

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2017 р., № 2 (58)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

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

Іноземні члени редакційної колегії

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

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

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

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

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

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

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

Засновник:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26.04.2017 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 24.04.2017.
Підписано до друку 27.04.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 23-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2017

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Лесик</i> МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ.....	4
<i>М. Г. Орел</i> ПОЛІТИЧНА БЕЗПЕКА ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТА МЕТА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ	11
<i>О. В. Сергієнко</i> ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	17

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Ю. М. Атаманчук</i> ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ЯКІСТЬ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	22
<i>В. А. Боклаєв</i> <i>С. М. Тютюнник</i> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....	26
<i>Н. А. Василюга</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПІДТРИМКИ ДОМОГОСПОДАРСТВ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	32
<i>Н. В. Галицька</i> ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ ПРОЕКТАМИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	38
<i>В. М. Дівнич</i> СВІТОВІ МОДЕЛІ РИНКУ ПРАЦІ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ.....	43
<i>Л. П. Івашина</i> ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ.....	48
<i>М. В. Канавець</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	54
<i>Н. С. Криштоф</i> ПРОМИСЛОВА МОДЕРНІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ.....	59
<i>С. П. Кучин</i> СУЧАСНИЙ РОЗВИТОК БІБЛІОТЕЧНОЇ ТА МУЗЕЙНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	65
<i>Р. Л. Лупак</i> АНАЛІЗ СТАНУ ІМПОРТОЗАЛЕЖНОСТІ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ.....	71
<i>К. В. Мостова</i> ПРОБЛЕМАТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ТА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО ВИЗНАЧАЄ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....	78

А. І. Неділько

КОНЦЕПЦІЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ
ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 84

С. В. Нікітенко

ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА І СПОРТ В УКРАЇНІ ЯК САМОСТІЙНА ГАЛУЗЬ
НАРОДНОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 89

В. В. Образцова

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
У ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИНАХ..... 93

В. М. Огаренко, Ю. П. Козаченко

РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ..... 97

О. Ф. Сальнікова, В. С. Клименко, В. П. Грищенко

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ВАРШАВСЬКОГО САМІТУ НАТО ТА ЇХ ВПЛИВ
НА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ..... 102

Д. В. Спасібов

МОДЕЛІ ІНТЕГРАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ
ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ..... 108

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

В. М. Безрук

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОМПЕТЕНТНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЇ
В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ..... 114

Л. В. Прудіус

ПРОФЕСІЙНІ СТАНДАРТИ НА ДЕРЖАВНІЙ
СЛУЖБІ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ..... 119

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ю. В. Борисенко

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖ
У ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ МЕРЕЖЕВИХ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ..... 127

І. Б. Гарькавий

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ МІСТООБСЛУГОВУВАННЯ МЕГАПОЛІСУ..... 132

О. В. Звіздай

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ
ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 138

І. В. Чикало

УПРАВЛІННЯ РЕСУРСОЕФЕКТИВНІСТЮ
ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ 144

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Ю. С. Дмитренко

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ
ПОЛІГРАФНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ..... 152

Н. П. Шевченко

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЙ
КОЛИШНІХ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ..... 157

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071

О. В. Лесик

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

МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ

У статті обґрунтовано актуальність застосування методу моделювання в державному управлінні, окреслено особливості та необхідні умови для побудови моделей. Спираючись на зіставлення сутнісного та змістовного наповнення понять «система державного управління» та «модель державного управління», підкреслено логічний взаємозв'язок між ними. Відокремлено поняття «модель державного управління» від суміжних понять.

Ключові слова: модель, моделювання, державне управління, система державного управління, модель державного управління, моделі в державному управлінні, моделі організаційних систем у державному управлінні.

Постановка проблеми. Постійно зростаюча складність системи державного управління актуалізує застосування методу моделювання як в процесі дослідження її поточного стану, так і для прогнозування та планування розвитку. Це зумовлює необхідність визначення співвідношення сутнісного наповнення понять «система» та «модель» у науці «державне управління». Широкий спектр можливостей, які відкриває метод моделювання, призвів до диверсифікації його застосування, та як результат побудови різних за змістом моделей зумовлює необхідність відмежування поняття «модель державного управління» від суміжних понять.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основою для визначення змісту ключових дефініцій дослідження стали напрацювання В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, А. Колодій, П. Надолішнього, Л. Сморгунова, які здійснили соціально-філософський аналіз державного управління; В. Бакуменка, який дослідив закономірності та принципи державного управління, особливий акцент зроблено на системному характері державного управління [5]; Л. Сморгунова, який приділив увагу концептуальним засадам розвитку науки державного управління [9]; П. Надолішнього, який розкрив термінологічну систему методології державного управління [13].

Однак, попри значну кількість теоретичних напрацювань, дослідженню змістовного наповнення поняття «модель державного управління», співвідношенню його з поняттям «система державного управління» та комплексному обґрунтуванню необхідності застосування методу моделювання в державному управлінні увага не приділялася.

Мета статті – використовуючи загальнонаукові методи, визначити змістове наповнення (складові частини та структуру) та обґрунтувати сутність поняття «модель державного управління», відокремивши його від суміжних дефініцій.

Виклад основного матеріалу. Процес побудови моделей відбувається шляхом застосування методу моделювання. За його допомогою описується структура, відтворюються властивості і тенденції розвитку державного управління, що дає змогу правильно оцінити стан системи, зробити вірогідні прогнози й ухвалити більш обґрунтоване управлінське рішення.

Суть методу моделювання зводиться до побудови моделі, обґрунтування способів її дослідження, власне дослідження та перенесення отриманих результатів на реальні об'єкти, які замінюються моделями [13].

При застосуванні цього методу принципово важливо враховувати:

– ступінь відповідності моделі оригіналу;

- здатність моделі замінити об'єкт у процесі дослідження;

- можливість поширення отриманих результатів на реальний об'єкт.

I.T. Фролов визначав моделювання як «матеріальне чи мисленнєве імітування реально існуючої системи шляхом спеціального конструювання аналогів (моделей), у яких відтворюються принципи організації та функціонування цієї системи» [23, с. 40]. Важливий акцент у такому визначенні зроблено на тому, що модель – це засіб пізнання, головною ознакою якого є відображення реальної дійсності.

Необхідність застосування моделювання в державному управлінні зумовлено самою природою цього методу і, передусім, тим, що воно замінює реальний об'єкт. Це принципово важливо для об'єктів, які мають великі масштаби й для яких існують обмеження у застосуванні натуральних експериментів, оскільки вони стосуються життєдіяльності людей.

