціальна відповідальність бізнесу) фактично є тією ознакою діяльності, за якою в Україні відрізняються великі транснаціональні корпорації від малого й середнього бізнесу. Її наявність є важливим елементом побудови етичної системи діяльності підприємства.

4. Перспективними були б подальші розвідки щодо другорядних інструментів роботи фахівця з GR, а також висвітлення прикладів взаємодії ДПП, СВБ, PR і лобіювання.

Список використаної літератури:

1. Амуц Д.М. Государственно-частное партнерство: Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов / Д.М. Амуц // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16–24.
2. Бачева-МакГрат Фиданка. О чем молчат бухгалтерские книги? / Фиданка Бачева-МакГрат. – Praha : Visegrad Fund, 2008. – 28 с.
3. Горнов Н. Павел Толстых: «GR. Практикум по лоббизму в России» / Н. Горнов // Lobbying.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2264_linkid_.html.
4. Дошатов Ю. Данилишин: нова влада «просуває» інвестпроекти, розроблені урядом Тимошенко... / Ю. Дошатов // УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.economics.unian.net/ukr/detail/77078.
5. Зяблюк Н.Г. США: Лоббизм и политика / Н. Зяблюк. – М. : Мысль, 1976. – 207 с.
6. Кашин С. Британия на хозрасчете / С. Кашин // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kommersant.ru/doc/862041>.
7. Кашин С. Не в дружбу, а в госслужбу / С. Кашин // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.kommersant.ru/doc/862040.
8. Клімович С.О. Соціальна відповідальність бізнесу в контексті українських практик взаємозв'язків з владою (Government Relations) / С.О. Клімович // Збірник праць Науково-практич-

- ної конференції з міжнародної участі «Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики». – 2011. – Т. 1. – С. 187.
9. Клімович С.О. Government Relations в Австралії – минуле, сучасне, майбутнє / С.О. Клімович // Аналітика і Влада – 2013. – № 5. – С. 64–73.
 10. Клімович С.О. Government Relations в США – минуле, сучасне, майбутнє / С.О. Клімович // Освіта і Управління – 2011. – № 3. – С. 36–57.
 11. Парух І. GR по-українськи / І. Парух // Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/01/12/265652/>.
 12. Толмачева І. Лоббизм по-руськи. Между бизнесом и властью / И. Толмачева. – М. : Эксмо, 2011. – 320 с.
 13. Взаимодействие лоббизма и PR: американский подход // Лоббирование в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.lobbying.com.ua/publ/16—1—0—12.
 14. Затверджено Порядок звітування приватних партнерів про стан виконання договорів // Власна Справа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vlasnasprava.info/ua/legislation_monitoring.html?_m=publications&_t=rec&id=13801.
 15. ОЭСР/ЕКМТ/ОЦТИ: Финансовая жизнеспособность и приемлемость моделей внебюджетного финансирования инфраструктуры. – М. : КПМГ, 2010. – 60 с.
 16. GR – Связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством : [учебное пособие] / под ред. Л.В. Сморгунова и Л.Н. Тимофеевой. – М. : Росспэн, 2012. – 407 с.
 17. Allen G. The Private Finance Initiative (PFI) / G. Allen. – London : House of Commons, 2001. – 45 p.
 18. Kappeller A. Nemoz M. Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the recent financial crisis / A. Kappeller, M. Nemoz. – Brussels : EIB, 2010. – 30 p.

Климович С. А. Инструменты government relations в контексте государственного управления

В статье исследуется состояние отдельных инструментов Government Relations в Украине. В частности, рассматриваются Public Relations, государственно-частное партнерство и корпоративно-социальная ответственность. Такой четвертый инструмент, как лоббистская деятельность, не рассматривается через объем вопроса.

Ключевые слова: государственное управление, связи с общественностью, Government Relations, государственно-частное партнерство, корпоративно-социальная ответственность, адвокация, Украина.

Klimovych S. O. Instruments of government relations in the context of public administration

This article examines the condition of the individual instruments Government Relations in Ukraine. In particular it is considered Public Relations, Public-Private Partnerships and Corporate And Social Responsibility. Lobbying, the fourth instrument, is not considered by the volume of the issue.

Key words: Public Administration, Public Relations, Government Relations, Public-Private Partnership, Corporate And Social Responsibility, Advocacy, Ukraine.

А. С. Кумачова

здобувач,

Донецький державний університет управління

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті на основі узагальнення закордонного досвіду розбудови державно-приватного партнерства визначено моделі інституціонального забезпечення і структуру середовища функціонування механізму державно-приватного партнерства. Запропоновано розподіл функцій уповноваженого органу з державно-приватного партнерства за стадіями життєвого циклу проекту. Обґрунтовано необхідність подальшого розвитку інституціонального середовища державно-приватного партнерства на засадах підходу «розумної спеціалізації».

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державне управління, інституціональне середовище, децентралізація, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Під час визначення ступеня розвитку того чи іншого економічного механізму в країні визначальними є такі якісні параметри, як нормативно-правове забезпечення та середовище відповідних інституцій, що здійснюють регулювання такого механізму.

Становлення практики використання механізму державно-приватного партнерства потребує розбудови такого інституціонального середовища, яке б забезпечувало його ефективну реалізацію й поширення успішного досвіду, водночас в умовах структурної кризи, трансформаційних зрушень і необхідності забезпечення сталого розвитку держави чинна система регулювання на всіх рівнях влади також потребує реформування.

Як зазначає О.В. Макара [1, с. 358], ключовою передумовою підвищення ефективності державного управління та регулювання соціально-економічного розвитку є створення механізмів політичної, адміністративної й правової відповідальності посадових осіб уряду за прийняті й реалізовані рішення.

На сьогодні чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою й відірваною від потреб людини, унаслідок чого, замість рушія соціально-економічних реформ, залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві та державі [2, с. 9].

Досвід розвинутих країн світу засвідчує, що шанси на успіх проектів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) підвищуються за умов наявності як відповідного законодавства, так і спеціальних інституціональних утворень. Разом із тим практика свідчить про те, що проекти ДПП успішно реалізовувались у країнах, де відсутні спеціальні органи з ДПП.

Україна нині знаходиться на початковому етапі розвитку механізму ДПП, тому актуальності набуває дослідження питань забезпечення відповідного інституціонального середовища, обґрунтування подальших напрямів його розвитку в контексті реформи місцевого самоврядування та євроінтеграційних прагнень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У праці А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіної, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович [3] висвітлюється проблема інституціонального забезпечення економічних систем у загальному вигляді. В.Б. Авер'янов [4] у своєму дослідженні аналізує особливості державних інституціональних утворень України з правового погляду. Проблеми реалізації механізму ДПП і, зокрема, визначенню та розвитку його інституціонального середовища присвячено праці таких вітчизняних учених, як І.В. Запатріна [5] і П.І. Шилепницький [6], а також закордонних науковців: Д.Б. Матвєєва [7], К. Фаруджи, Т. Рейнольдса і Р.Дж. Орра [8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас на сьогодні майже не висвітленим у наукових працях залишається питання устрою інституціонального середовища у сфері ДПП у контексті українських

реалій з метою ефективного розвитку цього механізму.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз особливостей формування інституціонального середовища у сфері ДПП, визначення шляхів оптимізації та його подальшого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх десятиріч загальносвітовою тенденцією стало становлення й упровадження в практику ДПП (публічно-приватного партнерства, приватно-фінансової ініціативи, приватно-публічного партнерства), яке на сьогодні є ефективним способом залучення інвестицій у різні сфери економічної діяльності, зокрема в інфраструктуру, забезпечує підвищення рівня розвитку цих сфер і їхньої економічної конкурентоспроможності.

ДПП являє собою механізм інвестиційної політики, що оформлюється у вигляді довгострокового контракту, передбачає взаємовигідний поділ ресурсів, ризиків і компетенцій між державними та приватними партнерами в сферах, керівництво яких традиційно здійснювалось державою, з метою підвищення ефективності функціонування відповідних об'єктів і в підсумку сприяє підвищенню соціально-економічного рівня розвитку країни.

У процесі формування інституціонального середовища розвитку економічних систем необхідним є пошук відповідей на питання: за якої кількості інститутів оптимізується функціонування економічної системи; аналіз сукупності яких інститутів забезпечує адекватне розуміння сутності й змісту економічної системи; скільки суб'єктів має взаємодіяти, щоб інститут став повноцінним [3, с. 151].

Згідно з Д.Б. Матвєєвим [7], у сучасному світі виділяються дві принципово різні як за методикою, так і за глибиною змін, що відбуваються, схеми інституційних перетворень у сфері відносин держави й приватного бізнесу. Перша являє собою структурну адаптацію наявного інституційного середовища до змінених цілей, пріоритетів та умов економічної діяльності держави. Розробка й еволюційне впровадження нових принципів, норм і правил партнерства держави та приватного бізнесу в діючі інститути відбуваються або в контексті проголошеної нової економічної політики державного регулювання (Великобританія, Нова Зеландія, Аргентина, інші країни Латинської Америки), або в межах наявної, але дещо видозміненої й доповненої

системи державного управління (США, Канада, Японія, країни Європейського Союзу). Крім зазначених, таким шляхом ідуть нові індустріальні країни (Республіка Корея, Тайвань тощо), а також деякі з країн, що розвиваються, з рівнем розвитку ринкових відносин, достатнім для встановлення партнерських зв'язків «держава – бізнес». Друга схема пов'язана з формуванням, по суті, «з нуля» інститутів, які відповідають ринковій економіці й новому місцю держави в господарському житті. Ця схема реалізується в колишніх соціалістичних країнах, на пострадянському просторі, у деяких країнах, що розвиваються.

В Україні публічні інститути на державному рівні тільки починають з'являтися й на сьогодні є інституціонально дуже слабкі, а на муніципальному рівні – узагалі відсутні.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» [9], контроль за виконанням договорів, укладених у межах ДПП, здійснюють центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, відповідно до їхніх повноважень, у порядку, установленому законом. Згідно з Указом Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [10], роль спеціального уповноваженого органу у сфері ДПП в Україні належить Міністерству економічного розвитку і торгівлі, до основних функцій якого належать такі: підготовка пропозицій і здійснення заходів щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері ДПП; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері ДПП; організація перевірки виконання договорів, укладених у межах ДПП. Отже, на сучасному етапі розвитку у сфері ДПП визначено лише напрями діяльності, а не чіткі цілі та відповідні до них повноваження, а уповноважений орган із ДПП в Україні виконує переважно організаційно-регулювальну функцію.

Зрозумілим є те, що необхідною є трансформація уповноваженого органу з ДПП у процесі розвитку цього механізму в країні. У цих умовах доцільним є аналіз закордонного досвіду.

У дослідженнях вітчизняних учених: П.І. Шилепницького [6] та І.В. Запатріної [5], а також закордонних учених: К. Фаруджи, Т. Рейнольдса й Р.Дж. Орра [8] – висвітлюється питання особли-

ностей функціонування уповноважених органів із ДПП у різних країнах світу. При цьому останні [8] пропонують під час створення (розвитку) нового уповноваженого органу (агентства) з ДПП розглянути такі питання, які являють собою дорожню карту для його проектування: наявні шаблони (досвід інших країн); ступінь охоплення зацікавлених сторін; формування організаційної структури; секторальний горизонт; адміністративні рівні діяльності; повноваження та функції; шляхи фінансування; шляхи забезпечення оцінювання «цінності за гроші»; фази розвитку; залучення зовнішніх консультантів; форма оплати праці; стандартизація контрактів.

Аналіз інституційно-організаційного забезпечення реалізації проектів ДПП виявив, що схожість моделей організації державної влади в країнах сприяє схожості їхніх інституційних систем і щодо ДПП. Отже, можна виокремити такі моделі інституційного забезпечення ДПП:

1. Модель, яка передбачає утворення спеціальних органів із ДПП у структурах державної влади (наприклад, Центр розвитку ДПП Франції є структурним підрозділом Міністерства фінансів, Центр розвитку ДПП ПАР уходить до структури Казначейства, Центральний орган із ДПП Ірландії у складі Департаменту фінансів, Спеціальне агентство з ДПП Хорватії як центральний орган виконавчої влади, АТ «Казахстанський центр державно-приватного партнерства» в структурі Міністерства економічного розвитку і торгівлі тощо).

2. Модель, яка передбачає утворення неурядових організацій (наприклад, Польський центр публічно-приватного партнерства, оснований банківськими установами, юридичними та консультаційними фірмами, регіональними агент-

ствами розвитку, фондами, асоціаціями, торгово-промисловими палатами; Національна рада з ДПП США тощо).

3. Модель, яка передбачає утворення спільного органу, до складу якого входять державні та приватні учасники (наприклад, Консалтингове товариство Німеччини "OPF Deutschland" тощо).

4. Модель, яка не передбачає утворення спеціального органу з ДПП, коли функції щодо проектів ДПП розподілені між державними структурами (Індія, Туреччина, Японія).

Водночас створення та функціонування уповноваженого органу з питань ДПП є передумовою успішної реалізації проектів загальнодержавного й місцевого рівнів. Це зумовлено тим, що в процесі інституціоналізації ДПП беруть участь не тільки органи державної влади, а й широке коло зацікавлених сторін, що дає змогу нівелювати пасивність, властиву органам державної влади. Проте в умовах нестабільного політичного та економічного середовища саме централізована організація на державному рівні надасть можливість рівномірно поширювати досвід і знання, а також забезпечить єдину політику у сфері ДПП, чітку і зрозумілу для всіх учасників проектів ДПП.

Якщо уповноважений орган із ДПП формується в полі виконавчої влади, то функції цього органу можна характеризувати як функції управлінської діяльності. В.Б. Авер'янов [4, с. 262] пропонує класифікувати ці функції за найбільш визначальним критерієм – цільовою спрямованістю, відповідно до життєво важливих потреб кожного керованого об'єкта, а саме:

– цілевстановлювальні функції (прогнозування, планування тощо);

Стадії життєвого циклу проекту ДПП

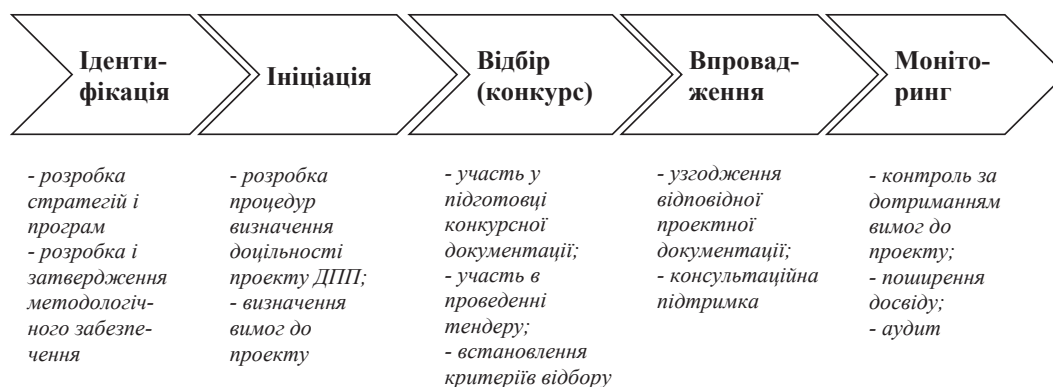


Рис. 1. Основні функції уповноваженого органу з ДПП протягом життєвого циклу проекту

– ресурсозабезпечувальні функції (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо);

– організаційно-регулювальні функції (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо);

– трансформаційні функції (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика тощо).

Отже, з метою впорядкування всіх функцій і завдань, які покладаються на відповідальну за ДПП інституцію, доцільно сформулювати перелік функцій, що мають виконуватись на кожному етапі життєвого циклу проекту ДПП, щоб мати змогу розподілити їх між тими учасниками, які можуть виконати їх найбільш ефективно.

На рис. 1 зображено розподіл функцій, які можуть бути покладені на уповноважений орган із ДПП.

У реальному житті всі перелічені функції тісно взаємопов'язані. Водночас вони характеризують найбільш однорідні частини (або напрями) діяльності органів виконавчої влади, які тією чи іншою мірою здійснюються на кожному рівні їхньої системи.

Отже, трансформація діяльності уповноваженого органу з ДПП є неминучою необхідністю. При цьому будь-які зміни мають супроводжуватись не тільки делегуванням нових повноважень, а й визначенням необхідної організаційної структури, яка сприятиме найбільш ефективній реалізації цих функцій.

Також у цьому процесі великої ролі набуває експертне середовище та громадськість. Отже, у цей процес залучаються всі суб'єкти інституційного середовища ДПП.

Узагальнення теоретичних і практичних засад функціонування механізму ДПП дало змогу визначити структуру середовища функціонування механізму, до якої входить таке:

1. Державне організаційно-управлінське оточення, яке включає уповноважені органи влади з питань ДПП, галузеві органи влади, а також орган влади, що є безпосередньою стороною угоди про ДПП.

2. Фінансове оточення, яке включає банківські й страхові установи, інвестиційні фонди тощо.

3. Науково-дорадче оточення, яке включає науково-дослідницькі установи, експертні організації, консалтингові організації тощо.

4. Суспільне оточення, яке включає не тільки кінцевих споживачів, а й суспільні добровільні організації, фонди, ради тощо.

Сучасні підходи до розуміння ДПП вимагають активної участі та консультацій із зацікавленими сторонами, а також участі кінцевих споживачів у визначенні проекту й моніторингу його реалізації.

Розвиток механізму ДПП в Україні сприяє тому, що відповідні інституції утворюються незалежно від нормативних розпоряджень через наявність потреб.