Використання методу дає змогу не тільки пояснити вже відомі властивості, а й виявити нові, які можуть суттєво вплинути на практику управлінської діяльності.

Результатом процесу моделювання є побудова моделі. Під моделлю (лат. *modulus* – міра, зразок) розуміють будь-який образ, аналог (уявний чи умовний: зображення, опис, схему, креслення, графік, план, карту і т. ін.) якого-небудь об'єкта, процесу чи явища («оригіналу» зазначеної моделі), який використовується в якості його (об'єкта) «замінника», «представника» [7].

Сутнісними характеристиками будь-якої моделі є [21, с. 16] є:

- наявність прототипу, який сам може бути моделлю;

- штучність створеної системи, що складається з елементів та взаємозв'язків між ними;

- значущість відображених властивостей об'єкту;

- відповідність оригіналу.

Відтак, побудова будь-якої моделі є результатом процесу моделювання, який передбачає наявність двох обов'язкових структурних елементів: самої моделі та прототипу. Обов'язковою умовою при цьому є те, що інформація про один елемент дає змогу робити висновки про інший. Так, власне моделлю є модель державного управління, а прототипом – система державного управління, що об'єктивно актуалізує потребу визначення поняття «система державного управління». У свою чергу, визна-

чення цього поняття неможливе без дефініціювання власне «державного управління». Так, у таблиці 1 представлено ряд найуживаніших визначень з виокремленням їхніх сутнісних характеристик.

Узагальнення та групування характеристик поняття дало підстави виокремити спільні для більшості з них. Отже, державне управління:

- є різновидом діяльності держави в особі уповноважених органів;

- має цілеспрямований характер (при цьому може мати на меті розвиток об'єкта управління, гарантування та забезпечення прав громадян, реалізацію державних функцій та інтересів тощо);

- є суб'єктно-об'єктним впливом (присутнє значне варіювання того, хто є суб'єктом (державна влада, органи виконавчої влади), а хто об'єктом (суспільство, суспільна життєдіяльність, відносини, інститути, процеси, державні службовці));

- опирається на владну силу держави;

- є системним, безперервним, постійним.

Підсумовуючи аналіз поняття «державне управління», зазначимо, що при дефініціюванні частина авторів розглядають його як систему, а частина – як процес. Визначаючи сутність поняття «система державного управління», розглянемо виокремлений вище перелік характеристик з позицій системного підходу.

До енциклопедії з державного управління включено визначення поняття «система», надане Ю.П. Сурміним [13, с. 561]: система – це сукупність елементів, що характеризуються структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого.

Окрім наведеного в науці існує безліч підходів до визначення поняття «система». Науковцями (В.М. Садовським, Уйомовим А.І., Поповим В.П. та Крайнюченком І.В.) було узагальнено та класифіковано ці визначення. На наш погляд, доречно буде використати також напрацювання Анохіна П.К. [2], який визначав систему, як функціональну сукупність матеріальних утворень, що взаємодіють задля досягнення певного результату (мети), яка є необхідною для задоволення вихідних потреб.

Враховуючи складний та подекуди суперечливий характер визначень поняття «система» та підтримуючи позицію Оганісяна М.С. в частині залежності сутнісного наповнення поняття від науковця, який застосовуватиме системний підхід, наведемо трактування А.І. Уйомова:

Таблиця 1

№	Визначення поняття	Сутнісні характеристики
1.	Практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади [12, с. 158].	– цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є держава, об'єктом – суспільна життєдіяльність; – опора на владну силу;
2.	Практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [3, с. 38].	
3.	Система, побудована для вирішення багатоцільових завдань, що відображає різні аспекти та характеристики об'єкта, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління) [12, с. 515].	– системність; – багатоцільовість; – складність об'єкта управління;
4.	Процес цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [12, с. 158].	– цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є державна влада, об'єктом – суспільство; – мета: задоволення держави і суспільства;
5.	Це частина державної діяльності, що має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень [6].	– створення спеціальних органів; – цільове призначення – здійснення виконавчої влади з метою реалізації завдань, функцій та інтересів держави;
6.	Систематично здійснюваний свідомий, цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки, на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети [4].	– цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є люди, об'єктом – суспільна система; – опора на вивчення та подальше врахування об'єктивних характеристик об'єкта при здійсненні управлінських впливів;
7.	Підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку [17].	– цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – життя суспільства; – підзаконний характер діяльності суб'єкта; – мета: розвиток об'єкта
8.	Це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища і процеси [1, с. 42].	– об'єкт управління – суспільні явища і процеси; – суть управлінського впливу: виконання правових актів шляхом здійснення організаційного впливу;
9.	Це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави [15].	– цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є держава, об'єктом – суспільна система; – мета: реалізація державної політики задля оптимального функціонування та розвитку держави;
10.	Складова частина політичного управління, яке одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління охоплює об'єкти державного сектора – державну власність, державні органи й організації, а також суспільного в межах повноважень, необхідних сучасній державі для ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, гарантій захисту прав і свобод громадян та національної безпеки [8].	– належність до політичного управління; – обмеженість повноважень; – мета: забезпечення прогресу, гарантування прав, свобод та забезпечення безпеки;
11.	Виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [20, с. 213].	– цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – суспільні відносини; – виконавчо-розпорядчий характер; – безперервність, повсякденність, оперативність;
12.	Особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [10, с. 6].	– вид діяльності держави; – суб'єкт управління – органи виконавчої влади;

13.	Частина соціального управління, тобто управління людьми та їх колективами. У вузькому значенні – державне управління – це управління персоналом державної служби, а також суспільними сферами (економікою, правовим процесом, соціальним забезпеченням, культурою), суспільними групами, організаціями та інститутами [18].	– похідність від соціального управління; – об'єкти управління: персонал державної служби, суспільні сфери групи, організації та інститути;
14.	У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому – тільки на виконавчу [8, с. 150].	– поширення на три гілки влади, або лише на виконавчу;
15.	Матеріалізоване виявлення (вираження) державної влади, що здійснює визначені нею спільні цілі й завдання у межах системи цієї влади, виходячи з принципу поділу влади [24, с. 102]	– є матеріалізованим вираженням державної влади (опора на владну силу)
16.	процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [16, с. 21].	– суб'єктно-об'єктний вплив, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – суспільство; – авторитарний характер;
17.	У широкому розумінні – сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на регулювання суспільних відносин. У вузькому розумінні – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій [19, с. 18].	– є діяльністю держави; – суб'єктно-об'єктний вплив, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – суспільні відносини; – реалізація виконавчо-розпорядчих функцій.