Так, у 2010 р. віце-президентом Національної академії наук України, академіком В.М. Гейцем була заснована невідприємницька організація «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства», місією якої є створення умов для реалізації проектів загальнонаціонального та регіонального значення на засадах публічно-приватного партнерства (ППП), розвиток науково-методологічного, правового й організаційного забезпечення в цій сфері [11]. У 2003 р. при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було утворено Державне підприємство «Центр розвитку державно-приватного партнерства», яке працює у сфері житлово-комунального господарства з метою сприяння містам України в залученні інвестицій, необхідних для модернізації й сталого розвитку насамперед житлово-комунального господарства та виконання здебільшого консультативно-дорадчих функцій. У 2014 р. Американською торговельною палатою в Україні спільно з Програмою розвитку ДПП USAID було створено Експертний центр з ДПП та інфраструктури, основною метою якого є підтримка створення сприятливих умов і надання технічної експертизи для розвитку інфраструктури й ДПП в Україні.

Суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах ДПП особливо на регіональному та місцевому рівнях є відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної й методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки [12, с. 42]. Це все є однією з причин нерозвинутості ДПП в

Україні, оскільки концентрація уваги насамперед на залученні визначеного обсягу інвестицій у проект не сприяє розвитку та поширенню практики ДПП.

В умовах, коли процес підвищення кваліфікації службовців вимагає певного часу й коштів, логічним є звернення до потенційних інвесторів (бізнесу), які мають відповідний досвід і співпраця з якими дала б змогу прискорити розвиток відповідної території (регіону). Такий підхід відповідає концепції «розумної спеціалізації» [13], згідно з якою на засадах структурованого діалогу між органами державної влади та діловими колами, науково-дослідними установами, а також іншими зацікавленими сторонами здійснюється процес розкриття «підприємницького потенціалу». Результатом такого діалогу є виявлення наявних основних переваг і можливостей регіону, а також формування єдиного уявлення про ті напрями, у яких у майбутньому можна було б досягти порівняної переваги, спираючись на наявні сильні сторони й можливості.

У цьому контексті особливого значення набуває реформа децентралізації влади, яка, відповідно до євроінтеграційних зобов'язань України, має забезпечити дерегуляцію дозволів і послуг, передавання повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад, чітке розмежування повноважень і відповідальності, зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування тощо.

Отже, можна стверджувати, що від успіху реформи децентралізації залежатиме успіх побудови конструктивного діалогу між місцевою владою, бізнесом, споживачами та іншими зацікавленими сторонами щодо впровадження й успішної реалізації проектів ДПП, а в кінцевому підсумку – забезпечення досягнення цілей стійкого зростання.

Висновки і пропозиції. Аналіз засвідчив, що на сьогодні інституціональне середовище проектів ДПП потребує насамперед чіткого визначення повноважень органів влади, які залучаються до проектів ДПП на всіх стадіях як на центральному, так і на місцевому рівнях, від ініціювання проекту ДПП до його впровадження та моніторингу; а також органів, які можуть укласти договір ДПП як одна зі сторін. У наступних дослідженнях доцільно розглянути систему критеріїв, за якими можна було б оцінити ефективність роботи уповноважених із ДПП інституцій.

Список використаної літератури:

1. Макара О.В. Інституційні перетворення в соціально-орієнтованій національній економіці / О.В. Макара // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2010. – № 691 : Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – С. 357–362.
2. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упоряд: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – 192 с.
3. Національна економіка : [навч. посіб.] / [А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2011. – 463 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Запатрина І.В. Потенціал публічно-частного партнерства для розвиваючихся економік / І.В. Запатрина. – К. : Издательский дом Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.
6. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : [моногр.] / І.П. Шилепницький ; Інститут регіональних досліджень НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.
7. Матвеев Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт / Д.Б. Матвеев. – СПб. : Наука, 2007.
8. Farrugia C. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective / C. Farrugia, T. Reynolds, R.J. Orr ; Collaboratory for Research on Global Projects ; Working Paper № 39. – Stanford (CA, USA), 2008. – 43 p. – P. 27. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://gpc.stanford.edu/sites/default/files/wp039_0.pdf.
9. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 02.12.2012 № 2404-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
10. Про Міністерство економічного розвитку та торгівлі країни : Указ Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/page>.
11. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. Завдання і місія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrppp.com/uk/mission>.
12. Павлюк А.П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А.П. Павлюк, Д.В. Ляпін // Стратегічні пріоритети : науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень. – 2012. – № 3 (24). – С. 38–45.
13. «Умная специализация» – стратегии в области устойчивого развития / Европейская экономическая комиссия. Комитет по экономическому

сотрудничеству и интеграции. Девятая сессия. Женева, 3–4 сентября 2015 года. Пункт 6 повестки дня. Обзор осуществле-

ния программы работы после восьмой сессии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unepce>.

Кумачёва А. С. Институциональные основы внедрения механизма государственно-частного партнерства в Украине

В статье на основе обобщения зарубежного опыта развития государственно-частного партнерства определены модели институционального обеспечения и структура среды функционирования механизма государственно-частного партнерства. Предложено распределение функций уполномоченного органа по государственно-частному партнерству по стадиям жизненного цикла проекта. Обоснована необходимость дальнейшего развития институциональной среды государственно-частного партнерства на основе подхода «умной специализации».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственное управление, институциональная среда, децентрализация, евроинтеграция.

Kumachyova A. Institutional basics of implementation public-private partnership mechanism in Ukraine

The article defines models of institutional support and environmental structure of public-private partnerships based on a synthesis of international experience in building public-private partnership. Division of the public-private partnership authority functions by the project life cycle stages is proposed. The necessity of further development of the institutional environment of public-private partnership based on “smart specialization” approach is grounded.

Key words: public-private partnership, public administration, institutional environment, decentralization, European integration.

М. М. Смук

здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

У статті досліджено досвід деяких європейських держав, США, пострадянських країн у сфері конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи. Проаналізовано конституції цих держав у частині регулювання механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи. Запропоновано способи застосування позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері в законодавстві України.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, конституційне законодавство, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. В Україні давно назріла необхідність закріплення в Конституції України права народної законодавчої ініціативи. Між тим для цього необхідним є вивчення відповідного досвіду деяких зарубіжних держав, де такий інститут уже успішно функціонує. Такий досвід може виявитись корисним у зв'язку з тим, що його дослідження дасть змогу уникнути низки практичних помилок у цій сфері, застосувати лише ті надбання світової конституційної практики, які довели свою ефективність.

Актуальність теми дослідження підтверджується недостатністю наукових робіт, що присвячені вивченню іноземного досвіду у сфері конституційно-правового регулювання права народної законодавчої ініціативи та визначенню способів його застосування в законодавстві України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання міжнародного досвіду регулювання форм реалізації прямого народовладдя досліджували такі вчені, як О.В. Бойко, Е.А. Гаджи-Заде, А.З. Георгіца, Н.В. Коваль, М.О. Крутоголов, В.В. Куліков, В.Ф. Нестерович, В.Н. Прокоф'єв, І.Є. Словська, В.М. Скрипнюк, Т.О. Тополянська, В.Л. Федоренко, Л.М. Шипілов, О.В. Щербанюк та багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак на сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню шляхів застосування позитивного зарубіжного досвіду у сфері регулювання прав на-

родної законодавчої ініціативи в законодавстві України, що ще раз підкреслює важливість і актуальність запропонованої теми.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення способів застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: проаналізувати конституції й інші акти конституційного законодавства деяких європейських держав, США, пострадянських країн у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи; визначити особливості механізму реалізації права народної законодавчої ініціативи в цих державах; запропонувати способи застосування позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері в законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо механізм реалізації права народної законодавчої ініціативи в окремих європейських державах.

Так, наприклад, право законодавчої ініціативи у Франції належить двом основним суб'єктам – прем'єр-міністрові й парламенту. Президент республіки таким правом не наділений. Характерним при цьому є те, що ст. 34 Конституції Французької республіки прямо обмежила компетенцію парламенту як суб'єкта законодавчої ініціативи, установивши вичерпний перелік питань, щодо яких парламент вправі самотійно приймати рішення [1, с. 96]. Отже, у Французь-

кій Республіці прямо не закріплене право законодавчої ініціативи за певною кількістю виборців.

Водночас варто вказати на таку характерну особливість народної законодавчої ініціативи у Французькій Республіці, як наділення виборців відповідного адміністративно-територіального утворення правом подавати петиції про включення будь-якого питання на розгляд місцевих зборів, що є обов'язковими для прийняття, а також правом ініціювати проведення місцевих референдумів, у тому числі з питань стосовно прийняття законодавчих актів місцевого значення. Відповідне право закріплене в ст. 72-1 Конституції Французької Республіки [2].

Подібний механізм реалізації права виборців на подання законодавчих ініціатив є більш ефективним, оскільки його легше реалізувати на практиці.

У Федеративній Республіці Німеччина передбачено дещо інший порядок реалізації законодавчих ініціатив громадянами.

Так, відповідно до ст. 76 Конституції Німеччини, законопроекти вносяться до Бундестагу Федеральним урядом, членами Бундестагу або Бундесратом [3]. Це означає, що фактично народу Німеччини прямо не належить право законодавчої ініціативи. Однак Конституцією передбачається інший механізм реалізації народних ініціатив.

Зокрема, у ст. 29 Конституції Федеративної Республіки Німеччина зазначається, що заходи щодо зміни територіального поділу Федерації оголошуються федеральним законом, який вимагає затвердження шляхом референдуму. Такий референдум проводиться в землях, із територій або частин території яких повинна бути утворена нова земля або земля з новими межами (зацікавлені землі). Результат референдуму про утворення нової землі або землі з новими кордонами вважається позитивним, якщо на її майбутній території, як і загалом на всіх територіях, що є частинами територій зацікавленої землі, належність яких повинна відповідно змінитися, більшість проголосує за ці зміни. Більшістю на референдумі й під час всенародного опитування визнається така більшість поданих голосів, яка становить не менше ніж чверть голосів виборців, які мають право брати участь у виборах у Бундестаг. В іншому подробиці щодо референдуму, всенародного опитування та народної ініціативи регулюються федеральним законом [3].

Отже, у Федеративній Республіці Німеччина визначено такі форми безпосередньої участі

народу в законотворчій діяльності: проведення всенародного та місцевого референдумів, причому з окремих питань затвердження законопроекту на референдумі є обов'язковим; народне опитування. До того ж надається право в законах земель визначати право виборців подавати законодавчі ініціативи місцевого значення.

Отже, у розглянутих європейських державах право народної законодавчої ініціативи прямо не закріплене в конституціях. Однак у цих країнах існує досить ефективний механізм реалізації законодавчих ініціатив безпосередньо народом. Такими, зокрема, є обов'язкове народне опитування з питань, що визначені конституцією, і народний загальнодержавний або місцевий референдуми.

Водночас у конституціях низки європейських країн прямо закріплюється право народної законодавчої ініціативи. Однією з таких держав є Республіка Польща.

Відповідно до ст. 118 Конституції Польщі, законодавча ініціатива належить депутатам Сенату, Президенту Республіки та Раді Міністрів. Законодавча ініціатива належить також групі не менше ніж 100 тис. громадян, котрі володіють правом обирати до Сейму. Порядок процедури реалізації народної законодавчої ініціативи визначається законом. У Конституції також визначається, що з питань, які мають особливе значення для держави, може бути проведений загальнопольський референдум. Такий референдум має право призначати Сейм абсолютною більшістю голосів у присутності не менше ніж половина, що передбачена законом, або Президентом Республіки за згодою Сенату, яка виражена абсолютною більшістю голосів у присутності не менше ніж половина сенаторів від загальної кількості, що передбачена законом. При цьому, якщо в загальнопольському референдумі бере участь більше ніж половина осіб, котрі мають право голосу, результат референдуму є обов'язковим [4].

Практика вирішення на референдумі питань загальнодержавного значення в Польщі є досить поширеним явищем. Так, наприклад, у 2015 р. Президент Польщі підписав указ про проведення референдуму у справі одномандатних виборчих округів, податків і фінансування політичних партій. Під час референдуму поляки відповідали на такі питання: чи підтримують вони впровадження одномандатних виборчих округів у виборах до Сейму; чи погоджуються

вони на те, щоб політичні партії фінансувалися за дотеперішньою схемою [5].

Отже, у Республіці Польща право народної законодавчої ініціативи прямо закріплене в Конституції; порядок її реалізації визначається в окремому законі.

Ст. 41 Конституції Австрійської Республіки визначає, що законопроекти вносяться до Національної ради на пропозицію її членів, Федеральної ради або третини членів Федеральної ради, а також за представленням Федерального уряду й не менше як 100 тис. громадян [6].

Федеральний конституційний закон Австрії про народну ініціативу 1973 р. визначив, що кожна пропозиція, яка надійшла від 100 тис. громадян, котрі мають право голосу, або від 1/6 громадян, які мають право голосу і проживають щонайменше в трьох землях, повинна бути передана центральній виборчій комісії на розгляд Національної Ради [7, с. 46].

У Конституції Італійської Республіки, відповідно до ст. 71, законодавча ініціатива належить Уряду, кожному членові палат, а також органам та інститутам, які нею наділені конституційним законом. Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом унесення від імені не менше ніж 50 тис. виборців пропозиції, складеної у формі постановного проекту. Окрім цього, ст. 75 передбачає можливість проведення референдуму за народною ініціативою. Він призначається для повного або часткового скасування закону чи акта, що має силу закону, коли цього зажадають 500 тис. виборців або п'ять обласних рад. Референдум не допускається щодо законів про податки й бюджет, амністію та помилування, схвалення ратифікації міжнародних договорів [8, с. 284–285].

Отже, в Італійській Республіці функціонує дві форми реалізації народних ініціатив – право подавати до парламенту виборцями постановно розроблений законопроект і право ініціювати проведення законодавчого референдуму. Причому в другому випадку Конституція вимагає зібрати в десять разів більше підписів виборців, ніж це необхідно для реалізації права народної законодавчої ініціативи.

У Швейцарії право вносити пропозиції до парламенту мають також певні групи виборців (так звана народна ініціатива). Виборцям надано право пропонувати поправки до федеральної Конституції, але не проекти звичайних федеральних законів.

Згідно зі ст. 139 Конституції, народні ініціативи, які направлені на частковий перегляд Конституції, можуть бути оформлені у вигляді пропозиції про загальні засади конституційних змін або пропозиції, яка являє собою розроблений законопроект про внесення змін до Конституції [9, с. 113].

Відповідно до Конституції, народна ініціатива повинна бути підтримана не менше ніж 100 тис. громадян Швейцарії, котрі мають право голосу. Порядок здійснення народної ініціативи регулюється федеральним законом від 23 березня 1962 р. [10, с. 167].

Отже, законодавство країн-членів Європейського Союзу містить різні варіанти реалізації права народу на здійснення законодавчої ініціативи. Умовно їх можна згрупувати так: в одних країнах допускається ухвалення або скасування законів на референдумі за народною ініціативою, оформленою відповідно до вимог національного законодавства; в інших – народна законодавча ініціатива реалізується через представницький орган державної влади – парламент. Є також країни (наприклад, Італія, Латвійська Республіка), де водночас передбачено інститут народної законодавчої ініціативи й законодавчий референдум за народною ініціативою.

Далі розглянемо інститут права народної законодавчої ініціативи в США.

Так, у доктрині американського конституційного права народна правотворча ініціатива позначається терміном “initiative”, кореспондується з однією з форм прямої демократії, за якої громадяни мають право запропонувати проект правового акта, що приймається виборцями на всезагальному голосуванні [11, с. 205].

У США як федеративній державі право народної законодавчої ініціативи реалізується в порядку, визначеному в конституціях і законах штатів. У федеральній Конституції про право народної законодавчої ініціативи не йдеться; у ній окреслено лише загальні принципи здійснення безпосереднього народовладдя.

Зокрема, у США в більшості штатів у межах предметів відання суб'єктів федерації виборці мають право запропонувати в порядку народної правотворчої ініціативи проект нормативно-правового акта з будь-якого питання, що належить до компетенції штату [12, с. 117].

Наприклад, у Конституції штату Каліфорнія зазначається, що народ має право давати накази своїм представникам, звертатися з пети-

ціями до уряду для задоволення скарг, вільно збиратися для нарад з метою загального блага. Також проголошується належність усієї політичної влади народу. Законодавча ініціатива, за цією Конституцією, являє собою право виборців пропонувати закони та поправки до Конституції, а також приймати або відхиляти їх [13].

Між тим варто зазначити, що в Конституції США й Конституціях деяких штатів міститься низка обмежень щодо подання певних законопроектів у порядку реалізації народної законодавчої ініціативи.

Так, відповідно до ст. 5 Конституції США, поправки до Конституції може пропонувати лише конгрес двома третинами членів обох палат або за клопотанням законодавчих зборів двох третин штатів. Зазначається також, що всі законопроекти про доходи скарбниці можуть подаватися Палатою представників, але, як і по інших законопроектах, Сенат може приймати їх і вносити до них поправки [14].

У США Конституція штату Масачусетс містить довгий перелік обмежень питань, які не можуть бути предметом народної правотворчої ініціативи. Серед них передусім питання, що стосуються фінансів і судової системи [15, с. 50].

У США поширеною є практика реалізації права народної законодавчої ініціативи через новітні інформаційні технології. У науковій літературі зазначається, що інформаційні комунікації стали значним джерелом законодавчих пропозицій. Прикладами такої комунікації може бути послання або лист від групи виборців у вигляді передання проекту запропонованого закону спікерів Палати представників чи президентів Сенату [16, с. 4].

Отже, особливостями регулювання права народної законодавчої ініціативи в США є такі: 1) право народної законодавчої ініціативи й порядок його реалізації визначаються на рівні конституцій штатів; 2) установлюється низка обмежень щодо подання законопроектів у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, які переважно стосуються питань податків, унесення поправок до конституції тощо.

Особливості має інститут народної законодавчої ініціативи в деяких пострадянських країнах, серед них Республіка Білорусія, Грузія, Республіка Киргизстан тощо.

Так, відповідно до Конституції Республіки Білорусь, право законодавчої ініціативи мають Президент Республіки Білорусь, депутати Па-

лати представників Національних зборів Республіки Білорусь, Рада Республіки Національних зборів Республіки Білорусь, Рада Міністрів Республіки Білорусь, а також громадяни, які володіють виборчим правом, у кількості не менше ніж 50 тис. Правом законодавчої ініціативи з питання про зміну й доповнення Конституції Республіки Білорусь мають Президент Республіки Білорусь або не менше ніж 150 тис. громадян Республіки Білорусь, котрі володіють виборчим правом [17].

Зміст права народної законодавчої ініціативи громадян Республіки Білорусь визначається Законом «Про порядок реалізації права законодавчої ініціативи громадянами Республіки Білорусь». Відповідно до ст. 2 цього Закону, право законодавчої ініціативи громадян означає гарантоване Конституцією Республіки Білорусь право вносити в Палату представників Національних зборів Республіки Білорусь проекти законів, що підлягають обов'язковому розгляду Палатою представників у порядку, установленому законодавством Республіки Білорусь [18]. Право народної законодавчої ініціативи може реалізовуватися лише у вигляді належним чином оформленого законопроекту.

У Грузії право законодавчої ініціативи мають Уряд Грузії, член Парламенту, парламентська фракція, комітет Парламенту, вищі представницькі органи Абхазької Автономної Республіки й Аджарської Автономної Республіки, не менше ніж 30 тис виборців. При цьому ініціювати прийняття закону про внесення змін до конституції мають право не менше як 200 тис. виборців [19]. Громадяни Грузії також можуть приймати закони через референдум.

У Киргизстані, відповідно до ст. 79 Конституції, право законодавчої ініціативи належить 10 тис. виборців (народна ініціатива); депутату Жогорку Кенеша (парламенту); урядові. При цьому передбачається, що закони та інші важливі питання державного значення можуть виноситися на референдум (усенародне голосування). Порядок проведення референдуму й перелік питань, що виносяться на референдум, установлюються конституційним законом. Ст. 114 визначається порядок прийняття законів про внесення змін до Конституції. Такий закон може бути прийнятий референдумом, який призначається Жогорку Кенеша (парламентом). Зміни в положення третього, четвертого, п'ятого, шостого, сьомого та восьмого розділів Конституції (загальні положення, права та свободи)

можуть прийматися Жогорку Кенеша (парламентом) на пропозицію більшості від загальної кількості депутатів Жогорку Кенеша (парламенту) або за ініціативою не менше ніж 300 тис. виборців [20].

Отже, у конституціях деяких постсоціалістичних держав також закріплюється право народної законодавчої ініціативи. При цьому, як правило, установлюється різна кількість голосів виборців, необхідних для ініціювання звичайного законопроекту й закону про внесення змін до конституції. Характерним є те, що в цих державах до законопроекту, унесеного за ініціативою громадян, висувуються такі самі вимоги, як і до законопроектів, поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, тобто право народної законодавчої ініціативи тут існує в оформленому вигляді. Водночас громадяни цих держав мають право виражати свою волю, у тому числі в законодавчій сфері, через участь у референдумі.

Висновки і пропозиції. Способами застосування позитивного іноземного досвіду у сфері регулювання права народної законодавчої ініціативи в законодавстві України є такі: 1) закріпити в ст. 94 Конституції України право народної законодавчої ініціативи за умови зібрання не менше ніж 450 тис. підписів осіб, які мають право голосу, щонайменше з 2/3 території держави; 2) установити обмеження щодо права громадян подавати законопроекти з питань податків, бюджету й амністії; 3) покласти на Верховну Раду України обов'язок прийняти й розглянути законопроект, поданий у порядку реалізації права народної законодавчої ініціативи, протягом двох місяців із дня його внесення; 4) дозволити в порядку народної законодавчої ініціативи вносити законопроекти через інформаційно-комунікаційну мережу Інтернет у затвердженій формі; 5) розвивати форми народної законодавчої ініціативи на місцевому рівні – визначити порядок проведення місцевих референдумів, у тому числі за ініціативою територіальної громади, інші форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Список використаної літератури:

1. Дмитриева Л.И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л.И. Дмитриева. – М., 2005. – 147 с.
2. Конституция Французской Республики от 1958 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
3. Конституция Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.
4. Конституция Польской Республики от 02.04.1997 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.
5. Польша проведе национальный референдум [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.eurointegration.com.ua/news/2015/05/14/7033742/view_print/.
6. Конституция Австрии от 10.11.1929 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=160>.
7. Ильинский И.П. Парламент Австрии / И.П. Ильинский // Парламенты мира. – М. : Интерпракс, 1991. – С. 7–63.
8. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединённые Штаты Америки, Япония, Бразилия : [учебное пособие] / сост. сб., пер., авт. введ и вступ ст. В.В. Маликов. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Вольтерс-Клувер, 2010. – 656 с.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : [учебник] / под ред. Б.А. Страшуна. – М. : Норма, 2007. – 896 с.
10. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.В. Богачова. – К., 2006. – 235 с.
11. Moore J.L. Elections A to Z / J.L. Moore. – Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1999. – 560 p.
12. Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии / В.И. Васильев // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 116–124.
13. Конституция штата Калифорния [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://worldconstitutions.ru/?p=173>.
14. Конституция Соединённых Штатов Америки от 1778 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.
15. Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединённых Штатах Америки: опыт и проблемы / Дж. Зиммерман // Вестник Московского государственного университета. Серия 11 «Право». – 1991. – № 5. – С. 47–55.
16. Johnson C. How Our Laws Are Made / C. Johnson. – DIANE Publishing, 1999. – 49 с.
17. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

-
18. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 26.11.2003 № 248-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num26/d26496.html>.
19. Конституция Грузии от 24.08.1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/108331/>.
20. Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.
-

Смук М. М. Международный опыт конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы

В статье исследован опыт некоторых европейских государств, США, постсоветских стран в сфере конституционно-правового регулирования права народной законодательной инициативы. Проведен анализ конституций данных государств в части регулирования механизма реализации права народной законодательной инициативы. Предложены способы применения положительного зарубежного опыта в данной сфере в законодательстве Украины.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, конституционное законодательство, международный опыт.

Smuk M. International experience of constitutional-legal regulation of the right of people's legislative initiative

In the article the experience of some European countries, the US, former Soviet countries in the field of constitutional law and legal regulation of national legislative initiatives; the analysis of the constitutions of these countries in terms of regulating mechanism of the right of popular legislative initiative; proposed methods of using positive foreign experience in this area in the legislation of Ukraine.

Key words: people's legislative initiative, constitutional law, international experience.

Т. Г. Титаренко

здобувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності
та державного управління,
асистент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Чернігівського національного технологічного університету

СТРАТЕГІЯ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розкрито й обґрунтовано ключові положення застосування стратегічного планування в управлінні земельними відносинами в контексті формалізації оптимальної для України концептуально-аналітичної моделі стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин. За результатами розробки концептуально-аналітичної моделі визначено чотири стратегічні цілі. У їх межах представлено операційні цілі державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Ключові слова: стратегія державної політики, концептуально-аналітична модель, державна політика регулювання земельних відносин.

Постановка проблеми. Земля завжди посідала й посідає унікальне та ключове місце в суспільно-політичній і економічній діяльності людей, вона підтримує життя і є центром людської культури й суспільного устрою. Земля та земельне питання мають виняткову важливість для успішного розвитку держави. У швидко урбанізованому світі життя не може бути суттєво поліпшено без раціональної земельної політики. На жаль, в Україні наразі відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, а тому розробка оптимальної для України моделі формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин на шляху реалізації інтеграційного вибору держави є актуальними для провадження наукового дискурсу. Поряд із цим задля деталізації та розкриття сутності й складу заходів державної політики регулювання земельних відносин необхідно чітко визначити ймовірнісні зміни основних структурно-динамічних показників стану земельних ресурсів, які відбудуться під час реалізації певного типу стратегії управління цими процесами. Відповідно до цього, характер і темпи заходів державного управління розвитком земельних відносин мають урахувувати сучасний досвід його запровадження в межах кожної складової системи земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті розв'язання завдань щодо побудови концептуально-аналітичної моделі стратегії

формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні підкреслимо, що теоретичним і прикладним аспектам цільової модернізації й реформування державного управління земельними відносинами присвячено низку наукових праць О. Алімова, А. Кузьміна, А. Мірошниченка, Л. Новаковського, В. Носіка, А. Третяка, М. Шульги, Ш. Ібатуліна, О. Степенка та інших науковців.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак більшість наукових досліджень насамперед розглядає теоретичні й практичні аспекти проведення земельної реформи та розвитку земельних відносин із погляду формування системи державного управління земельними відносинами й земельними ресурсами. При цьому, на нашу думку, існує гостра потреба в проведенні системного дослідження проблем конструювання оптимальної для України стратегії формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах ресурсних обмежень на засадах формалізації адекватної концептуально-аналітичної моделі.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення концептуальних підходів до здійснення стратегічного планування в державному управлінні земельними відносинами та розробка оптимальної для України концептуально-аналітичної моделі стратегії формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Земельна політика є основоположною частиною загальної економічної політики держави, що визначає аспекти розвитку та використання інших заходів державного регулювання; знижує корупційні ризики й надає динамізм процесам модернізації економічного розвитку. Екологічна, транспортна, інвестиційна, промислова та інші види політики так чи інакше повинні бути основані на фундаменті поточної, а також на планах середньо- й довгострокової земельної політики держави.

Підтвердимо, що реалізація державної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Тому метою реалізації державної політики регулювання земельних відносин є практична організація дій учасників земельних відносин, розподіл і перерозподіл земельних ресурсів, забезпечення порядку в землекористуванні, охорона земельних ресурсів і збереження їх для майбутніх поколінь. Звідси в основі вироблення державної земельної політики, яка повинна відповідати сучасним вимогам, що висувуються до процесу вироблення політики [1, с. 205–206], мають лежати базові інтереси суспільства, стратегічні потреби сучасного етапу розвитку держави, виражені політичними лідерами й елітами у формі основних принципів і стратегічних цілей, які знайшли відповідну суспільну підтримку.

Відтак вироблення дієвої державної політики в суспільстві практично неможливе без стратегічного планування, що базується на реалізації положень програмно-цільового підходу до формування оптимізаційного комплексу заходів, способів та інструментарію цільового впливу на визначену сферу управлінської діяльності. Необхідно засвідчити, що галузь застосування програмно-цільового підходу в управлінні досить широка, що можна побачити на прикладі численних цілових програм, прийнятих Урядом України. Щодо цілових програм, то вони стосуються підвищення ефективності управління земельними відносинами, раціоналізації землекористування, охорони земель, але на сьогодні такі програми на державному рівні в Україні не розроблено [2].

Актуальність і нагальність використання методів стратегічного планування пояснюється додатково ще і його раціональністю й глобальною світовою інтеграцією, воно може розгляда-

тися в кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України [3, с. 6; 4].

У державному управлінні стратегічне планування – це планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування є одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне та координаційно-планове проектування, передбачає досягнення їх балансу й забезпечення синхронного розвитку [5, с. 677]. Його характерною рисою є масштабне охоплення проблем раціонального землекористування та охорони земель у державі.

Стратегічне планування дає змогу певним чином здійснити чітке визначення цілей розвитку, передбачити пошук/формування оптимального набору траєкторій руху певної сфери економічної й управлінської діяльності, зорієнтованих на досягнення визначених довгострокових цілей в умовах реальних загроз і ресурсних обмежень. Тому такий вид планування стає одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності у сфері регулювання земельних відносин, оскільки охоплює концептуалізацію складових загальної політики регулювання земельних відносин, а також цілових програм і проектів, нормативно-правове, організаційне й координаційно-планове проектування, передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку. Стратегічне планування у сфері державного регулювання земельних відносин фактично здатне поєднати в собі кілька видів управлінської діяльності, а саме: а) визначення цілей розвитку земельних відносин; б) прогнозування обсягів витрат і зміну якості земельних ресурсів; в) оцінювання адекватності визначеного переліку ресурсів і резервів; г) адаптацію системи державного й регіонального управління у сфері землекористування до зовнішнього середовища; д) внутрішню координацію, відображену в докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей [2].

Отже, сутність стратегічного планування, розробленого на використанні положень програмно-цільового підходу, полягає у виділенні істотного в усьому комплексі змін, у сфері землеволодіння, землекористування та охорони земель, бажаного й можливого станів земель-

них відносин у державі, регіоні чи територіальній громаді в майбутньому.

Відповідно до визначених [3, с. 56–58; 6] основних проблем державної політики регулювання земельних відносин, які наразі гальмують її розвиток і реалізацію, запропоновані для використання в практиці державного управління науково-прикладні заходи щодо завершення земельної реформи, формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин (за допомогою положень програмно-цільового підходу) можуть стати фундаментальною основою задля підготовки проектів нормативно-правових актів і реалізації дієвої політики органами виконавчої влади

$$C_{\text{ФРДПРЗВУ}} = [M_{\text{ФРДПРЗВУ}} \cap (PM_6 \vee \{PM_{\text{ПР}} \cup PM_{\text{Ад}} \cup PM_{\text{О-З}} \cup PM_{\text{Ф-Е}} \cup PM_{\text{ФВіЗ}} \cup PM_{\text{ЗОЗ}}\}) \cup \\ f: C_n^3 [(C_{\text{СЗВ}}^3 \rightarrow P_{\text{ФРЗВ}} \subset D_{\text{ДПРЗВУ}}^3) \cap \{R \in \text{СУП}\} \cap \frac{df}{dQ}^{\text{ПЦП}}] \cup \{Ст|Оп(Ц_{\text{ДРЗВУ}})\} \rightarrow [CI_{\text{ДРЗВУ}} \cup KZ_{\text{ДРЗВУ}}^2]$$

В межах останньої автором визнано наступні репрезентації найвагоміших детермінант: де $C_{\text{ФРДПРЗВУ}}$ – стратегія формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні; $M_{\text{ФРДПРЗВУ}}$ – механізм формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, що репрезентовано у складі шести його компонент. Тобто, наступного складу підмеханізмів: $PM_{\text{ПР}}$ – правового; $PM_{\text{Ад}}$ – адміністративного; $PM_{\text{О-З}}$ – організаційно-землевпорядного; $PM_{\text{Ф-Е}}$ – фінансово-економічного; $PM_{\text{ФВіЗ}}$ – формування земельної власності та землекористування; $PM_{\text{ЗОЗ}}$ – забезпечення охорони земель; $f: C_n^3$ – множинна функція від структурно-динамічної конструкції, заснованої на різних за природою домінантах державного управління. Зокрема, на чіткій визначеності: а) сутності та змісту складових державної політики регулювання земельних відносин, репрезентованої в якості багатовимірної системи економічних, організаційних та правових заходів задля раціоналізації земельних відносин ($C_{\text{СЗВ}}^3$); б) принципів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин ($P_{\text{ФРЗВ}}$). А також слід вказати, і те, що об'єктивізація останніх передбачає інкорпорацію та врахування сучасного досвіду формування та реалізації відповідного типу політики за трьома, визнаними пріоритетними, напрямками реалізації комплексу заходів ($D_{\text{ДПРЗВУ}}^3$); $\{R \in \text{СУП}\}$ – замкнений зворотній зв'язок, що виникає при виконанні управлінських рішень та розв'язанні управлінських завдань, передбачених за наслідками ідентифікації основних

під час виконання ними повною мірою наданих законодавством повноважень. Тому оригінальну концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні можна репрезентувати у вигляді структурно-логічної схеми, яку автором представлено на рис. 1. Системне осмислення складної, об'ємної й багатоаспектної проблеми розроблення та обґрунтування стратегії формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні убезпечило цілісне, всеосяжне уявлення про пріоритети і можливі напрями формалізації концептуально-аналітичної моделі, яку репрезентовано за формулою:

системно-універсальних проблем у сфері регулювання земельних відносин; $df/dQ^{\text{ПЦП}}$ – похідна структурно-функціональна компонента, що убезпечує результативність формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин за наслідками використання положень програмно-цільового підходу при її розробці; $Ст|Оп(Ц_{\text{ДРЗВУ}})$ – до яких (механізму, функціоналів та похідних – див., модель (3.1)) інкорпоровано визначені та обґрунтовані корелянтами стратегічні та операційні цілі державного регулювання земельних відносин в Україні, що убезпечують побудову та добір оптимізаційного комплексу стратегічного інструментарію ($CI_{\text{ДРЗВУ}}$) і, відповідно, розробку комплексу заходів за кожним із (визначених дисертантом) двох етапів реалізації стратегії ($KZ_{\text{ДРЗВУ}}^2$) відповідного типу (тобто, у контексті формування та реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин в Україні).

Аналіз та оцінка сучасного стану державного управління земельними відносинами та використання і охорони земель в Україні, підтверджує наявність низки проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення. Найгостріші проблемами державної політики регулювання земельних відносин, які виникли в період їхнього реформування, і які і досі не розв'язані, охарактеризовано також на рис. 1.