«системою буде будь-який об'єкт, в якому має місце певне відношення, що відповідає деяким завідомо визначеним властивостям» [22].

Спираючись на виокремлені характеристики поняття «державне управління» та сутнісну наповненість поняття «система» в рамках нашого дослідження під час визначення «системи державного управління» застосуємо результати наукових напрацювань П.І. Надолішнього [13] та Мельтюхової Н.М. [12, с. 515], відповідно до яких система державного управління – це:

– цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством;

– органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкта управління (керуваної системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Сукупність характеристик державного управління, сутнісного наповнення визначень понять дають змогу виокремити в узагальненому вигляді складові системи державного управління:

- цільовий компонент;
- складні взаємозв'язки;
- суб'єкт управління;
- об'єкт управління.

Як уже зазначалося вище, сутність поняття «модель державного управління» міститься в логічному і тісному взаємозв'язку моделі та її прототипу, тобто у співвідношенні між власне системою державного управління та її моделлю.

Відповідно до визначення, яке подано у словнику-довіднику з державного управління [11] моделі державного управління – це описи системи державного управління, що відображають певні групи її властивостей. Таке визначення є універсальним, однак в рамках нашого дослідження потребує уточнення та акцентування уваги на сутнісних рисах.

Так, першою характеристикою дефініції визначено описовість, аналізуючи її, доречним буде навести методологічні напрацювання В.А. Штоффа [25, с. 69], який висловлює сумніви щодо можливості називати моделлю виключно теоретичні напрацювання, у тому числі описи. Так, вченим запропоновано не включати до поняття «модель» ті елементи, на позначення яких існують інші твердження, такі як «теорія», «гіпотеза» тощо.

Для відмежування поняття «модель» від поняття «теорія» наведемо класифікацію моделей за формою вираження:

- фізичні (матеріальні предмети);
- символічні (словесні та математичні описи тощо);
- іконічні (рисунки, діаграми, таблиці тощо);
- змішані.

У державному управлінні найчастіше використовуються іконічні й символічні моделі, а також їх змішані форми. По суті, саме побудова змішаної моделі на основі поєднання словесних описів з іконічними (графічними зображеннями у вигляді організаційних схем та таблиць) і може бути названа моделлю державного управління.

Таблиця 2

№	Поняття (Вид моделі)	Прототип	Ключові характеристики
1.	Модель державного управління	Система державного управління	– будується для дослідження усієї системи; – відображає не лише структуру, а й цільове призначення системи; – може будуватися як для поточного стану системи так і в якості прогнозного виразу.
2.	Моделі в державному управлінні	Окремі явища і процеси в державному управлінні	– будується для окремих елементів системи державного управління; – сама система розглядається як зовнішнє середовище для прототипу; – може бути побудована як деталізація.
3.	Моделі організаційних систем у державному управлінні	Сукупність ланок та органів державного управління (структура суб'єкта державного управління)	– відображає лише структуру суб'єкта управління; – використовується з метою оптимізації організаційного конструкта керуючої підсистеми.
4.	Моделі реформування державного управління	Прообраз кінцевого стану системи (або її окремої частини) за підсумками реформування	– відображає не поточний, а прогнозний стан системи або її елемента.

Другою характеристикою наведеного визначення є охоплення лише суттєвих властивостей об'єкту, що відповідає загальнонауковим вимогам до побудови моделей. Третьою – обов'язковість відповідності оригіналу, як умови отримання об'єктивних висновків.

Узагальнюючи, пропонуємо таке визначення поняття: модель державного управління – це умовний образ (зображення, опис, схема тощо) системи державного управління, який відображає певні групи її властивостей та відповідає об'єкту моделювання.

Модель державного управління може бути побудована:

- на основі наявної в країні системи державного управління;
- як результат дослідження історичного досвіду;
- як схематичне зображення теоретичної концепції, яку лише планується впровадити в життя.

Попри актуальність застосування методу моделювання в державному управлінні, він має і певні недоліки, одним з яких є статичність отриманої моделі. Так, система державного управління як складна соціальна система перебуває в постійному динамічному процесі розвитку, що спричиняє необхідність постійного корегування моделі. Винятком є теоретичні моделі, побудовані як прообраз результату реформ, хоча внесення змін до останніх з врахуванням потреб суспільства є закономірним.

Важливим у визначенні поняття «модель державного управління» є відокремлення його від суголосних і суміжних дефініцій. Серед яких «моделі в державному управлінні» (як за-

сіб дослідження явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами [13]); «моделі організаційних систем у державному управлінні» (як окремі сукупності елементів, властивостей відносин, зв'язків, що мають в основі упорядкування взаємодії суб'єктів державного управління, які пов'язані між собою по вертикалі й по горизонталі та забезпечують процес управління суспільною життєдіяльністю [14, с. 446]); «моделі реформування державного управління» (як опис основних принципів, інструментів та технологій за якими здійснюється перетворення системи державного управління).

На основі співвідношення між прототипом та моделлю визначимо основні відмінності між наведеними вище моделями (див. табл. 2).

Висновки та пропозиції.

Підсумовуючи, зазначимо, що для визначення поняття «модель державного управління» було побудовано логічний ланцюг із дефініцій «державне управління – система державного управління – модель державного управління». Під моделлю державного управління будемо розуміти умовний образ (зображення, опис, схему тощо) системи державного управління, який відображає певні групи її властивостей та відповідає об'єкту моделювання. Елементи моделі відображатимуть складові частини системи державного управління (цільовий компонент, складні взаємозв'язки, суб'єкт управління, об'єкт управління).

Щодо відокремлення від суміжних понять, то відмінності в сутнісному наповненні «моделі державного управління», «моделей в державному управлінні», «моделі організаційних сис-

тем у державному управлінні» лежать в площині взаємозв'язків «модель-прототип», що дає змогу чітко їх розмежувати.

Детальний аналіз складної природи взаємозв'язків у системі державного управління та відображення їх при побудові моделі є предметом подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова – К. : Юрінком Інтер. – 1998. – 432 с.
2. Анохин П.К. Узловые вопросы теории функциональных систем / П.К. Анохин. – М. : Наука. – 1971. – 195 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – изд. 2-е, дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 400 с.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат. – 1973. – 392 с.
5. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова ; за заг. ред. Л.М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.
6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / [за заг. ред. Ю.П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер. – 2007. – 544 с.
7. Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vedu.ru/bigencdic/39465/>.
8. Гелей С.Д. Політологія : [навч. посіб.]. – 7-ме вид., перероб. і доп. / С.Д. Гелей, С.М. Рутар. – К., 2008. – 415 с.
9. Государственная политика и управление : [учебник] : у 2 ч. Часть I : Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунюва. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
10. Державне управління в Україні : [навч. посібник] / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. – 310 с.
11. Державне управління : [словн-довід.] / уклад. В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варваз, В.М. Князев, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління / ред. : В.М. Князев, І.В. Розпутенко та ін. / Нац. ак. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2011. – 748 с.
13. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління / ред. : Ю.П. Сурмін, П.І. Надолішній, Т.П. Крушельницька // Нац. ак. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2011. – 689 с.
14. 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.
15. Кунев Ю.Д. Управління в митній службі : [підруч.] / Ю.Д. Кунев, І.М. Коросташова, А.В. Мазур, С.П. Шапошник ; Держ. мит. служба України, Акад. мит. служби України. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 406 с.
16. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В.М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць – Х. : Вид-во «Док. наук. держ. упр.», 2010. – № 1. – С. 16-22.
17. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посібник] / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
18. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.
19. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
20. Советское административное право : [учебник] / [под ред. П.Т. Василенкова]. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с.
21. Уёмов А.И. Логические основы метода моделирования / А.И. Уёмов / М. : Мысль, 1971. – 315 с.
22. Уёмов А.И. Системный подход и общая теория систем / А.И. Уёмов / – М. : Мысль, 1978. – 272 с.
23. Фролов И. Гносеологические проблемы моделирования биологических систем // Вопросы философии. – М., 1961. – № 2. – С. 39-51.
24. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : [моногр.] / В.В. Цветков. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. Думка», 2007. – 336 с.
25. Штофф В.А. Роль моделей в познании / В.А. Штофф. – Изд-во Ленинградского университета. – 1963. – 126 с.

Лесик Е. В. Модель государственного управления: сущность понятия, структура, составляющие

В статье обоснована актуальность применения метода моделирования в государственном управлении, очерчены особенности и необходимые условия для построения моделей. Опираясь на сопоставление сущностного и содержательного наполнения понятий «система государственного управления» и «модель государственного управления», подчеркнута логическая взаимосвязь между ними. Отделено понятие «модель государственного управления» от смежных понятий.

Ключевые слова: модель, моделирование, государственное управление, система государственного управления, модель государственного управления, модели в государственном управлении, модели организационных систем в государственном управлении.

Lesyk O. V. Public administration model: the essence of the concept, structure and components

In the article it is grounded the relevance of the modeling method using in public administration; features and necessary conditions for models building are outlined. On the basis of comparison and the essential content of the concepts of "public administration" and "public administration model", the logical relationships between them are emphasized. The concept of "public administration model" is separated from related concepts.

Key words: model, modeling, public administration, public administration system, public administration model, models in public administration, models of organization systems in public administration.

М. Г. Орел

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

ПОЛІТИЧНА БЕЗПЕКА ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТА МЕТА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті на основі критичного аналізу наукових праць, у яких розглядаються філософські, політичні та державно-управлінські аспекти забезпечення національної безпеки, обґрунтовується положення про доцільність розгляду дефініції поняття «політична безпека» як наукової категорії. Зосереджується увага на «політичній безпеці» як на визначальному структуроутворювальному факторі формування та цілепокладання системи державного управління у сфері політичної безпеки. Це, на думку автора, дає можливість більш ґрунтовно розкрити сутність процесу, який науковці та управлінці розуміють як «забезпечення політичної безпеки», розкрити природу процесів, подій та інших чинників, які вони ідентифікують як виклики та загрози політичній безпеці.

Ключові слова: політика, безпека, політична безпека, система державного управління у сфері політичної безпеки, забезпечення політичної безпеки, виклики та загрози політичній безпеці.

Постановка проблеми. Як правило, політика національної безпеки будь-якої країни визначає пріоритетні цілі щодо забезпечення її політичної безпеки та механізми їх досягнення. Адекватність цих цілей тенденціям розвитку процесів, що мають місце у політичній сфері життєдіяльності суспільства та держави, значною мірою залежить від урахування розробниками політики та особами, які приймають відповідні рішення щодо затвердження тих чи інших пріоритетних цілей, результатів системного аналізу множини чинників, що породжують ці процеси. Визначальною ж передумовою наукової обґрунтованості результатів аналізу є наявність поняттєво-категоріального апарату, який би допомагав уникнути невідповідності пропозицій та рекомендацій під час визначення сутності політичних процесів та їх розвитку, враховуючи неоднозначності та суперечності тих чи інших понять (категорій).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить виконаний аналіз, у теорії та практиці національної безпеки та державного управління важко знайти дефініцію, стосовно якої серед дослідників були б такі великі розбіжності, як щодо поняття «політична безпека». Водночас різні аспекти аналізу сутності явища,

яке позначають цим поняттям, розглядаються в роботах таких вчених як О. Косілова [1], В. Кремень, І. Бінько, С. Головащенко [2], В. Циганов [3], Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук [6], Д. Кучма [7], В. Ребало, В. Шахов [8]. Але, на наш погляд, незважаючи на спроби цих та інших дослідників щодо операціоналізації поняття «політична безпека», тобто приведення його до виду, який би дав змогу оперувати з ним на практичному рівні під час вирішення конкретних аналітичних і прогностичних задач, до належного результату ще далеко.

Серед науковців і практиків так і не сформувалося єдиної думки стосовно розуміння сутності явища, яке позначають цим поняттям, його складових частин і взаємозв'язку з суміжними дефініціями, оскільки йдеться то про захист політичних суб'єктів, то про сталий стан політичної системи, то про політичну стабільність тощо. Як правило, поза увагою залишають і той факт, що політична безпека має розглядатися як визначальний структуроутворювальний фактор формування та цілепокладання системи державного управління у сфері політичної безпеки, що, на думку автора, дає змогу більш ґрунтовно розкрити сутність процесу, під яким науковці, політики та управлінці розуміють «за-

безпечення політичної безпеки», а також природу процесів, подій та інших чинників, які вони ідентифікують як виклики та загрози політичній безпеці. З огляду ж на те, що вірогідність результатів наукових досліджень проблем щодо забезпечення національної безпеки значною мірою залежать від обґрунтованості та уніфікованості поняттєвого апарату, «політична безпека» має розглядатися як наукова категорія, тобто бути предметом наукового аналізу.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування доцільності розгляду дефініції поняття «політична безпека» як наукової категорії та визначального структуроутворювального фактора формування та цілепокладання системи державного управління у сфері політичної безпеки, як передумови більш ґрунтовного розкриття сутності процесу, який науковці, політики та управлінці називають «забезпечення політичної безпеки», а також природу процесів, подій та інших чинників, які вони ідентифікують як виклики та загрози політичній безпеці.