Отже, подані викладки концептуально-аналітичної моделі стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні дають змогу убезпечити зменшення питомих витрат, залучення наявних



Рис. 1. Концептуально-аналітична модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні

резервів та інноваційних можливостей задля розвитку, удосконалення або докорінної зміни земельних відносин у пріоритетному для державі напрямі, з метою раціоналізації використання й охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності й проживання громадян. Зазначене відображено на рис. 1 задля виявлення механізмів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні й визначення оптимальних стратегічних цілей. Оскільки саме формалізація стратегічних і операційних цілей, залучення стратегічного потенціалу виробничо-економічних систем надасть можливість забезпечити результативність технологій стратегічного управління земельними відносинами в умовах ресурсних обмежень.

Висновки і пропозиції. За результатами аналізу стратегічного планування в державному управлінні земельними відносинами розроблено й візуалізовано концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, у межах якої запропоновано таке: а) основні заходи щодо завершення земельної реформи й формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин; б) положення програмно-цільового підходу як базового методу вдосконалення державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Підсумовуючи вищенаведені викладки, автор статті вважає, що на сьогодні стратегічне планування на засадах програмно-цільового підходу можна розглядати як методологічну базу, адекватну сучасності, здатну підвищити ефективність державного управління земельними відносинами як держави загалом, так і її окремих

регіонів. Використання стратегічного планування в державному управлінні земельними відносинами сприятиме переходу від практики використання коштів на розвиток земельних відносин до оцінювання кінцевих результатів, а також підвищенню відповідальності під час реалізації відповідних програм, що зумовлює необхідність подальших наукових розробок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Morrison T. Actionable learning. A Handbook for Capacity building Through Case Based Learning. – Tokyo : Asian Development Bank Institute, 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://158.132.155.107/posh97/private/learning/actionable-learning.pdf>.
2. Титаренко Т.Г. Теоретичні аспекти застосування програмно-цільового підходу в державному управлінні земельними відносинами / Т.Г. Титаренко // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2015. – № 3 (3). – С. 283–289.
3. Суворов В.П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування / В.П. Суворов // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2014_2_16.pdf.
4. Титаренко Т.Г. Стратегічні цілі державної політики регулювання земельних відносин / Т.Г. Титаренко // Матеріали XII Міжнародної наукової інтернет-конференції «Актуальні проблеми сучасної науки», м. Київ, 15–17.10.2015 : збірник наукових праць. – К., 2015.
5. 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.
6. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали) / Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 2–17.

Титаренко Т. Г. Стратегия формирования и реализации государственной политики регулирования земельных отношений в Украине

В статье раскрыты и обоснованы ключевые положения применения стратегического планирования в управлении земельными отношениями в контексте формализации оптимальной для Украины концептуально-аналитической модели стратегии формирования и реализации государственной политики регулирования земельных отношений. В результате разработки концептуально-аналитической модели определены четыре стратегические цели. В их рамках представлены операционные цели государственной политики регулирования земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: стратегия государственной политики, концептуально-аналитическая модель, государственная политика регулирования земельных отношений.

Tytarenko T. The strategy of formation and implementation of state policy of regulation of land relations in Ukraine

This article the key provisions and justified the use of strategic planning in the management of land relations in the context of formalizing optimal for Ukraine conceptual and analytical model of strategy formation and implementation of state policy regulating land relations. As a result of the development of conceptual and analytical models defined four strategic goals under which represented operational objectives of state policy regulating land relations in Ukraine.

Key words: *strategy of government policy, conceptual and analytical model, public policy regulating land relations.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.84(477)

О. Ю. Бобровська

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Є. В. Жадан

аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІЙ ЯК ЧИННИК УСПІШНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті запропоновано концептуальний підхід до побудови системи забезпечення соціальної безпеки територій різних рівнів. Визначено склад методичного забезпечення аналізу умов формування соціальної безпеки територій. Обґрунтовано пріоритетні напрями забезпечення соціальної безпеки територій в умовах реформування місцевого самоврядування.

Ключові слова: соціальна безпека, реформування місцевого самоврядування, чинники впливу, система запобігання соціальним негараздам, соціальна небезпека.

Постановка проблеми. У системі чинників, що детермінують процеси реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, чільне місце посідає стан соціальної безпеки, що формується на певній території. Причини цього різноманітні, але найсуттєвішими є швидка зміна та неможливість прогнозування динаміки зовнішнього середовища. Лише комплексний розгляд усіх елементів системи безпеки уможливорює забезпечення формування теоретичного підґрунтя для управління процесом гарантування окремої складової безпеки певної соціально-економічної системи, зокрема соціальної безпеки територій.

Головними ознаками соціальної небезпеки є зниження довіри до влади і її авторитету, соціальні збурення, зниження матеріального забезпечення громадян, зменшення можливості працевлаштування, незадовільний стан соціальної і транспортної інфраструктури територій, негативна реакція населення на дії влади тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виокремленню явища «соціальна безпека» та ви-

значенню його змісту й ролі в суспільному житті й розвитку суспільства приділяється значна увага з боку науковців і практиків, а трактування цього терміна здійснюється здебільшого на двох рівнях: як елемента національної безпеки та з позиції власної безпеки особистості [1; 2; 3, 4; 9].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Утім як чинник реалізації функцій місцевого самоврядування соціальна безпека не досліджувалась, а її значущість для успішного проведення реформ із децентралізації влади поки повністю не усвідомлюється. Водночас реформування місцевого самоврядування неможливо здійснювати без урахування дії чинників соціальної небезпеки і створення умов запобігання їхньому впливу в просторі міст і регіонів.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є поглибити й обґрунтувати уявлення про стан і шляхи забезпечення соціальної безпеки територій як підґрунтя успішності проведення реформ місцевого самоврядування; запропонувати концептуальний підхід до побудови системи забезпечення соціальної безпеки територій.

Виклад основного матеріалу. Узагальнивши множину наявних трактувань поняття «соціальна безпека», ми визначили зміст цього явища для рівня «місто». Соціальна безпека міста – це такий стан його соціально-економічної системи, що дає змогу протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам порушення рівноваги в суспільному розвитку, знижувати рівень впливу чинників соціальної дестабілізації, підвищувати рівень соціального партнерства, соціального корпоратизму й корпоративної культури, а також ступеня керованості власного розвитку.

Поданий зміст терміна «соціальна безпека» надає можливість глибоко усвідомити необхідність системної підтримки її належного стану, починаючи з базових (низових) ланок суспільства як складової національної безпеки країни. Відсутність соціальної небезпеки означає належне матеріальне забезпечення населення, реалізацію повного спектру соціальних гарантій, сприятливу демографічну ситуацію, політичну стабільність, соціальний порядок і соціальну відповідальність влади. На сучасному етапі соціальна безпека здебільшого розглядається на державному рівні. Перевага надається дослідженню проблеми соціальної безпеки в складі державної політики й національної безпеки, а дослідження питань забезпечення соціальної безпеки регіонів здійснюються безсистемно та непослідовно. Така ситуація зумовлює недостатній рівень дослідження соціальних суперечностей на регіональному рівні, які відображаються в нестабільності економічного розвитку, неподоланому безробітті, некерованих міграційних процесах, низькому рівню життя населення, що створює соціальне напруження й умови соціальної небезпеки.

В Україні останніми роками стійко спостерігається постійне збільшення соціальних негараздів, що може призвести до незворотного соціального лиха, якщо не приділяти увагу формуванню системи соціальної безпеки на територіальному рівні під час реформування місцевого самоврядування. Такий стан повинен акцентувати увагу дослідників і практиків до передбачення й запобігання цьому явищу на рівні територіальних громад.

Першим кроком вирішення зазначеної проблеми має стати усвідомлення того, що на стан соціальної безпеки впливає низка чинників. Тому з'ясування підходів і методів управління чинниками впливу на її стан потребує визначення характеристик вияву соціальних деформацій,

з'ясування причин соціальних суперечностей і їх розв'язання. Серед таких характеристик – погіршення суспільних, соціальних, політичних, трудових та інших відносин, неповне й неякісне задоволення соціальних потреб, розбіжність соціальних інтересів різних груп населення, застарілі методи їх узгодження тощо.

Стан соціальної безпеки регіонів можна оцінити за низкою фактично досягнутих показників, таких як рівень заробітної плати, соціальних виплат, стан ринку праці, обсяги асигнувань на розвиток освіти й охорони здоров'я в місцевих бюджетах, відношення заробітної плати до прожиткового мінімуму, частки доходів, витраченої населенням на харчування і сплату комунальних послуг, шляхом порівняння їх із граничними значеннями соціальних стандартів.

За локальними економічними характеристиками стану соціальної безпеки можна визначити стан задоволення матеріальних потреб населення певної території, але ця складова безпеки сама по собі не дає змоги вирішити проблему її системної цілісності й розвитку.

Опрацювання проектів законодавчих актів із питань реформування місцевого самоврядування та державної регіональної політики, повноважень і відповідальності органів місцевої влади після фінансової децентралізації [6; 8; 5; 7], змісту стратегічних планів і програм соціального розвитку дає змогу впевнитись у тому, що соціальні суперечності, які виникають у суспільстві, беруть початок на рівні міст і регіонів. Тому успішна діяльність об'єднаних територіальних громад потребує насамперед вирішення питань соціальної безпеки за якомога більшою частиною її складових і чинників впливу. Необхідно надати соціальній безпеці, з одного боку, самостійного статусу, а з іншого – уповноважити органи місцевого самоврядування вирішувати проблему її забезпечення в контексті питань, що постають під час реформування місцевого самоврядування.

Отже, провідною ланкою забезпечення соціальної безпеки є соціалізація управлінських процесів за участю органів місцевого самоврядування. Соціалізація управління тісно пов'язана із посиленням соціальної функції держави та переважанням її над усіма іншими. У цьому контексті місцеве самоврядування є щаблем соціального управління, що, з одного боку, ініціюється міським співтовариством, з іншого – впливає на нього з метою оптимізації процесів соціальної конкуренції.

Більш детальному визначенню цих питань сприятиме концепція системи забезпечення належного стану соціальної безпеки регіону (місія, цілі, завдання, принципи, стратегія, політика, функції, методи, організаційні форми процесів і схем діяльності, механізми контролю й регулювання). Мета формування та реалізації концепції – створення умов для надійного, гарантованого забезпечення соціальної безпеки на території регіону шляхом побудови й функціонування регіональної системи розвитку умов життєдіяльності населення, на засадах законності й верховенства права за підтримки місцевого самоврядування, держави та підприємницького сектора.

Система забезпечення соціальної безпеки регіону являє собою сукупність відносин між органами влади, суб'єктами економічної діяльності, працездатним населенням і недержавними організаціями, спрямованими на розширення можливостей гарантування соціальної безпеки в територіальному просторі регіону за рахунок поглиблення інтеграції соціально-виробничих процесів, упорядкування й регулювання потоків внутрішньої регіональної міграції населення, розвитку корпоративних соціальних відносин і соціальної відповідальності, формування регіонального публічно-приватного партнерства, створення регіональних мережевих кластерів і регіональних корпорацій та їхнього інституційного середовища.

Першим кроком обґрунтування складових і змісту системи забезпечення належного стану соціальної безпеки регіону має бути аналіз такої низки соціально-економічних явищ і процесів:

- порівнянність соціальних інтересів певних груп населення та влади;
- форми соціальної взаємодії;
- міграційні процеси;
- суб'єктна структура органів місцевої влади, які реалізують завдання соціального захисту й безпеки населення;
- стан соціальної інтеграції населення та суб'єктна структура соціуму території;
- ресурсний потенціал регіону;
- рівень упорядкованості соціального середовища;
- історичні тенденції домінування окремих аспектів соціальних і трудових відносин і напрямів їх розвитку;
- базові суперечності суспільного життя й соціальної конкуренції в сферах і процесах діяльності;

– рівень ефективності використання ресурсів, руйнування трудового потенціалу;

– форми економічних і соціальних, правових та інших відносин, які трансформуються в мережеві зв'язки процесів формування соціальної безпеки.

Визначення найважливіших характеристик і показників сфери формування соціальної безпеки регіону дасть змогу з'ясувати широку гаму соціальних об'єктивно існуючих суперечностей і соціальних загроз, умови їх виникнення й тенденції розвитку, визначити підходи до вибору засобів і механізмів покращення соціальної ситуації шляхом узгодження трудових, соціальних, правових та інших превентивних запобіжних заходів щодо забезпечення соціальної безпеки.

Науково обґрунтовані методичні засади аналізу стану соціальної безпеки регіону дадуть можливість отримати аналітичну інформацію для систематизації всіх видів і аспектів потенційних загроз за джерелами їх виникнення (економічними, демографічними, політичними, техногенно-екологічними), визначити поляризацію населення за рівнем «соціальних хвороб», доходів, причини трудової міграції, депопуляції та старіння населення тощо. Це допоможе доповнити елементи соціальної безпеки в складі чинників соціально-економічного розвитку, урахувати основні завдання під час розробки стратегій і програм соціально-економічного розвитку територій.

Серед пріоритетних напрямів забезпечення соціальної безпеки регіону в процесах реформування місцевого самоврядування варто розглядати такі:

- розвиток мережевої соціально-виробничої, галузевої та міжгалузевої кооперації суб'єктів господарювання на території регіону;
- забезпечення продуктивної зайнятості шляхом створення умов з метою побудови регульованих внутрішньорегіональних потоків трудової міграції для забезпечення трудовими ресурсами регіональних мережевих виробничих комплексів;
- підвищення організаційної корпоративної культури відповідальності влади та бізнесу;
- підтримка відтворення промислово-господарських виробничих, матеріально-технічних, інформаційно-комунікативних, інноваційно-інвестиційних, соціально-культурних і оздоровчих комплексів на території регіону, що мають спільні цілі і стратегії розвитку, споріднені тех-

нології й використовувані ресурси, пов'язані комунікативними заходами та господарськими зв'язками.

Виняткове значення для отримання результатів аналізу має його якісне методичне забезпечення. У переліку методичних засад аналізу середовища формування стану соціальної безпеки має бути таке:

- методичне забезпечення аналізу соціальних потреб населення;
- методичне забезпечення аналізу узгодження соціальних та інших інтересів мешканців і влади;
- методичне забезпечення оцінювання стану соціальних відносин;
- складові й аспекти формування соціального середовища.

Висновки і пропозиції. Створення концептуально цілісного та науково обґрунтованого комплексу методичних рекомендацій щодо формування й запровадження системи забезпечення соціальної безпеки регіонів дасть змогу такого: забезпечити умови сприятливого соціального середовища, необхідного для захисту всебічного розвитку мешканців території, реалізації їхніх здібностей, захисту прав, і стати надійним підґрунтям побудови нової моделі місцевого самоврядування; не допускати впливу населення за межі регіону з причин соціальної небезпеки (відсутність роботи, житла, неякісної соціальної інфраструктури й соціального дискомфорту); підвищити адаптаційність регіональної спільноти міст на території регіонів до сучасних викликів соціальної небезпеки; розвивати соціальне середовище регіонів за рахунок збільшення соціальних видатків працюючого населення та суб'єктів господарювання.

Подальшими науковими пошуками в напрямі забезпечення соціальної безпеки на рівні міст і регіонів як підґрунтя якості місцевого самоврядування й чинника ефективності реформаторських заходів може бути дослідження технології та механізмів процесів забезпечення соціальної безпеки і створення її інституційного середовища.

Список використаної літератури:

1. Давидюк О.О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників / О.О. Давидюк. – К. : Центр соціальних досліджень, 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cpsr.org.ua/?pr=6&id=175>.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.] ; Центр політ.-прав. реформ. – К. : Вид-во «Москаленко О.М.», 2012. – 212 с.
3. Ільчук Л.І. Основні загрози та пріоритети соціальної безпеки в Україні / Л.І. Ільчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26802/18llchuk.pdf?sequence=1>.
4. Мехедова Т.М. Удосконалення механізмів регулювання соціальних процесів на рівні громади : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми самоврядування» / Т.М. Мехедова ; ДонДУ. – Дон. : ДонДУУ, 2011. – 22 с.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156>.
7. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
9. Халецька А.А. Формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної нерівноваги : автореф. дис.... докт. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / А.А. Халецька ; НАДУ. – К. : НАН, 2010. – 42 с.

Бобровская Е. Ю., Жадан Е. В. Концептуальный подход к созданию системы социальной безопасности территорий как фактор успешного реформирования местного самоуправления

В статье предложен концептуальный подход к построению системы обеспечения социальной безопасности территорий разных уровней. Определен состав методического обеспечения анализа условий формирования социальной безопасности территорий. Обоснованы приоритетные направления обеспечения социальной безопасности территорий в условиях реформирования местного самоуправления.

Ключевые слова: социальная безопасность, реформирование местного самоуправления, факторы влияния, система предотвращения социальных неурядиц, социальная опасность.

Bobrovska O., Zhadan E. Conceptual approach to the development of areas' social security system as a factor of successful local self-government reforming

The paper proposes a conceptual approach to building a system of areas' social security. The sense of methodological support of social regional security system formation conditions analysis is grounded. The article is devoted to substantiation of the priorities of social security ensuring into the process of local self-government reforming.

Key words: social security, local government reforming, factors of influence, system of social adversities preventing, social danger.

УДК 35.077

Ю. П. Козаченко

аспірант кафедри державного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті визначено зміст фінансових відносин, що виникають на місцевому рівні, функції, сутність регіональної фінансової політики й роль місцевих органів влади в її реалізації, а також роль місцевих фінансів у забезпеченні економічного зростання з урахуванням зарубіжного досвіду. Проаналізовано зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів з метою формування принципів, що можуть бути застосовані під час побудови системи бюджетного устрою України. Здійснено порівняльний аналіз систем фінансового забезпечення місцевого самоврядування європейських країн і України, виявлено тенденції й особливості їх розвитку з метою визначення етапів реформування системи фінансового забезпечення в Україні.