Виклад основного матеріалу. Теорія національної безпеки та теорія державного управління оперують багатьма поняттями. Деякі з них, незважаючи на досить широкий вжиток, через геополітичні та геоекономічні трансформації й необхідність урахування національних реалій державотворення потребують більш критичного наукового аналізу й уточнення, що є передумовою подальшого розвитку теорії та практики державного управління забезпеченням національної безпеки. Серед них чільне місце належить поняттю «політична безпека», яке, у свою чергу, є базовим під час операціоналізації низки таких важливих дефініцій, як «забезпечення політичної безпеки», «система державного управління у сфері національної безпеки» та ін., а також з'ясування природи чинників, які дослідники та управлінці ідентифікують як виклики чи загрози політичній безпеці. При цьому очевидно, що зміст, який вкладається в поняття «політична безпека» значною мірою визначається інтерпретацією дослідниками (аналітиками, управлінцями) змісту понять «політика» та «безпека», розкриття сутності яких, як буде нижче показано, також є далеко не тривіальним завданням.

Сьогодні існує багато визначень, що таке «політика». Так, Б. Гоґвуд і Л. Ґан у книзі «Аналіз політики для реального світу» [10, с. 26-40] наводять приклади, які характеризують різне вживання слова «політика», а саме як: позна-

чення сфери діяльності (економічна політика); вираження мети або бажаного стану речей (наша мета – ринкова економіка); пропозиції (ми будемо підвищувати соціальні стандарти); рішення Уряду; формальне твердження (вони не дотримуються обраної політики); програма (пакет нормативних актів); результат або продукт (дій глави держави, Уряду); теорія або модель (модель, яка дає змогу поєднати причини та наслідки); процес, коли акцентується увага власне на процесі вироблення політики.

Досить різні визначення «політики» дають і словники. Наприклад, укладачі словника Д. Погорілий, В. Фесенко та К. Філіппов дають досить розповсюджене трактування політики: «діяльність індивідів і соціальних груп, пов'язану з відносинами з приводу завоювання, утримання і використання влади з метою реалізації своїх інтересів» [9, с.184], а серед основних сучасних підходів до визначення політики виокремлюють комунікативний (політика, як сфера інтеграції або боротьби індивідів і соціальних груп), директивний (політика, як відносини з приводу влади), функціональний (політика, як діяльність з управління) [9, с.185]. Вони також наводять приклади трактування політики різними історичними постатями: Макіавеллі: «політика є сукупність засобів, необхідних для того, щоб прийти до влади, утримувати владу і корисно її використовувати»; В. Ленін: «політика є сфера відносин між класами суспільства»; М. Вебер: «політика – це прагнення до участі у владі або до надання впливу на розподіл влади, чи то між державою, чи то всередині держави між групами людей»; Д. Істон: «політика – це владний розподіл цінностей всередині суспільства» [9, с.185]. На думку В. Штанько, Н. Чорної, Т. Авксентьєвої та Л. Тіхонової, політика – це «організаційна, регулятивна й контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована на досягнення, утримання та реалізацію влади задля здійснення власних запитів і потреб» [12, с. 281].

Різноманітність у розумінні сутності політики як об'єктивного соціального явища зумовила й принципові відмінності в трактуванні цінності цієї сфери для людей. Як правило, в політології акцентується увага на дуальному визначенні соціальної цінності політики [11; 12]. Одні дають їй позитивну оцінку, оскільки, на їхню думку, політика є сферою об'єднання всіх членів суспільства, де соціальні проблеми мають вирішуватися в атмосфері співробітництва, не-

насильницькими засобами, через пошук компромісів, без переможців і переможених. Інші ж, навпаки, оцінюють політику негативно, оскільки вона для них є сферою протистояння і боротьби різних суб'єктів влади за право контролю над системою розподілу соціальних благ, поле жорстоких зіткнень соціальних груп із різними інтересами, де перемагає найсильніший, тобто, на їхню думку, це сфера панування одних людей над іншими.

Насправді, цими оцінками політики науковці характеризують її окремі риси, нерозривно пов'язані зі специфікою її природи, тобто які є органічною, нерозривною єдністю двох суперечливих начал, оскільки, з одного боку, суспільство ніколи не складалося з абсолютно рівних людей, бо завжди має місце різний доступ людей до багатства і влади, що продукує нерівність між людьми, а політика лише закріплює і постійно її відтворює, а з іншого – суспільство може існувати тільки як єдине ціле, тому визначальна функція політики полягає в тому, щоб не допустити розпаду суспільства, а її виконання передбачає постійний пошук консенсусу, рівноваги, компромісу, тобто інтегруючої суспільство домінанти.

Загалом же безліч властивостей, взаємопов'язаних і взаємозумовлених проявів, ролей та завдань політики, які віддзеркалюють різні її грані ускладнюють однозначне й вичерпне визначення сутності політики та свідчать, що вона є феноменом, який у соціокультурному контексті має статус категорії. Тобто це явище, яке є об'єктом наукових досліджень, де об'єктивне і суб'єктивне виступають як єдине ціле. За допомогою політики відбуваються організація і регуляція життєдіяльності людини, що веде до зростання рівня її активності як члена суспільства, а тому її можна розглядати і як соціокультурний феномен розвитку, тобто процес, спрямований на позитивну зміну матеріальних і духовних об'єктів.

З огляду на викладене ми схильні вважати, що загалом складниками, які розкривають сутність політики, є: служіння суспільним інтересам; визначення, узгодження та реалізація суспільних цілей; прагнення здобути, утримати та здійснювати владу; управління державою, спільнотою; спосіб пошуку консенсусу та розв'язання конфліктів; боротьба суспільних груп; корпоративно-упереджене ставлення до суспільних проблем; громадські справи на відміну від приватного життя; певний курс, модель

поведінки, результат чи напрямок діяльності. При цьому політика завжди є своєрідною формою діяльності, в якій відображаються суперечливі інтереси соціальних груп при визначенні пріоритетних цілей, досягнення яких важливе для забезпечення позитивних змін матеріальних і духовних засад розвитку людини, суспільства та держави.