Ключові слова: система фінансового забезпечення, місцеве самоврядування в Україні, зарубіжний досвід, місцеві фінанси, інститут місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Розвиток науки про фінанси місцевих бюджетів тісно пов'язаний із теоретичними дослідженнями сутності й природи самого інституту місцевого самоврядування. Однак, як виявляє світовий досвід, значний вплив на формування теорій і концепцій місцевого самоврядування, здійснюють такі фактори, як історичний аспект розвитку держави, специфічні процеси її становлення, зокрема організаційне забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування. До того ж вирішальний вплив на теоретичні уявлення щодо окремого процесу мають визначні події у сфері демократизації суспільства, конституційного закріплення прав і свобод громадян.

Для забезпечення макроекономічної рівноваги, швидкого розвитку ринкових відносин у системі регулювання національної економіки держави необхідним є створення сприятливого фінансового середовища, що сприятиме ефективній реалізації державної політики.

Бюджет є однією з ланок фінансової системи, що опосередковує рух грошової маси, відображає виробничі відносини, відтворює відносини розподілу й перерозподілу. Через виконання бюджету здійснюється фінансування соціально-економічних заходів, що мають загальнодержавне значення, відбувається стабілізація міждержавних відносин. З метою вдосконалення структури суспільного виробництва та забезпечення соціальних гарантій населен-

ню, саме за допомогою бюджету здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями країни. Саме бюджет є інструментом держави, через який здійснюється контроль за станом виробництва загалом.

Як економічна категорія місцеві бюджети відображають зумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих коштів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади та призначені для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни [1, с. 246].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми місцевого самоврядування досліджувалися зарубіжними авторами: з погляду економіки місцевих урядів унітарних країн – С. Бейлі, К. Кронвалем, К. Рибердалем, К. Рюдебеном, С. Хеггрутом; із позицій теорії місцевих фінансів – Т. Хорватом; із позиції теорії й практики муніципального фінансового менеджменту – У. Евансом і Д. Тисом.

У сучасних наукових дослідженнях вітчизняних учених приділяється увага окремим аспектам фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Крізь призму теорії державних фінансів ці питання висвітлені в працях О.Д. Василика, В.М. Федосова. Теоретичні засади організації фінансового забезпечення місце-

вого самоврядування в контексті теорії місцевих фінансів і міжбюджетних відносин аналізуються в працях Л.М. Зайцевої, В.І. Кравченка, І.О. Луніної, С.В. Слухая, М.Г.Чумаченка, на основі теорії та практики становлення бюджетної системи України – у роботах С.А. Буковинського, О.П. Кириленко, В.М. Опаріна, К.В. Павлюка, місцевих податків і зборів в Україні – О.Д. Данилова, О.О. Сунцової. Окремі питання організації місцевого самоврядування висвітлено в працях І.В. Бурковського, В.М. Гончарова, В.В. Дорофійска, М.М. Єрмошенка, В.В. Зайчикової.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування є насамперед важливою передумовою побудови демократичної держави як такої, адже від цього залежить якість виконання їхніх владних функцій.

У зв'язку з тим що раніше переважали адміністративні методи державного управління, що стало причиною адміністративного характеру відносин між центральними та регіональними органами влади, механізм перерозподілу бюджетних коштів між різними гілками бюджетної системи не відповідав принципам самостійності й фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Централізація управління виражається й у тому, що розподіл більшої частини фінансових і матеріальних ресурсів здійснювався через центр. Рішення за необхідності приймалися дуже швидко, що спричиняло неможливість виконання протягом короткого періоду часу конкретних програм. Такий стан призвів до появи того, що з'являлося утриманство, економічна безвідповідальність в одних регіонах, а в інших, унаслідок постійного стягування ресурсів, з'являлася байдужість до кінцевого результату власної діяльності.

Тому сьогодні в критичний для економіки України період питання фінансової децентралізації та економічної самостійності регіонів стають особливо гострими.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування з використанням зарубіжного досвіду, адаптованого до умов України.

Виклад основного матеріалу. Ступінь фінансової незалежності органів місцевого самоврядування характеризує потенційні можливості економічного розвитку держави; рівень демократичних прав і свобод її громадян; її

економічну безпеку та незалежність загалом. Розвинута держава не може мати економічного процвітання й успішно розвиватись без надання гарантій фінансової автономії органам місцевої влади.

У розвинутих країнах світу для фінансування органів місцевого самоврядування використовується система фінансового вирівнювання, яка є сукупністю інструментів і заходів щодо усунення фіскальних диспропорцій на регіональному рівні шляхом перерозподілу фінансових ресурсів за вертикальною схемою з одночасним використанням розподілу по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями. Такий механізм надає можливість об'єктивно оцінити потребу в централізованій підтримці.

Рівень централізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в деяких країнах не впливає на рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Великобританії частка надходжень від операцій із капіталом у загальному обсязі власних доходів бюджетів місцевих урядів сягає 10%, тоді як у Швеції, Фінляндії, Данії, система фінансового забезпечення місцевого самоврядування яких є децентралізованою, цей показник значно нижчий [2].

Для України нині особливо актуальним є вивчення зарубіжного досвіду формування податкових систем і їхньої ефективності не тільки з метою запозичення, а й ретельного аналізу щодо підбору моделі та її адаптації. Одним із основних інструментів державного регулювання є податкова політика. Більшості країн сьогодні властиве помірне оподаткування. І це є результатом проведення податкової політики, пріоритет якої полягає в досягненні мети створення стабільного економічного зростання, сприятливого податкового клімату для розвитку господарської діяльності й ефективного вирішення соціальних проблем у державі [3].

Основну частку – понад 70% – поточних надходжень місцевих урядів становлять податкові надходження. Найвищий рівень податкових надходжень у загальному обсязі поточних доходів – понад 80% – мають Швеція й Данія, найнижчий – близько 52 % – Великобританія. Основну частину податкових надходжень бюджетів місцевих урядів становлять податки з доходів фізичних осіб, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу: у Швеції – 100%, Данії – 94%, у Франції та Іспанії цей показник дорівнює приблизно 20% [4].

Ще однією формою державного трансферу на користь муніципальних органів є перерозподіл податкових надходжень. У країнах із федеральним устроєм, зокрема в Австрії та Німеччині, між центральним урядом і органами місцевого самоврядування існує домовленість про те, що останні одержують визначену частку податків. Подібні угоди зазвичай укладаються терміном від 3 до 5 років для того, щоб в органів місцевого самоврядування був порівняно надійний дохід протягом обумовленого терміну. Однак останнім часом цей принцип частіше ставиться під сумнів у зв'язку з тим, що в роки економічного спаду надходження від податків на суб'єкти господарювання можуть суттєво знижуватися. Але в умовах стабільного економічного розвитку принцип розподілу податків дає відповідну впевненість у майбутніх доходах, ніж урядові субсидії [5].

Надходження до місцевого бюджету від не-податкових доходів коливаються у межах 10–25%. Частка доходів від користування місцевим транспортом, дорогами, водою, газом, електроенергією в усій сумі податкових надходжень зазвичай невелика, у США і Франції становить лише 2%, у Німеччині та Японії – 6%, у Великобританії – 7%. Рівень доходів від комунальної власності прямо залежить від її обсягу й характеру, а також специфіки комунальних підприємств [6].

Важливим джерелом фінансування місцевих бюджетів більшості країн є державні субсидії й дотації. Наприклад, в Італії за рахунок перерозподілу коштів із державного бюджету комуни отримують близько 80% своїх доходів; у Нідерландах місцеві бюджети на 80% формуються за рахунок державних трансфертів; у Бельгії та Великобританії на державні субсидії припадає близько 60% бюджетних доходів, у Німеччині й Данії – близько 45%, у Японії – 40%, у Франції – більше ніж 30%, у США – 25% [5; 7].

Субсидії можуть виділятися на конкретний сектор для відшкодування узгодженої частки витрат, причому іноді встановлюється раніше оговорена межа фінансових коштів. Існує й інша схема, коли субсидія на комунальні послуги виділяється у вигляді «загальної субсидії». У таких випадках зазвичай використовується спеціальна формула, за якою розраховуються потрібні витрати, в основі якої лежать такі показники, як кількість і щільність населення, а також набір специфічних чинників типу довжини дороги, кількості дітей шкільного віку, кількість сімей

тощо. У формулі можуть бути враховані також рівні витрат за минулі періоди часу та наявні податкові ресурси. Цільові субсидії характерні для багатьох країн світу. Вони виділяються під чітко визначені проекти й програми, тому власна ініціатива місцевої влади в таких випадках досить обмежена. До того ж їхнє цільове використання чітко контролюється урядом. Тому можна сказати, що, незважаючи на можливість вирішення органами місцевої влади фінансових проблем завдяки цільовим субсидіям, вони є досить обмеженими в прийнятті власних рішень щодо їх розподілу [5].

На думку В.М. Горшеніної та О.О. Сидоренко, фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності в межах певної території на принципах економічної ефективності й економічної доцільності. Пріоритетною умовою в цьому разі має бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону [8].

С.Л. Лондар та О.В. Тимошенко вважають, що децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень, ступінь відповідальності за використанням фінансово-економічної бази між центром і регіонами є передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні. Але межі фінансової незалежності місцевого самоврядування повинні бути закріплені в правовому полі, що чітко окреслювало б функції місцевого самоврядування та, відповідно до них, джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення щодо реалізації цих функцій [2].

Тобто, на сьогодні проблеми правового характеру є особливо актуальними, бо вони гальмують розвиток системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Ця проблема пов'язана з питанням щодо необхідності співвідношення внутрішнього й наднаціонального правового регулювання. Центральні органи влади не мають бажання щодо звуження їхніх повноважень на користь органам нижчого рівня, залишаючи за собою більшість найважливіших повноважень, від яких залежить якість і рівень соціально-економічного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць і мешканців цих територій зокрема. Законодавче закріплення функцій місцевого самоврядування має бути відображено в найголовному законі країни – Конституції, але, на жаль, чітко сфор-

мульованих фундаментальних положень щодо функціонування органів місцевого самоврядування в Конституції немає, чого неможливо сказати про більшу кількість європейських країн.

Можна виділити й інші проблеми внутрішнього характеру, які заважають зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, а саме: неефективне застосування методів фінансового менеджменту на місцях, побудова локальних фінансових систем, хибне уявлення про теоретичні основи публічних фінансів, які ототожнюються із державними фінансами, нерозуміння практичних заходів реалізації фінансової політики фіскальної децентралізації влади. До того ж органи місцевого самоврядування не мають чіткого розуміння та цільових установок щодо пріоритетів їхньої діяльності як суспільних інституцій. Причиною такого явища є нерозвиненість інститутів політичних партій, лобізм, що заважає органам місцевого самоврядування ефективно виконувати їхні представницькі функції з демократичною складовою.

Уважаємо, що для вирішення наведених вище проблем доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо такого:

- закріплення на нормативно-правовому рівні окремих статей доходів, що будуть надходити до місцевих бюджетів, для подальшого зміцнення їхньої фінансової основи. Це може бути збільшення відсотка надходження від екологічного податку, від рентної плати, податку на прибуток підприємств;

- уточнення та більша конкретизація видатків, що здійснюються з державного та місцевих бюджетів;

- удосконалення порядку надання субвенцій із державного бюджету на реалізацію інвестиційних проектів на місцевому рівні;

- чітке визначення особливостей застосування програмно-цільового методу й визначення основних засад щодо запровадження середньострокового планування діяльності територіальних громад;

- підвищення ефективності управління місцевими фінансами, посилення контролю та відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства щодо цільового використання бюджетних коштів; визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів під час планування бюджетних показників; здійснення державних (місцевих) запозичень; розміщення тимчасово вільних коштів бюджету; створення позабюджетних фондів; порушення порядку або термі-

нів подання й затвердження паспортів бюджетних програм; включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм тощо;

- забезпечення цілковитої прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Регіональні можливості фінансового забезпечення розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці залежать від соціально-економічного стану держави й характеру політичних, економічних соціальних змін, які в ній відбуваються, а не від кількості місцевих податків і зборів, тому саме від цих чинників залежатимуть ступінь децентралізації влади та роль, яка буде відводитися органам місцевого самоврядування. До того ж стосовно останніх варто зазначити, що вони повинні бути бюджетонаповнювальними, тобто мати чітко визначене коло платників податків, об'єкт оподаткування повинен бути реальним, має бути чітко прописаний механізм розрахунку податкової бази, порядок їх сплати й зарахування до місцевого бюджету.

Але спостерігається ситуація, притаманна саме країнам із перехідною економікою, за якої визначення видатків із місцевих бюджетів випереджає вирішення питання щодо забезпечення достатнього рівня фінансових надходжень на їх покриття. А в умовах децентралізації надання більших повноважень органам місцевого самоврядування має бути підкріплено значно вищим розміром надходжень до місцевих бюджетів.

Основну частину бюджетних надходжень повинні становити саме місцеві податки та збори. Дослідження закордонного досвіду свідчить, що місцеві податки в загальній сумі доходів місцевих бюджетів у США становлять 66%, у Японії – 55%, в Австрії – 72%, у Данії – 51%, у Швейцарії – 46%, у Німеччині – 46% [9, с. 57]. Тоді як в Україні у 2014 році надходження від місцевих податків становили лише 8%, що на 1% більше, ніж у 2013 році, та на 2,6% більше, ніж у 2012 році. Одним із найбільш бюджетонаповнювальних місцевих податків залишається єдиний податок, надходження від якого у 2014 році становили 7,4 млрд грн, що на 11,6%, більше ніж у попередньому році [10, с. 54, 57]. Проте це дуже невеликий показник надходжень місцевих податків до бюджетів, що створює підґрунтя для пошуку тенденцій до розширення податкової децентралізації.

Фіскальна децентралізація на сучасному етапі є одним із визначальних факторів, які

зумовлюють особливості системи фінансово-го забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах. У зв'язку з відсутністю в Україні розроблених нормативів фінансово-го забезпечення чинних державних соціальних стандартів і, відповідно, неможливістю визначити нормативи мінімального бюджетного забезпечення, видаткова частина місцевих бюджетів на цей час формується за галузевим принципом на формульній основі, на основі галузевих фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача соціальних послуг із коригувальними коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг різними адміністративно-територіальними одиницями із задіянням процедури фінансового вирівнювання по видатках, які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Але галузеві фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються Міністерство фінансів України «в межах наявних бюджетних ресурсів» і тому в більшості своїй не враховують наявні потреби конкретних органів місцевого самоврядування.

Так, за даними обласних фінансових управлінь, обсяги видатків, розраховані за Формулою розподілу міжбюджетних трансфертів для різних галузей місцевих бюджетів, становлять таке: 15–20% фактичної потреби на утримання органів місцевого самоврядування; 20–30% фактичної потреби галузі фізкультури і спорту; 40–60% фактичної потреби на заробітну плату працівників й оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ культури; 50–70% фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ охорони здоров'я; 60–80% фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ галузі освіти [11, с. 10].

Отже, під час здійснення видатків на надання послуг соціальної сфери державними й комунальними установами розрахункові показники не враховують фінансовий стан таких установ і необхідний обсяг коштів на їх утримання (особливості водовідведення, наявність централізованого чи автономного опалення, водопостачання, що є принципово важливим і значно коливається в обсязі фінансування). Не враховується й наявність коштів на проточний ремонт і придбання матеріально-технічної бази. Місцеві органи влади для вирішення проблем із фінансування залучають кошти з інших дже-

рел (від 20 до 60% доходів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, ідуть на фінансування делегованих державою повноважень) і власні надходження бюджетних установ за надання платних послуг [11, с. 10].

Ураховуючи те, що органи місцевого самоврядування залежать тільки від розрахункових показників, що встановлює Міністерство фінансів України, та обсягу дотацій вирівнювання, неможливо говорити про якусь самостійність місцевих бюджетів. А така ситуація негативно впливає передусім на рівень фінансування соціально-економічних потреб регіону.

До того ж, на відміну від розвинутих країн світу, де місцеві бюджети мають вплив на загальноекономічні процеси, показник інфляції, рівень зайнятості населення, рівень економічного зростання, вітчизняні бюджети обмежені в таких можливостях.

На думку В.В. Зайчикової, важливим напрямом розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є диверсифікація доходних джерел місцевих бюджетів, їх урізноманітнення через залучення коштів до бюджету розвитку, розширення можливостей для здійснення муніципальних запозичень, як банківських, так і облігаційних, у тому числі на зовнішніх фінансових ринках; залучення коштів суб'єктів підприємницької діяльності, ресурсів громадських організацій, а також звільнення від повноважень щодо фінансування видатків, які можуть бути передані приватному секторові, зокрема, у галузі житлово-комунального господарства; розширення діяльності комунального сектора та збільшення надходжень від власної підприємницької діяльності органів місцевого самоврядування. Частка цих надходжень становить в Україні до 20% неподаткових надходжень, тоді як у європейських країнах цей показник сягає 40% [12, с. 16].

До того ж варто скористатися досвідом зарубіжних країн щодо використання системи фінансового вирівнювання, сутність якої буде полягати в перерозподілі фінансових ресурсів по вертикалі системи бюджетів і по горизонталі між територіальними одиницями. Автором запропоновано концептуальні положення вдосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів (рис. 1).

Концептуальні положення вдосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів з метою компенсації дефіциту бюджетних коштів за при-

оритетними напрямками соціально-економічного забезпечення та розвитку шляхом устанавлення лінійної взаємодії полягають у такому:

- формуються реєстри потреб місцевого бюджету, фінансування яких часткове або зовсім відсутнє;

- оцінюється ресурсний потенціал місцевого бюджету за складовими (фінансовий, трудовий, земельний тощо);

- на основі отриманих оцінок ресурсного потенціалу формується реєстр можливостей місцевого бюджету;

- здійснюється пошук контрагента договору;

- укладення договору щодо встановлення лінійної взаємодії місцевих бюджетів з метою компенсації дефіциту бюджетних коштів за пріоритетними напрямками соціально-економічного забезпечення та розвитку (укладають місцева рада, громадська рада, суб'єкт господарювання).

З урахуванням зарубіжного досвіду й такої позитивної тенденції, як диференціація поточних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування України, доцільно й надалі стимулювати збільшення частки неподаткових надходжень у структурі поточних доходів.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:

1. Аналіз стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні засвідчив, що воно напряму залежить від тих функцій, які вони виконують, і наданих їм повноважень; від закріплених на законодавчому рівні переліку доходів та обов'язкових і факультативних видатків; від форм і методів фінансової підтримки, що надається державними органами влади. Установлено, що чинна система бюджетного забезпечення видаткової частини місцевих бюджетів, яка формується за галузевим принципом, є недосконалою й потребує доопрацювання.

2. Визначено, що адекватна з погляду економічної доцільності децентралізація влади з одночасним розподілом повноважень і відповідальності за порушення бюджетного законодавства між центром управління та регіонами є запорукою забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування повинні чітко бути закріплені в правовому полі, зокрема на конституційному рівні та в Бюджетному кодексі України, що дасть їм змогу повнічно виконувати покладені на них функції з фінансування соціально-економічних програм і забезпечення населення достойним рівнем соціального забезпечення.

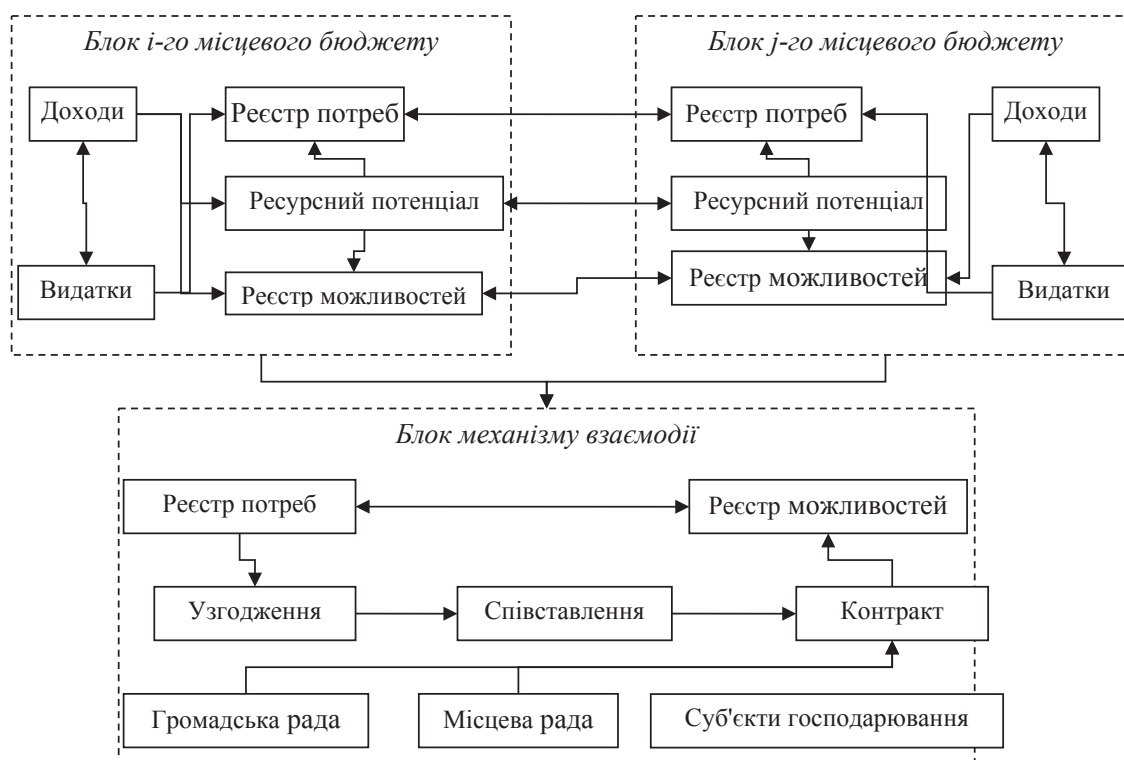


Рис. 1. Концептуальні положення удосконалення механізму взаємодії місцевих бюджетів щодо компенсації дефіциту бюджетних коштів можливостями лінійної взаємодії

3. Для покращення фінансової ситуації на місцях запропоновано скористатися досвідом зарубіжних країн щодо використання системи фінансового вирівнювання, сутність якої буде полягати в перерозподілі фінансових ресурсів по вертикалі системи бюджетів й по горизонталі між територіальними одиницями.

Список використаної літератури:

1. Брязкало А.Є. Теоретичні аспекти сутності місцевих бюджетів в Україні / А.Є. Брязкало // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Серія «Економічні науки». – 2013. – Вип. 3. – С. 244–248. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vchtei_2013_3_44.pdf.
2. Лондар С.Л. Фінанси : [навчальний посібник] / С.Л. Лондар, О.В. Тимошенко. – Вінниця : Нова книга, 2009. – 384 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/100787-125-osoblivost-fnansuvannya-organv-mstseвого-samovryaduvannya-vropeyskih-kran.html>.
3. Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність : [навчально-методичний посібник] / під заг. ред. Н.М. Ткаченко. – К. : Алерта, 2006. – 554 с.
4. Показники структури доходів бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mybiblioteka.ru/2-9296.html>.
5. Руденко В.В. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buktoloka.cv.ua/index.php?option=comcontent&view=article&id=115%3A2011-01-12-10-15-12&catid=13%3Apublications&Itemid=16&lang=uk>.
6. Булій Н.О. Особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів України у контексті досвіду зарубіжних країн / Н.О. Булій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2013/Economics/3_135831.doc.htm.
7. Далєвська Т.А. Міжбюджетні відносини в Україні: проблеми та перспективи вирішення / Т.А. Далєвська // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2014. – № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3109>.
8. Горшеніна В.М. Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів / В.М. Горшеніна, О.О. Сидоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_NMIW_2012/Economics/3_104220.doc.htm.
9. Бондарук Т.Г. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування та можливості його застосування в Україні / Т.Г. Бондарук // Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 56–66.
10. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік : побудовано за даними інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
11. Федотов В.О. Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / В.О. Федотов ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. – Д., 2006. – 20 с.
12. Зайчикова В.В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.04.01 / В.В. Зайчикова ; Національна академія Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 16 с.

Козаченко Ю. П. Концептуальные подходы к совершенствованию механизма финансового обеспечения местного самоуправления в Украине

В статье определены содержание финансовых отношений, что возникают на местном уровне, функции, сущность региональной финансовой политики и роль местных органов власти в ее реализации, а также роль местных финансов в обеспечении экономического роста с учетом зарубежного опыта. Проанализирован зарубежный опыт формирования доходов местных бюджетов с целью формирования принципов, которые могут быть применены при построении системы бюджетного устройства Украины. Осуществлен сравнительный анализ систем финансового обеспечения местного самоуправления европейских стран и Украины, выявлены тенденции и особенности их развития с целью определения этапов реформирования системы финансового обеспечения в Украине.

Ключевые слова: система финансового обеспечения, местное самоуправление в Украине, зарубежный опыт, местные финансы, институт местного самоуправления.

Kozachenko Yu. Conceptual approaches to improving financial mechanism providing local government in Ukraine

The content of financial relationships that occur at the local level, the function of the regional nature of financial policy and the role of local authorities in its implementation, and such is the role of local finances in the economic growth taking into account international experience. The foreign experience of formation of local budgets in order to develop principles that can be applied when building a system of budgetary system of Ukraine. The comparative analysis of local government financial security of European countries and Ukraine, tendencies and characteristics of their development, to determine the stages of reforming the system of financial support in Ukraine.

Key words: system of financial support, local government in Ukraine, international experience, local finance, local government institution.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.86 (477)

О. С. Зозуля

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

НАУКОВИЙ ДИСКУРС ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ І ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДОСЛІДЖЕННЯ В МЕЖАХ СПЕЦІАЛЬНОСТІ «ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»

У статті розглянуто генезис наукової розробки проблем інформаційної безпеки в дисертаційних дослідженнях різних галузей наукового знання. Комплексне наукове опрацювання результатів дисертаційних досліджень сприятиме пошуку, узагальненню й вивченню сучасного історичного досвіду, усебічному оцінюванню наявних здобутків і прорахунків, розробці пропозицій щодо подальшого розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки України. Визначено пріоритетні напрями дослідження в межах спеціальності «Теорія та історія державного управління».

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформаційне протиборство, інформаційна безпека, теорія та історія державного управління, система забезпечення інформаційної безпеки.

Постановка проблеми. Для України та інших держав світу залишаються актуальними питання: які виклики й загрози інформаційного характеру є найбільш небезпечними, потребують подолання в сучасних умовах; як має розвиватися система інформаційної безпеки у ХХІ ст.; де проходить межа між потребою суспільства і держави в інформаційній безпеці та правами і свободою людини; за якими принципами має діяти держава в особі її спеціальних служб, правоохоронних органів і військових формувань; як надалі мають розвиватися сили забезпечення інформаційної безпеки тощо.

Ця обставина й визначає зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями дослідження проблеми забезпечення інформаційної безпеки в умовах інформаційно-психологічного протиборства.

Пошуку відповідей на вказані й інші проблеми, за нашими оцінками, сприятиме систематизація основних науково-теоретичних здобутків щодо забезпечення інформаційної безпеки, а також визначення перспектив подальших досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На підставі аналізу дисертаційних досліджень, захищених на пострадянському просторі (Україна, Білорусія, Російська Федерація, Вірменія, Казахстан, Таджикистан) за період 1997–2015 рр. [1–20] можна зробити висновок про те, що проблеми забезпечення інформаційної безпеки сьогодні привертають увагу дослідників різних соціально-гуманітарних напрямів. Окремі аспекти інформаційної безпеки стали предметом наукових досліджень у галузі, філософії, історії, політології, соціології, юридичних наук тощо (рис. 1.).



Рис. 1. Науки, предметом дослідження яких є інформаційна безпека

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість робіт, у яких досліджуються проблеми забезпечення інформаційної безпеки, маємо констатувати, що на сьогодні ще обмаль праць, у яких би розглядалися питання вдосконалення структури й функцій системи забезпечення інформаційної безпеки в умовах інформаційно-психологічного протистояння. За таких умов наукове вирішення проблем забезпечення інформаційної безпеки,

зокрема побудови та функціонування системи забезпечення національної інформаційної безпеки, полягає в пошуку відповіді на три фундаментальні питання. По-перше, яка методологія побудови моделі загроз інформаційній безпеці? По-друге, з урахуванням яких закономірностей розвитку інформаційного суспільства доцільно формувати систему забезпечення національної інформаційної безпеки? По-третє, на основі яких тенденцій інформаційно-психологічного проти-

Таблиця 1

Динаміка захищених дисертацій з питань забезпечення інформаційної безпеки протягом 1997-2015 рр.

Шифр		Назва спеціальності		Країна дослідження	Кільк., шт.	У розрізі наукових ступенів	
						Канд. наук	Докт. наук
1	Філософські науки	09.00.03	Соціальна філософія та філософія історії	Україна	2	2	-
		09.00.08	Філософія науки і техніки	Росія	1	1	-
		09.00.11	Соціальна філософія	Росія	2	2	-
2	Філологічні науки	10.01.10	Журналістика	Росія	1	-	1
		10.01.10	Журналістика	Таджикістан	1	1	-
3	Юридичні науки	12.00.01	Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень	Україна	2	2	-
		12.00.01	Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень	Росія	1	1	-
		12.00.02	Конституційне право; муніципальне право	Росія	2	2	-
		12.00.02	Конституційне право; муніципальне право	Казахстан	1	-	1
		12.00.07	Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право	Україна	4	3	1
		12.00.10	Міжнародне право. Європейське право	Росія	2	2	-
		12.00.13	Інформаційне право	Росія	1	-	1
		12.00.14	Адміністративне право, фінансове право, інформаційне право	Росія	1	1	-
4	Психологічні науки	19.00.13	Психологія розвитку, акмеологія	Росія	1	1	-
5	Військові науки	20.01.02	Стратегія. військові аспекти безпеки держави, військова політологія	Росія	2	2	-
		20.02.22	Військова історія	Україна	2	2	-
6	Національна безпека	21.01.01	Основи національної безпеки держави	Україна	2	2	-
7	Соціологічні науки	22.00.04	Соціальна структура, соціальні інститути та процеси	Росія	1	1	-
		22.00.08	Соціологія управління	Росія	3	3	-
8	Політичні науки	23.00.02	Політичні інститути та процеси	Україна	2	2	-
		23.00.02	Політичні інститути, процеси і технології	Росія	14	13	1
		23.00.02	Політичні інститути, процеси	Вірменія	1	1	
		23.00.02	Політичні інститути, процеси і технології	Білорусь	1	1	-
		23.00.02	Політичні інститути, процеси і технології	Таджикістан	2	2	-
		23.00.04	Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку	Україна	2	2	-
		23.00.04	Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку	Вірменія	1	1	
		23.00.04	Політичні проблеми міжнародних відносин, глобального та регіонального розвитку	Росія	5	4	1
9	Державне управління	25.00.01	Теорія та історія державного управління	Україна	1	1	-
		25.00.02	Механізми державного управління	Україна	3	3	-
Усього					64	58	6

борства необхідно здійснювати прогноз розвитку загроз інформаційній безпеці й розробляти методи державного реагування на ці загрози? На жодне питання поки що відповіді немає.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення та систематизація науково-теоретичних здобутків у сфері забезпечення інформаційної безпеки пострадянських країн, а також визначення пріоритетних напрямів дослідження в межах спеціальності «Теорія та історія державного управління».

Виклад основного матеріалу. Протягом 1997–2015 рр. проблеми інформаційної безпеки досліджувалися науковцями пострадянських країн у 64 дисертаційних роботах, із них 58 – кандидатських, 6 – докторських (табл. 1).

Аналіз захищених дисертацій дає змогу констатувати, що з усієї кількості захищених робіт на частку вітчизняної науки припадає 20 робіт, із них 1 – докторська дисертація.

Окремо необхідно зупинитися на дослідженнях інформаційної безпеки в такій галузі наукових досліджень, як «державне управління». За розглянутий нами період (1997–2015 рр.) було захищено лише 4 дисертації, у яких досліджувалися державно-управлінські проблеми забезпечення інформаційної безпеки України.

Варто зазначити, що досліджувати інформаційну безпеку в межах лише однієї науки абсолютно неможливо. Так, дисертаційні роботи по проблемах інформаційної безпеки були захищені за такими спеціальностями: 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії», 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень», 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», 20.02.22 «Військова історія», 21.01.01 «Основи національної безпеки держави», 23.00.02 «Політичні інститути та процеси», 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку», 25.00.01 «Тео-

рія та історія державного управління», 25.00.02 «Механізми державного управління».

За спеціальністю 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» дослідження проводили Є. Архипова [1] і В. Триняк [2].

У роботі Є. Архипової здійснено комплексне соціально-філософське вивчення проблеми інформаційної безпеки та пошук шляхів мінімізації деструктивних інформаційних впливів на свідомість сучасного соціуму, показано соціально-правові засади інформаційної безпеки через призму суб'єктивності й об'єктивності інформаційного середовища, типологізовано домінантні види загроз інформаційній безпеці людини, суспільства та держави в інформаційну добу, виявлено специфіку трансформації свідомості сучасної людини в контексті деструктивних інформаційних впливів.

Дисертаційне дослідження В. Триняка присвячено соціально-філософському аналізу інформаційної безпеки як соціокультурного феномена. Інформаційна безпека України представлена як складна, динамічна, цілісна система, компонентами якої є підсистеми безпеки особи, держави і суспільства. У праці доведено, що найважливішим елементом у забезпеченні цілеспрямованої координації зусиль усіх державних і суспільних сил країни стосовно забезпечення інформаційної безпеки є її система управління. Вона може включати елементи, інститути й органи державного управління, суспільні структури, які беруть участь у соціальному та державному управлінні. Обґрунтовано напрями, рівні, форми оцінювання стану інформаційної безпеки в сучасній Україні з урахуванням трансформаційних і глобалізаційних процесів.

У роботах, захищених за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень», проблеми інформаційної безпеки розглядали Ю. Максименко [3], О. Тихомиров [4].

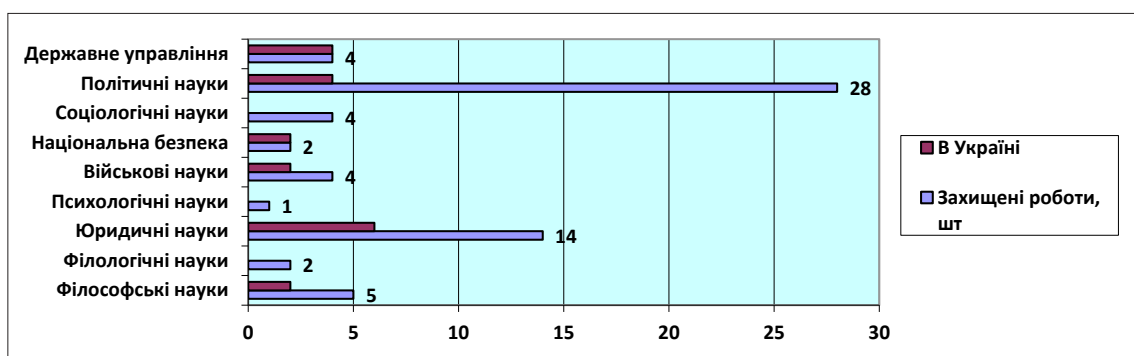


Рис. 2. Динаміка захищених дисертацій по галузям наук за період 1997-2015 рр.