Як і в разі з політикою, починаючи з давніх часів були непоодинокі спроби з'ясувати й різні аспекти сутності безпеки, головним чином у контексті передумови або засобу досягнення загального блага. Першим, хто із системних позицій проаналізував проблеми виживання держави, суспільства та окремого індивіда в контексті їх безпечної взаємодії, став автор концепції суспільного договору Т. Гоббс [5], у якій феномену безпеки відводиться центральне місце.

Спроби якомога докладніше розкрити природу безпеки не припинялися і в останні десятиріччя, зокрема про це свідчать роботи А. Вікторова, М. Вавринчука, А. Качинського, Г. Ситника, В. Манькова, В. Горлинського, В. Олуйка [4; 6; 13; 15-18]. Результати досліджень цих та інших авторів дають підстави стверджувати, що сучасне наукове знання про безпеку містить певні взаємопов'язані уявлення про цей феномен у межах юридичних, воєнних, політичних та інших наук, а зусилля вчених концентруються передусім у площині пошуку передумов щодо збереження та подальшого розвитку системи базисних цінностей суспільства. Тобто сучасні уявлення про безпеку ґрунтуються на тому, що це складне соціальне явище, яке відображає певні теоретичні уявлення про взаємовідносини індивіда, суспільства та держави, акумулює в собі наслідки їх багатогранної діяльності, історичний досвід, уподобання і культуру людини (індивіду), суспільства, держави, а тому має багато вимірів.

З кінця минулого століття проблеми безпеки почали розглядати в контексті основних постулатів теорії нелінійних процесів та теорії хаосу, синергетичної термінології, що сприяє поглибленому розумінню спонтанності й непередбачуваності характеру та спрямованості небезпек, як наслідків взаємодії складних процесів соціальної та природної самоорганізації реальних об'єктів. З огляду на те, що в процесі еволюції живої природи сформувався інстинкт самозбереження живих істот, тобто їх існування залежить від того, як вони можуть виявляти та оцінювати чинники, що загрожують їх фізичному

існуванню, дослідники розглядають небезпеку і безпеку як дві взаємозв'язані сторони, що перебувають у динамічній взаємодії й характеризують умови (ситуації) життєдіяльності об'єктів природи.

Вважається також, що безпека є комплексним критерієм оцінки якості функціонування будь-якої сучасної системи, показником, який характеризує динаміку її розвитку як цілісності. З огляду на це як основу для розкриття змісту поняття «безпека» більшість дослідників пропонує розглядати як певний стан системи, досягнутий унаслідок запобігання завданню шкоди її розвитку. У такому разі досягнення бажаного для соціальної системи стану визначає її головну мету, а також спосіб і умови існування під впливом тих чи інших факторів.

Суспільство розвивається в середовищі, параметри якого формуються під дією різноманітних, взаємопов'язаних і взаємозумовлених факторів, вплив яких зумовлює деякий інтегральний рівень загроз безпеці суспільства, тому досягнутий рівень безпеки залежить від можливостей суспільства, ефективності практичних заходів щодо їх реалізації під час прогнозування, виявлення, нейтралізації чи зниження інтегрального рівня загроз безпеці.

Таким чином, з огляду на викладені вище когнітивні ознаки характеристик, складників, особливостей прояву об'єктивних соціальних явищ, які дають змогу розкрити їхню сутність та які позначають поняттями «політика» і «безпека», можна стверджувати про те, що дефініцією поняття «політична безпека» є комплексна характеристика динаміки та спрямованості розвитку (життєдіяльності) політичної системи, яка має розглядатися у різних ракурсах. Це характеристика: зовнішніх умов середовища її функціонування (зовнішній вимір безпеки); взаємовідносин всередині системи (внутрішній вимір безпеки); політичної системи, яка має досліджуватися крізь призму психологічної реакції її суб'єктів на зовнішні умови свого існування. При цьому врахування інших характеристик, які дають змогу більш ґрунтовно розкрити сутність політичної безпеки, дають змогу виокремити три принципи ситуації, а саме коли політична безпека розуміється як: відсутність небезпеки; невід'ємна властивість політичної системи; певний стан, зокрема відносин між суб'єктами політичної системи; стан держави, за якого вона здатна успішно протистояти силовому тиску ззовні; стійкість політичної системи.

І, зрештою, «політична безпека» може розглядатися як результат специфічної діяльності, передусім державних інститутів, наприклад, щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації процесів, які можуть завдати шкоди об'єкту захисту та запобігання їм; забезпечення належного розвитку соціальної системи (її елементів) у контексті захищеності від небезпеки; створення громадянам необхідних умов для життя, забезпечення гарантій їхніх прав і свобод, соціальної захищеності, політичної стабільності тощо. Очевидно, що в цьому разі визначення безпеки значною мірою передбачає її розуміння як мети, а не як діяльності.

Таким чином, запропоновані уявлення про політичну безпеку також демонструють різноманіття визначень цього феномену і далеко не тотожні повному та якісному розкриттю його суті. Разом із тим, якщо їх розглядати в контексті життєдіяльності політичної системи, вони дають підстави стверджувати, що за будь-якого визначення воно характеризує: тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його політичних структур, що визначаються відповідними настановами (політичними, правовими та ін.), за яких забезпечується збереження якісної визначеності та вільне функціонування, яке відповідає їхній природі; певну захищеність функціонування соціуму від потенційних і реальних небезпек, яка є результатом еволюційного розвитку та наслідком діяльності політичних інститутів.

З огляду на це ті чи інші рішення щодо забезпечення безпеки політичної системи необхідно приймати на підставі аналізу динаміки її розвитку та функціонування, котрі можна описати та характеризувати за допомогою різних показників, вихід яких за допустимі межі призводить або до погіршення якості управління, або до невиконання завдань системи та, зрештою, до її руйнування. Важливими передумовами й одночасно індикаторами вказаної безпеки, зокрема, є: відсутність обмежень політичних прав і свобод громадян; наявність політичної опозиції; ефективність державного управління, що виражається в здатності енергійно переборювати кризи, забезпечувати відновлення та стійкий розвиток; підтримка влади більшістю суспільства; політична стабільність.