У праці Ю. Максименко розглядаються теоретично-правові проблеми забезпечення інформаційної безпеки України як складової національної безпеки. Даються визначення таким поняття, як інформаційна безпека, національні інтереси в інформаційній сфері. Виокремлено основні складові інформаційної безпеки України та національні інтереси в інформаційній сфері. Проаналізовано досвід Європейського Союзу у сфері забезпечення інформаційної безпеки, на підставі якого визначено потенційні загрози інформаційній безпеці України, тенденції й перспективи нормативно-правового регулювання окремих аспектів інформаційної безпеки України, обґрунтовано відмінність розуміння інформаційної безпеки в країнах Європейського Союзу та України.

Дисертація О. Тихомирова є першим в Україні комплексним теоретичним дослідженням особливостей державно-правового забезпечення інформаційної безпеки. У ній проведено теоретико-правове дослідження забезпечення інформаційної безпеки в контексті його розуміння як важливої функції держави. Також доведено, що процес трансформації функцій держави в умовах становлення громадянського та інформаційного суспільства відбувається на трьох рівнях: ідеологічному, інституціональному, прагматичному. У праці здійснено структурну, класифікаційну і змістову характеристики забезпечення інформаційної безпеки як особливого комплексного виду діяльності держави, у результаті чого класифіковано напрями державного забезпечення інформаційної безпеки, з'ясовано особливості елементів його змісту в контексті інформаційного розвитку суспільства.

Спеціальність 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» представляють 4 наукові праці таких авторів, як Б. Кормич [5], О. Логінов [6], Г. Линник [7], В. Абакумов [8].

У дисертації Б. Кормича вперше комплексно проаналізовано організаційно-правові засади процесу формування й реалізації політики інформаційної безпеки України на сучасному етапі. Узагальнено теоретичний і практичний досвід створення ефективно діючої моделі державно-правового механізму інформаційної безпеки. Проведено порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду правотворчої й правозастосовної діяльності у сфері інформаційної безпеки. Виявлено специфіку змісту, форм і методів забезпечення інформаційної безпеки

людини, суспільства, держави; запропоновано класифікацію її напрямів. Також подано авторську концепцію формування інформаційного права, сформульовано конкретні рекомендації щодо вдосконалення правової бази політики інформаційної безпеки та підвищення ефективності функціонування інституціонального механізму реалізації цієї політики.

О. Логіновим розглядаються загрози інформаційній безпеці органів виконавчої влади, також запропоновано їх авторську класифікацію. Особлива увага в дисертації приділяється визначенню мети, завдань, функцій і організаційної побудови системи забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади України. У дисертації запропоновано новий підхід до розв'язання проблеми адміністративно-правового й організаційного забезпечення внутрішньої інформаційної безпеки органів виконавчої влади, розглядається необхідність створення підсистеми органів виконавчої влади управління національною інформаційною сферою. У праці обґрунтовано пропозиції щодо необхідності прийняття доктрини інформаційної безпеки України, яка повинна стати основним системоутворювальним фактором у процесах становлення системи інформаційної безпеки держави.

Г. Линник присвятив дисертаційне дослідження питанням адміністративно-правовому регулюванню інформаційної безпеки України. У дисертаційному дослідженні подано теоретичні узагальнення та нові вирішення наукового завдання щодо адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України; виокремлено місце й роль інформаційної безпеки в системі національної безпеки України; обґрунтовано систему адміністративного законодавства у сфері інформаційної безпеки України; виділено принципи та напрями адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України; розроблено пропозиції щодо шляхів підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України. Г. Линник зазначає, що інформаційна безпека як феномен має дуалістичний характер. З одного боку, вона є складовою національної безпеки, а з іншого – частиною всіх інших елементів національної безпеки.

У дисертації В. Абакумова подано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні адміністративно-правових та організаційних засад протидії інформаційним війнам. Також у праці

розроблено й обґрунтовано моделі ефективної діяльності органів державної влади України щодо протидії інформаційним війнам; розкрито сутність поняття «суб'єкти ведення інформаційних війн»; визначено адміністративно-правові та організаційні особливості формування державної політики інформаційної безпеки (у контексті протидії інформаційним війнам) і пріоритетні напрями її реалізації; обґрунтовано доцільність формування зваженої системи органів державної влади України, компетенція яких пов'язана з виробленням і реалізацією державної політики інформаційної безпеки (у контексті протидії інформаційним війнам); запропоновано конкретні організаційно-правові механізми інституційних перетворень з метою ефективної протидії інформаційним війнам в Україні.

Наукові розвідки за спеціальністю 20.02.22 «Військова історія» здійснювали Я. Жарков [9] і А. Странніков [10].

У дисертації Я. Жаркова систематизовано та узагальнено досвід інформаційно-психологічного впливу на війська й населення противника в період 1939–2000 рр., виявлено тенденції та закономірності цього процесу. У праці вперше у вітчизняній воєнно-історичній науці проаналізовано стан історіографії і джерельної бази досвіду інформаційно-психологічного впливу провідних країн світу на війська й населення противника, а також обґрунтовано та визначено понятійний апарат із досвіду інформаційно-психологічного впливу, який базується на сучасних реаліях розвитку Збройних Сил України й відповідає українському законодавству.

Дослідження А. Страннікова полягає в комплексному висвітленні проблеми інформаційно-психологічного протистояння в комплексі завдань із забезпечення інформаційної безпеки України. У дисертації також визначено тенденції вдосконалення апарату і змісту інформаційно-психологічного забезпечення збройних сил у сучасних воєнних конфліктах; розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення організації інформаційно-психологічного забезпечення Збройних Сил України та визначено головні напрями протидії негативному інформаційно-психологічному впливу на їхній особовий склад; доведено, що в ході історичного розвитку збройних сил військово-політичне керівництво провідних країн світу приділяло першочергову увагу дослідженню сутності інформаційної боротьби, її взаємозв'язку з інформаційною безпекою й інформаційною війною, розробці системи

головних понять інформаційної боротьби тощо. З урахуванням досвіду інформаційної боротьби у другій половині XX ст. в дисертації доведено, що передові країни й надалі надаватимуть цій проблемі пріоритетного значення.

За спеціальністю 21.01.01 «Основи національної безпеки держави» захищено дві дисертації.

У дисертації В. Петрова [11] розроблено пропозиції щодо забезпечення воєнно-інформаційної безпеки України, здійснено комплексне розкриття чинників і механізмів негативних інформаційних впливів у сфері воєнної безпеки, що дало змогу обґрунтувати перспективні напрями забезпечення воєнно-інформаційної безпеки України в сучасних геополітичних умовах; удосконалено теоретико-методологічний підхід до аналізу спроб іноземного втручання в політичні та політико-інформаційні процеси в Україні шляхом здійснення цілеспрямованого інформаційного впливу, прихованого тиску, надання морально-політичної підтримки певним внутрішнім політичним силам («п'ятим колонам»); запропоновано систему критеріїв і показників воєнно-інформаційної безпеки.

Сутність дисертаційного дослідження В. Комах [12] полягає в комплексному політологічному аналізі проблеми забезпечення інформаційної безпеки держави як складової системи національної безпеки (на прикладі США). Автор проаналізовано формування та реалізацію основних положень національної інформаційної політики США, яка зводиться до впровадження моделі, що передбачає створення абсолютної системи захисту держави проти будь-якого виду наступальної інформаційної зброї. Також у дисертації показано особливості адміністративно-організаційної системи забезпечення інформаційної безпеки США; визначено основні тенденції в державній політиці США у сфері забезпечення інформаційної безпеки; розроблено рекомендації щодо вдосконалення системи забезпечення інформаційної безпеки в Україні за рахунок запозичення досвіду США по таких основних напрямках: створення нормативно-правових засад, розробка комплексної державної політики, комплексу заходів і механізмів її реалізації, координація діяльності органів державної влади у сфері інформаційної безпеки, об'єднання зусиль урядових і неурядових структур у виявленні слабких місць у забезпеченні інформаційної безпеки, їх подоланні та запобіганні.

За спеціальністю 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» в напрямі вивчення інформа-

ційної безпеки було захищено дві дисертаційні роботи.

Дослідження В. Козубського [13] присвячено комплексному вивченню проблеми інформаційної уразливості держави на прикладі кримського регіону в контексті геополітичного положення півдня України з урахуванням багатонаціонального й транзитного статусу регіону в структурі держави. Автором визначено та проаналізовано системи й засоби інформаційного впливу зовнішніх чинників у контексті україно-російських відносин; установлено роль і завдання ідеологічних факторів впливу державних і недержавних інформаційних установ, засобів масової комунікації на формування суспільної думки кримського регіону.

І. Залєвською в дисертаційній роботі [14] проведено системне дослідження політичного аспекту інформаційної безпеки України в сучасних умовах; запропоновано новий підхід до визначення інформаційної безпеки, сутність якого полягає в тому, що інформаційна безпека являє собою соціальне, а не суто технічне явище. У праці також розроблено визначення поняття «політика інформаційної безпеки України», під яким авторка пропонує розуміти самостійний галузевий напрям реалізації інтересів суспільства, держави та особистості в інформаційній сфері. Авторка робить висновки про необхідність розвитку інформаційної політики в напрямі вдосконалювання механізмів координації діяльності органів влади різних рівнів між собою, із правоохоронними органами, інститутами громадянського суспільства й засобами масової інформації. У дисертації доведено, що розробка й застосування наукової методології діяльності суб'єктів політики в зазначеній сфері є найважливішим напрямом оптимізації механізму захисту інформаційного простору, забезпечення інформаційної безпеки.

До переліку дисертацій, захищених за спеціальністю 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку», увійшли роботи О. Андрєєвої [15] і Ю. Романчука [16].

Дисертаційну роботу Ю. Романчука присвячено політологічному аналізу концептуальних засад проблеми міжнародної інформаційної безпеки в умовах глобалізації. У праці системно досліджено проблему геополітичного виміру міжнародного співробітництва у сфері інформаційної безпеки, подано типологію інформаційних загроз для міжнародної системи підтримання миру,

проаналізовано стратегії інформаційної безпеки в межах міжурядових організацій (ЄС ООН, G8, ШОС тощо). У дисертації на основі аналізу інституційного забезпечення політики міжнародної інформаційної безпеки визначено перспективи України в протистоянні сучасним інформаційним загрозам і розроблено рекомендації для політичних і суспільних інституцій України.

Результати дисертаційного дослідження О. Андрєєвої полягають в узагальненні та комплексному підході до політичних проблем інформаційної безпеки. Автором сформовано й проаналізовано схеми політичного менеджменту інформаційної безпеки України з визначенням функцій кожного із суб'єктів влади. У праці доведено, що політична стратегія інформаційної безпеки України має ґрунтуватися на чіткій ієрархії органів законодавчої, виконавчої та судової влади із залученням спеціалізованих органів забезпечення інформаційної безпеки. Розроблено конкретні пропозиції щодо концепції інформаційної безпеки на рівні державного управління, які комплексно враховують концепції національної безпеки України і стратегії часткового зменшення або усунення зовнішніх і внутрішніх загроз пріоритетним національним інтересам держави з огляду на особливу природу інформації як засобу політичного впливу.

Нарешті, ми дійшли до розгляду дисертаційних досліджень, що безпосередньо стосуються сфери державного управління. Відразу необхідно нагадати, що з досліджуваної нами вибірки захищених у проміжку 1997–2015 рр. дисертаційних робіт проблеми інформаційної безпеки розглядалися лише 4 рази. За спеціальністю 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» єдине дослідження на тему «Удосконалення системи державного забезпечення інформаційної безпеки України в умовах глобалізації» здійснив Л. Євдоченко [17]. Дисертації за спеціальністю 25.00.02 «Механізми державного управління» представили О. Власенко [18], В. Гурковський [19] і З. Коваль [20].

Виходячи зі здійсненого аналізу дисертацій у межах виділених спеціальностей, можемо стверджувати, що питанню інформаційної безпеки в межах досліджень галузі наук «державне управління» приділена недостатня увага. У частині державного управління це питання потребує глибшого дослідження та вивчення, адже лише ефективна система державного управління, особливо в умовах інформаційно-психологічного протистояння, може забезпечити на-

лежний рівень інформаційної безпеки людини, суспільства, держави.

Основний вклад у науку відображається в науковій новизні дисертаційної роботи, тому вважаємо за необхідне здійснити аналіз елементів наукової новизни досліджуваних дисертацій із «державного управління» з метою визначення основних здобутків щодо проблем, які стосуються напряму «державне управління забезпеченням інформаційної безпеки», і виявлення напрямів нерозкритих питань. На основі систематизованих елементів наукової новизни авторефератів і дисертаційних робіт Л. Євдоченко, В. Гурковського, О. Власенко і З. Коваль виділено відповідні напрями дослідження (таблиця 2).

На перший погляд, опираючись на дані з таблиці 2, можна зробити висновок про те, що автори багато уваги приділили обґрунтуванню теоретико-методологічних засад державного управління у сфері інформаційної безпеки, аналізу наявних підходів і механізмів, розробці та впровадженню нових більш ефективних моделей, методів, механізмів державного управління у сфері інформаційної безпеки. Але більш глибокий аналіз досліджень проблем державного управління у сфері інформаційної безпеки свідчить про фрагментарність і відсутність системності щодо зазначених напрямів наукових розвідок.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі викладеного вище можемо зазначити таке:

1. Оцінюючи загалом стан вивчення проблем забезпечення інформаційної безпеки в дисерта-

ційних дослідженнях, захищених на пострадянському просторі, звернемо увагу на наявність таких наукових проблем:

а) теорія інформаційної безпеки, вважаємо, залишається не розробленою, унаслідок чого також є недостатньо вивченими трансформаційні зміни в безпековому просторі, що пов'язані з віртуалізацією та глобалізацією в інформаційній сфері;

б) окремого дослідження, за нашими оцінками, потребує діяльність міжнародних організацій у сфері забезпечення інформаційної безпеки; зазначена проблема може бути актуальною з огляду на розвиток міжнародного співробітництва у сфері безпеки;

в) недостатнє дослідження новітньої історії національних систем забезпечення інформаційної безпеки, зокрема їх становлення, розвитку і правового забезпечення, не сприяє всебічній науковій оцінці наявних здобутків і прорахунків та розробці пропозицій щодо подальшого їх розвитку в контексті трансформацій безпекового простору.

2. Системний розгляд генезису розробки проблем забезпечення інформаційної безпеки України, на нашу думку, дає змогу виокремити такі пріоритетні напрями дослідження теорії та історії державного управління:

а) становлення теоретичних основ управління міжнародною та національною інформаційною безпекою;

б) формування й розвиток конституційно-правових засад державного управління інформаційною безпекою України та правових

Таблиця 2

**Аналіз наукової новизни дисертаційних досліджень,
присвячених проблемам державного управління в сфері інформаційної безпеки**

Автор	Напрями наукової новизни								
	Теоретико-методологічні аспекти			Сучасний стан			Оптимізація державного управління		
	Методологічні засади	Понятійний апарат	Принципи, функції державного управління	Оцінка сучасного стану	Підходи до забезпечення	Система державного управління	Вдосконалення нормативно-правової бази	Оптимізація структурно-функціональної організації системи	Розробка моделей, методів критеріїв, показників
25.00.01. "Теорія та історія державного управління"									
Євдоченко Л.	+	-	+	+	-	+	-	-	+
25.00.02 "Механізми державного управління"									
Гурковський В.	-	+	+	-	+	-	+	+	-
Власенко О.	+	+	+	-	+	-	-	-	+
Коваль З.	-	+	-	-	+	-	+	-	+
Кількість	2	3	3	1	3	1	2	1	3

основ діяльності суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки;

в) становлення системи забезпечення інформаційної безпеки України, уточнення її функцій і завдань;

г) формування й розвиток системи державного управління забезпеченням інформаційної безпеки України;

г') історичний досвід організації та здійснення діяльності суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки України;

д) формування й розвиток системи кадрового забезпечення суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки України;

е) становлення системи демократичного контролю за діяльністю суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки України, формування й розвиток зв'язків із громадськістю.

Подані пропозиції є не «істиною в останній інстанції», а запрошенням до подальшої наукової дискусії. Вони не знімають необхідності подальшого дослідження проблем забезпечення інформаційної безпеки в різних галузях науки.

Перспективи подальших досліджень убачаються в узагальненні й систематизації вітчизняного досвіду державного управління забезпеченням інформаційної безпеки.