Таким чином, об'єктивною основою існування феномену «політична безпека» як характеристики внутрішніх та зовнішніх умов існування політичної системи є природа речей, що визначає її буття. Внаслідок цього безпечними впли-

вами на систему можуть вважатися ті, що не приводять до істотної зміни її природного функціонування та розвитку, зміни структури тощо, а інструментом, на який покладається виконання завдань щодо забезпечення політичної безпеки, є система державного управління у сфері політичної безпеки:

Висновки та пропозиції.

1. До цього часу «політична безпека» як окрема наукова категорія науковцями практично не розглядалась, що не дозволяло їм визначити когнітивні ознаки, всебічно розкрити сутність об'єктивно існуючого соціального явища, яке позначають цим поняттям, і, відповідно дійти єдиної думки щодо його складових частин та взаємозв'язку із суміжними дефініціями. Результати ж виконаного нами дослідження дають підстави стверджувати, що об'єктивною основою існування феномену «політична безпека» як характеристики внутрішніх та зовнішніх умов існування політичної системи є природа речей, що визначає її буття.

2. Безліч властивостей, взаємопов'язаних і взаємозумовлених проявів, ролей та завдань як політики, так і безпеки, які віддзеркалюють різні їхні грані, ускладнюють однозначне й вичерпне визначення сутності політичної безпеки та свідчать, що вона є феноменом, який у соціокультурному контексті має статус наукової категорії. Тобто політична безпека – це явище, яке має бути об'єктом постійних наукових досліджень, де об'єктивне та суб'єктивне виступають як єдине ціле. Крім того, розгляд політичної безпеки як наукової категорії надає додаткові можливості щодо з'ясування сутності інших процесів (явищ), таких, наприклад, як «забезпечення політичної безпеки», «загрози політичній безпеці» тощо.

3. Розкриття сутності «політичної безпеки» принципово важливе в контексті розгляду її як визначального фактора цілепокладання системи державного управління у сфері політичної безпеки, а тому й структуроутворювального фактора цієї системи, оскільки безпечними та виправданими управлінськими впливами можуть вважатися ті, що не призводять до істотного погіршення вказаної безпеки.

Перспективи подальших досліджень полягають у системному дослідженні чинників, які породжують виклики та загрози політичній безпеці в умовах глобалізації, і, відповідно, суб'єктів системи державного управління у сфері політичної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Косілова О.І. Політична безпека в системі національної безпеки України / О.І. Косілова // Правова інформатика. – 2011. – № 1(29). – С. 72–78.
2. Кремень В.Г. Політична безпека України : концептуальні засади та система забезпечення : [монографія] / В.Г. Кремень, І.Ф. Бінько, С.І. Голубашченко. – К. : МАУП, 1998. – 92 с.
3. Циганов В.П. Політична безпека і безпечна політика : складові, ознаки, стан, тенденції / В.П. Циганов. – К. : Ніка центр, 2006. – 112 с.
4. Глобальна та національна безпека : [підручник] / [В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянчук]; за заг. ред. Г.П. Ситника. – К. : НАДУ, 2016. – 784 с.
5. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. / Т. Гоббс ; сост. В.В. Соколов ; пер. с англ. – М. : Мысль, 1982. – Т. 1. – 621 с.; 1991. – Т. 2. – 731 с.
6. Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика : [монографія] / [Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук]; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. – 669 с.
7. Кучма Д.Я. Безпека політична / Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С.70 – 73.
8. Ребкало В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку / В. Ребкало, В. Шахов // Вісник НАДУ, 2011. – № 3. – С. 159–169.
9. Новейший политологический словарь / [Д.Е. Погорельный, В.Ю. Фесенко, К.В. Филиппов]. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2010. – С. 184–185.
10. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ґан. ; перекл. з англ. А. Олійник / наук. ред. перекладу В. Тертичка. – К. : Соломії Павличко «Основи», 2004. – 390 с.
11. Горлач М.І. Політологія: наука про політику : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / М.І. Грибан, В.Г. Кремень – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.
12. Штанько В.І. Політологія : [навч. посібн.] / [В.І. Штанько, Н.В. Чорна, Т.Г. Авксентьєва, Л.А. Тіхонова]. – Вид. 2-е, доп. і переробл. – К. : Фірма «ІНКОС», Центр учбової літератури, 2007. – С. 281.
13. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Г.П. Ситник; НАДУ ; наук. консульт. Нижник Н.Р. – К., 2004. – 429 с.
14. Качинський А.Б. Безпека, загрози та ризик / А.Б. Качинський. – К. : ІПНБ РНБО ; НА СБ України, 2004. – 472 с.

- 15.Викторов А.Ш. Введение в социологию безопасности: курс лекций / А.Ш. Викторов. – М. : 2008. – 568 с.
- 16.Горлинський В.В. Філософія безпеки і сталого людського розвитку: ціннісний вимір : [монографія] / В.В. Горлинський. – К. : Вид-во. ПАРА-ПАН, 2011. – 378 с.
- 17.Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире / В.Д. Маньков. – СПб. : Политехника, 2005. – 551 с.
-

Орел М. Г. Политическая безопасность как научная категория и цель системы государственного управления в сфере политической безопасности

В статье на основе критического анализа научных работ, в которых рассматриваются философские, политические и государственно-управленческие аспекты обеспечения национальной безопасности, обосновывается положение о целесообразности рассмотрения дефиниции понятия «политическая безопасность» как научной категории. Внимание сосредоточено на «политической безопасности» как определяющем системообразующем факторе формирования и целеполагания системы государственного управления в сфере политической безопасности. Это, по мнению автора, позволяет более основательно раскрыть суть процесса, который ученые и управленцы называют «обеспечение политической безопасности», раскрыть природу процессов, событий и других факторов, которые они идентифицируют, как вызовы и угрозы политической безопасности.

Ключевые слова: политика, безопасность, политическая безопасность, система государственного управления в сфере политической безопасности, обеспечение политической безопасности, вызовы и угрозы политической безопасности.

Orel M. G. Political security as a category and the purpose of the system of governance in the sphere of political security

In the critical analysis of scientific papers that discuss philosophical, political, legal and public administrative aspects of national security, explains the situation about the appropriateness of discussing “political safety” as categories. The attention is concentrated on “political safety” and defined as system-forming factor in the formation and goal setting of the system of state management in the sphere of political security. This, in the author’s opinion, allows you to more thoroughly reveal the essence of the process by which scientists, politicians and managers understand “ensuring political security” and the nature of the processes, events, and other factors that they identification as challenges and threats to political security.

Key words: politics, safety, political safety, national security, public administration in the sphere of political security, political security, challenges and threats to political security.