Список використаної літератури:

- Архипова Є.О. Інформаційна безпека: соціально-філософський вимір : автореф. дис. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.03 / Є.О. Архипова. – К., 2012. – 15 с.
- Триняк В.Ю. Інформаційна безпека як соціокультурний феномен (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 / В.Ю. Триняк. – Дніпропетровськ, 2009. – 19 с.
- Максименко Ю.Є. Теоретико-правові засади забезпечення інформаційної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ю.Є. Максименко. – К., 2007. – 188 с.
- Тихомиров О.О. Забезпечення інформаційної безпеки як функція держави : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.О. Тихомиров. – К., 2011. – 234 с.
- Кормич Б.А. Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Б.А. Кормич. – Одеса, 2004. – 427 с.
- Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Логінов. – К., 2005. – 236 с.
- Линник Г.М. Адміністративно-правове регулювання інформаційної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.М. Линник. – К., 2011. – 20 с.
- Абакумов В.М. Правове регулювання протидії інформаційним війнам в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Абакумов. – Запоріжжя, 2011. – 19 с.
- Жарков Я.М. Інформаційно-психологічний вплив на війська та населення противника (1939–2000 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : спец. 20.02.22 / Я.М. Жарков. – К., 2007. – 211 с.
- Странніков А.М. Інформаційно-психологічне протистояння у воєнних конфліктах другої половини ХХ ст. : дис. ... канд. іст. наук : спец. 20.02.22 / А.М. Странніков. – Черкаси, 2007. – 180 с.
- Петров В.В. Воєнно-інформаційна безпека України за умов посилення загроз інформаційних війн : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 21.01.01 / В.В. Петров. – К., 2010. – 20 с.
- Конах В.К. Забезпечення інформаційної безпеки держави як складової системи національної безпеки (приклад США) : дис. ... канд. політ. наук : спец. 21.01.01 / В.К. Конах. – К., 2005. – 171 с.
- Козубський В.О. Інформаційна безпека держави: Кримський регіон : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В.О. Козубський. – Сімферополь, 2005. – 19 с.
- Залєвська І.І. Інформаційна безпека України в сучасних умовах: політичний аспект : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / І.І. Залєвська. – Одеса, 2012. – 177 с.
- Андрєєва О.М. Міжнародно-політичні проблеми інформаційної безпеки України : дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 / О.М. Андрєєва. – К., 2003. – 204 с.
- Романчук Ю.В. Міжнародне співробітництво у сфері інформаційної безпеки: концептуальний та регулятивний аспекти : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.04 / Ю.В. Романчук. – К., 2009. – 20 с.
- Євдоченко Л.О. Удосконалення системи державного забезпечення інформаційної безпеки України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Л.О. Євдоченко. – Львів, 2011. – 24 с.
- Власенко О.В. Механізми державного регулювання захисту громадян від негативних інформаційних впливів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.В. Власенко. – К., 2012. – 20 с.
- Гурковський В.І. Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.І. Гурковський. – К., 2004. – 225 с.
- Коваль З.В. Політико-правові механізми державного управління інформаційно-психологічною безпекою України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / З.В. Коваль. – Одеса, 2011. – 20 с.

Зозуля А. С. Научный дискурс информационной безопасности и приоритетные направления исследований в рамках специальности «Теория и история государственного управления»

В статье рассмотрен генезис научной разработки проблем информационной безопасности в диссертационных исследованиях различных отраслей научного знания. Комплексная научная обработка результатов диссертационных исследований будет способствовать поиску, обобщению и изучению современного исторического опыта, всесторонней оценке имеющихся достижений, просчетов и разработке предложений для дальнейшего развития системы обеспечения информационной безопасности Украины. Определены приоритетные направления исследований в рамках специальности «Теория и истории государственного управления».

Ключевые слова: информационное общество, информационное противоборство, информационная безопасность, теория и история государственного управления, система обеспечения информационной безопасности.

Zozulya A. Scientific discourse about priority research directions of information security in framework of the specialty “Theory and history of public administration”

The purpose of this article consists in generalization and systematization of the scientific-theoretical achievements in the sphere ensuring information security post-Soviet countries and identify priority directions researches within the specialty “Theory and History of Public Administration”. Analysis of the dissertations within the limits of allocated disciplines, has proved that as regards of Public administration the issue of ensuring information security needs careful research and study, since only an effective system of public administration, especially in conditions of information-psychological confrontation, can provide the appropriate level of information security of the person, society and state.

Key words: information society, information confrontation, information security, theory and history of public administration, information security system.

С. В. Нікітенкокандидат історичних наук,
керівник Агенції громадської організації «Міст», Херсон

РОЗБУДОВА В УКРАЇНІ МЕНЕДЖМЕНТУ В ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ ВИЩИХ ДОСЯГНЕНЬ

У статті наголошено, що в умовах реформування державного управлінського апарату виникає загроза, що проблеми менеджменту в галузі фізичної культури і спорту України можуть опинитися на периферії уваги чиновників. Спорт і фізична культура є невід'ємною складовою повноцінного розвитку нації. З огляду на це формування оптимальної моделі взаємодії державних установ і громадських організацій у цій царині є на часі.

Ключові слова: менеджмент, управління, фізична культура, спорт.

Постановка проблеми. Початок розбудови незалежної держави й перехід до ринкових відносин в Україні з 1990 років породив безліч проблем у сфері організації заняття фізичною культурою населення і спорті вищих досягнень [1]. Разом із тим ми є свідками процесів, які зробили спорт і фізичну культуру важливою життєвою потребою людей різного віку, стимулювали інтерес до всіх галузей фізичної культури й фізичного виховання і спорту. Цьому певною мірою сприяли ринкові відносини, які зробили доступними для широкого загалу колись такий недосяжний фірмовий спортивний одяг, взуття і реманент провідних світових виробників. Україна, інтегруючись економічно й політично в навколишній світ, торує свій шлях і в царині розбудови системи фізичної культури та спорту вищих досягнень.

Нам видається важливою думка, висловлена в науковій доповіді, опублікованій за загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка: «Існування будь-якої держави ґрунтується на власній системі цінностей-інтересів. Як свідчить досвід, налагодження ефективного діалогу відбувається між державами, у яких ці цінності-інтереси збігаються; як правило, це держави одного цивілізаційного типу. У найзагальнішому вигляді виокремлюють західний та східний типи цивілізації. Ціннісною базою системи інтересів держав західного типу є людина, особливістю менталітету якої є індивідуалізм, захист приватного інтересу. На відміну від західного типу, ціннісною базою системи інтересів держав східного цивілізаційного типу є суспільство та держава» [2].

У Законі України «Про фізичну культуру і спорт» ідеться, що держава бере на себе функції регулювання відносин у сфері фізичної куль-

тури й спорту шляхом формування державної політики в цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні, комплексної взаємодії державних органів із громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості [3]. Отже, маємо справу, з одного боку, з певним менеджментом державних органів у царині фізичної культури і спорту [4], з іншого – широкою громадською ініціативною, яка виявляється в діяльності спортивних товариств і різного роду об'єднань за інтересами [5].

Сфера фізичної культури й спорту вищих досягнень насамперед покликана задовольнити первинні потреби всього населення, забезпечувати належний рівень життя кваліфікованим фахівцям, зайнятим у цій галузі (спортсмени, тренери, судді, спортивні функціонери) [6]. На жаль, перманентна реорганізація структури державного управління сфери фізичної культури й спорту негативно впливає на процеси сталого розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні, частково забезпечує ефективне використання наявної матеріально-технічної бази, інтеграцію цієї сфери в ринкове середовище.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості менеджменту й розвитку фізичної культури і спорту в Україні розглянули Т.С. Бондар [7], М.М. Булатова та В.М. Платонов [8], О.М. Вацеба й М.С. Герцик [9–10], М.В. Дутчак [11], О.М. Жданова [12], А.О. Кухтій [13], Ю.П. Мічуда [14], І.І. Приходько [15].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є формування оптимальної моделі взаємодії державних установ і громадських організацій у цій царині.

Виклад основного матеріалу. Ринкові відносини докорінно змінили значення та вплив соціальних інститутів на різних рівнях. Комерціалізація інфраструктури фізичної культури й спорту має не тільки позитивні, а й негативні наслідки. Зазначимо, що менеджмент у сфері фізичної культури і спорту в Україні перебуває на стадії формування та постійного вдосконалення. Реформування цього напрямку потребує вирішення комплексу організаційних, економічних і правових питань з урахуванням досвіду європейських країн.

Державна політика у сфері фізичної культури й спорту виявляється у відповідних законодавчих і нормативно-правових актах, серед яких закони [16–18], укази Президента, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів, накази й різного роду нормативно-методичні документи [19]. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» визначає цінність фізичної культури та спорту для здоров'я, фізичного й духовного розвитку населення, утвердження міжнародного авторитету України у світовій спільноті. Відповідно до цього Закону, держава регулює відносини у сфері фізичної культури й спорту, формуючи державну політику в цій сфері, створюючи відповідні державні органи та умови їх функціонування [20].

Здійснений на базі вищезазначених публікацій аналіз діяльності органів державної влади України виявив, що необхідно надавати програмного значення питанням фізичного виховання, фізичної культури і спорту, розглядаючи їх як найбільш економічно вигідний і ефективний шлях профілактики захворювань, зміцнення генофонду, підвищення потенціалу трудових ресурсів, психофізичного здоров'я, зростання добробуту населення й вирішення інших соціальних проблем [21]. Не останню роль фізична підготовка й витривалість відіграють під час добору військових кадрів, особливо актуальним це питання видається в умовах агресії з боку сусідньої Росії.

Наявні програми розвитку галузі фізичного виховання і спорту лише частково спроможні посприяти налагодженню менеджменту в цій царині. Адже вони повинні вписуватися в комплексні реформи в усіх сферах функціонування нашої держави. «Відсутність усталеної моделі

вирішення політичних і державно-управлінських питань породжує стихійність, застосування випадкових і хибних методик, далеких від оптимальних з огляду демократичних вимог. Відсутність наукової методології зумовлює спонтанні, безпосередні реагування на проблемні явища, прагнення здійснювати ручне управління чи використовувати псевдонаукові підходи. До позитивних результатів не можуть призвести методики і методи, засновані на використанні фрагментарних знань, стереотипному впровадженні апробованих раніше та в інших соціально-політичних умовах прийомів. Тим самим у складних умовах українського сьогодення стверджується відома закономірність менеджменту, за якою рівень ефективності управління знаходиться у прямій залежності від осмисленості потенціалу змін і вміння його застосовувати, тобто від методологічної культури управління» [22].

Відомі дві моделі правового регулювання й державного управління в галузі спорту: 1) ліберальна модель (невтручання), що передбачає надання державою максимальної свободи саморегулювання спортивним організаціям; 2) інтервенціоністська модель, яка передбачає активне втручання держави в справи спорту й діяльності спортивних організацій. Остання модель у її крайній формі була реалізована в СРСР, де спортивні федерації, по суті, напрямку підпорядковувалися Держкомспорту і відповідному підрозділові ЦК КПРС.

Необхідно розуміти, що незалежно від того, якою моделлю взаємин зі спортивними організаціями скористатися, держава не може повністю усунути від організації управління фізичною культурою та спортом. Вона регулює відносини у сфері фізичної культури й спорту шляхом формування відповідної політики в цій сфері, створення державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні й комплексної взаємодії державних органів із громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості. Реалізація вказаної норми законодавства потребує цілеспрямованої злагодженої роботи відповідних державних інституцій, територіальних громад, різноманітних виробничих структур, приватних організацій, громадських об'єднань і фахівців

сфери фізичної культури. Насамперед це стосується категорії чиновників, які мають статус державних службовців або працюють в організаціях, що фінансуються з державного чи місцевих бюджетів.

Виділяють чотири види управління спортивними організаціями й товариствами: 1) публічне (державне та муніципальне); 2) самоврядування (реалізується недержавними організаціями – Міжнародним олімпійським комітетом, Міжнародним параолімпійським комітетом, національними спортивними федераціями); 3) соціальне управління в галузі спорту; 4) приватне (створення спортивної інфраструктури, спортивні комерційні шоу тощо). Як об'єкт конкурентної діяльності спорт перетворюється у видовище, частину індустрії розваг, яка, у свою чергу, є ринком корпоративної реклами й об'єктом широкого висвітлення засобами масової інформації.

В умовах реформування всіх управлінських структур наша держава має взяти на себе такі функції в галузі організації управління фізичною культурою і спортом:

– у держави є законодавча функція, яка регулюється шляхом прийняття відповідних законів (підзаконних актів), запровадження необхідних стандартів і процедур;

– важливою функцією владних органів є надання грантів і спеціальних стипендій, заснування та вручення нагород у галузі спорту;

– держава стимулює поширення цінностей спорту (фейр-плей, «о спорт, ти мир») і пропагує масову участь населення в зайнятті спортом;

– держава забезпечує підтримання здоров'я спортсменів і контроль за його станом, бере участь у розробці спеціалізованих лікарських засобів, у боротьбі з використанням допінгу;

– державні органи формують позитивний імідж країни шляхом організації й успішного проведення міжнародних спортивних змагань, підтримки конкурентоспроможності національних спортивних команд тощо;

– держава сприяє міжнародному співробітництву в галузі спорту.

Висновки. Необхідно мати на увазі, що надмірний централізм призводить до нездатності державного апарату й фактичної девальвації конституційних норм. Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення громадян оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення достатнього рівня фізичної

та функціональної підготовленості, запровадження традицій здорового способу життя, сприяння їх соціальному, біологічному та психічному благополуччю. Особливо ретельно необхідно вдосконалювати технологію розробки й ухвалення управлінських рішень, процесів планування роботи на перспективу, розробку та впровадження комплексних програм як у масштабах країни, так і безпосередньо в навчальних закладах, у місцях проживання й відпочинку людей.

Список використаної літератури:

1. Мічуда Ю.П. Ринкові відносини та підприємництво у сфері фізичної культури і спорту : [навч. посіб.]. – К. : Олімп. літ., 1995. – 152 с.
2. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : [навч. доп.] / за загальною ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – С. 6.
3. Про фізичну культуру і спорт : Закон України. – К., 1994. – 22 с.
4. Олійник М.О. Організаційно-управлінська діяльність у системі управлінь і комітетів з питань фізичної культури : [навч. посіб.] / М.О. Олійник. – Х., 2000. – 80 с.
5. Концепція фізичного виховання в системі освіти України // Фізичне виховання в школі. – 1998. – № 2. – С. 2–7.
6. Концепція кадрового забезпечення галузі «Фізичне виховання і спорт». – К. : КГІФК, 1992. – 18 с.
7. Бондар Т.С. Організаційно-педагогічна технологія менеджменту учнівських фізкультурно-оздоровчих клубів : автореф. дис. ... канд. фіз. вих. / Т.С. Бондар. – Х., 2010.
8. Булатова М.М. Среднегорье, высокогорье и искусственная гипоксия в системе подготовки спортсменов / М.М. Булатова, В.Н. Платонов // Спортивная медицина. – 2008. – № 1. – С. 95–119.
9. Вацеба О.М. Тенденції розвитку наукових досліджень в галузі фізичної культури та спорту серед молодих вчених України / О.М. Вацеба // Молода спортивна наука України : зб. наук. ст. галузі фіз. культ. і спорту. – Львів : ЛДІФК, 2000. – Вип. 4. – С. 5–6.
10. Герцик М.С. Вступ до спеціальностей галузі «Фізичне виховання і спорт» : [підруч.] / М.С. Герцик, О.М. Вацеба. – Х. : ОВС, 2005.
11. Дутчак М. Кадрове забезпечення спорту вищих досягнень в Україні / М. Дутчак, Ю. Шкретій, В. Томашевський // Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві : зб. наук. пр. – 2010. – № 1 (9). – С. 8–14.
12. Жданова О.М. Управління фізичною культурою : [навч. посіб. для фізкульт. вузів] / О.М. Жданов. – Львів, 1996. – 127 с.

13. Кухтій А.О. Організаційні основи розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні впродовж ХХ століття : автореф. дис. ... канд. фіз. вих. / А.О. Кухтій. – Львів, 2002 – 16 с.
14. Мічуда Ю.П. Ринкові відносини та підприємництво у сфері фізичної культури і спорту : [навч. посіб. для студ. вузів фіз. виховання і спорту] / Ю.П. Мічуда. – К. : Олімпійська література, 1995. – 152 с.
15. Приходько І.І. Організаційний аналіз використання управлінських нововведень директорами СДЮШОР / І.І. Приходько // Молода спортивна наука України – 2014. – Т. 4. – С. 110–116.
16. Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 18 червня 1999 р. // Голос України. – 1999. – 17 лип.
17. Державна програма розвитку фізичної культури і спорту в Україні. – К., 1994. – 34 с.
18. Цільова комплексна програма «Фізичне виховання – здоров'я нації». – К., 1998. – 48 с.
19. Концептуальні засади подальшого розвитку фізичної культури і спорту в Україні // Наука в олімпійському спорті. – 1998. – № 1. – С. 5–12
20. Ковальчук В.Я. Програмно-нормативні основи фізичного виховання студентів вищих навчальних закладів / В.Я. Ковальчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pdfactory.com.
21. Вавренюк С.А. Теоретико-правові основи державного управління фізичною культурою і спортом в Україні / С.А. Вавренюк // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3(46). – С. 4.
22. Петровський П. Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. – С. 78–88.

Никитенко С. В. Развитие в Украине менеджмента в отрасли физической культуры и спорта высших достижений

В статье акцентировано, что в условиях реформирования государственного управления аппарата возникает угроза того, что менеджмент в системе физической культуры и спорта Украины может очутиться на периферии внимания чиновников. Спорт и физическая культура есть неотъемлемой частью полноценного развития нации. С учетом этого формирование оптимальной модели взаимодействия государственных учреждений и общественных организаций в данной области назрело.

Ключевые слова: менеджмент, управление, физическая культура, спорт.

Nikitenko S. Management development in Ukraine in the sphere of physical training and high performance sport

The physical culture and sport occupy an important place in life of society. A key role in their development is occupied by the correctly organized state administration in combination with activity of local authorities. Legal providing of functioning of athletic motion in combination with sport of higher achievements – one of directions of harmonization of public relations.

Key words: state administration, physical education and sport.

НОТАТКИ