О. В. Сергієнко

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

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена питанням особливостей планування територій як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття планування територій. Розглянуто види об'єктів планування територій. Визначено результати та процеси, які є об'єктами громадянського контролю у сфері планувальної організації територій. Напрацьовано рекомендації щодо напрямів здійснення громадянського контролю у сфері планування територій.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, громадянський контроль, планування, планування територій.

Постановка наукової проблеми. Сфера містобудівної діяльності України зазнає постійних і досить вагомих змін. Так, з ухваленням закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не тільки суттєво змінилися підходи до регулювання, але і розпочався новий етап переходу України до норм міжнародного права в цій галузі. Це зумовлено в першу чергу євроінтеграційними прагненнями нашої держави, з одного боку, а з іншого боку, що є не менш важливим, бажанням вирішити наболілі для містобудівної сфери питання. Однак реальних змін досягти у цій сфері неможливо без забезпечення вирішення суспільно-значимих питань, які у свою чергу не можливо вирішити без задіяння механізмів громадянського суспільства, і зокрема громадянського контролю. А найбільш важливим для вирішення питань у сфері містобудування безумовно залишаються питання планування забудови територій.

Цілі статті та постановка завдань. Метою статті є визначення поняття планування територій, її об'єктів як відповідних дій та їх результатів як складової частини містобудівної діяльності, аналіз правового регулювання цих об'єктів, проведення їх структурування, та напрацювання рекомендацій щодо удосконалення громадянського контролю у зазначеній сфері містобудівної діяльності.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати суть та зміст поняття планування територій, його змісту та складових;

– виявити та розглянути особливості кожного об'єкту планування території як об'єкту громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– з'ясувати наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі планування території.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено змісту та суті планування території як сукупності об'єктів громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудівної діяльності, відображенню усіх його складових: як процесу діяльності, так і результату такої діяльності, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю в сфері планування територій.

Дослідженнями з зазначеної теми знаходимо у роботах В.Б. Аверьянова, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, Т.Ф. Панченка, А.М. Рудницького, І.О.Фоміна, В.М. Шаповала та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів. Суспільна значимість містобудівної діяльності визначена безпосередньо законом України «Про основи містобудування» [1], яким обумовлено, що він «спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення <...> охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та збереження культурної спад-

щини». Публічність цієї діяльності визначається у статті 1 зазначеного закону, адже це є «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян». У розумінні цього закону за ознакою територій виділяють загальнодержавний, регіональний та місцевий рівень, під першим розуміють усю територію України, під другим – територію Автономної республіки Крим, областей і районів України, а під останнім – території міст, сіл та селищ. Відповідно першим з головних напрямів містобудівної діяльності є «планування, забудова та інше використання територій».

В свою чергу є очевидним, що громадянський контроль має бути спрямований як на таку діяльність безпосередньо, так і на її результат.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] під містобудівною документацією визначають «затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій».

Діяльність з планування територій розпочинається зі створення Генеральної схеми планування території України, яка відповідно до частини 1 пункту 1 статті 1 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначається як «містобудівна документація, що визначає концептуальні вирішення планування та використання територій України», в той самий час, як Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [3] визначає її як «сукупність текстових та графічних матеріалів, у яких відображено стан використання території України, основні напрями їх використання та пропозиції щодо реалізації Генеральної схеми». З урахуванням норм статті 9 закону України «Про основи містобудування» та статті 11 закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» діяльність з створення Генеральної схеми полягає у чотирьох етапах: розробка її Кабінетом Міністрів, проведення її експертизи, ухвалення Верховною Радою України відповідного закону та внесення змін до неї. Ніяких видів та форм громадянського контролю норми зазначеного закону не передбачають, що без сумніву є вагомим недоліком.

Очевидно, що до розробки та експертизи проекту Генеральної схеми планування території України повинні бути залучені інститути громадянського суспільства, зокрема, громадянська експертиза, громадянське та громадське

обговорення, розроблення альтернативної схеми суб'єктами громадянського суспільства, а з найбільш вагомих питань повинні бути підготовлені та проведені опитування і референдуми, у свою чергу ухвалення закону щодо Генеральної схеми повинні супроводжуватися слуханнями у комітетах Верховної Ради України за участі представників громадянського суспільства та за їх же участі проведення парламентських слухань, а щодо змін повинна діяти система громадянської ініціативи, яка б була підставою внесення відповідних змін до закону.

З метою реалізації положень закону України «Про Генеральну схему планування території України» Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України» [4], якою визначаються наступні об'єкти планування території. Одним із них є доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми. Така доповідь щорічно готується центральним органом виконавчої влади з питань містобудування. Основою її є результати моніторингу, який проводить вищезначеним центральним органом виконавчої влади з питань містобудування, які безумовно теж є об'єктом планування території. На жаль, і до проведення такого моніторингу, і до оцінки його результатів залучення інститутів громадянського контролю зокрема та інститутів громадянського суспільства загалом нормами постанови не передбачено.

На основі результатів моніторингу центральний орган виконавчої влади з питань містобудування формулює та направляє Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям пропозиції щодо врахування загальнодержавних інтересів під час планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Очевидно, що такі пропозиції є об'єктом планування територій і в свою чергу підлягають громадянському контролю, проте цього чинним законодавством не передбачено. Окрім того, ці результати є підставою для підготовки пропозицій про внесення змін до Генеральної схеми, які теж повинні бути об'єктом громадянського контролю.

Вертикальна організація планування території України від державного рівня до місцевого передбачає, що на основі Генеральної схеми планування Відповідно до порядку розроблення містобудівної документації, затвердженого наказом центрального органу виконавчої влади

ди з питань містобудування [5], Радою міністрів АР Крим, обласними та районними державними адміністраціями розробляються і, після проведення експертизи, приймаються схеми планування окремих частин території України та схеми планування територій на регіональному рівні, з урахуванням пропозицій центрального органу влади з питань містобудування та пропозицій органів місцевого самоврядування. Проекти цих схем, їх експертиза та прийняті схеми безумовно є об'єктами громадянського контролю в галузі планування територій, проте і такого контролю законодавством України не передбачено.

Щодо планування територій на місцевому рівні є певні відмінності в організації такої роботи. По-перше, замовником розроблення містобудівної документації на місцевому рівні є виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, а у випадку з містами Києвом і Севастополем – міськими державними адміністраціями. По-друге, з моменту ухвалення рішення про розроблення такої документації у юридичних і фізичних осіб виникає право на подання пропозицій, що є єдиною формою участі суб'єктів громадянського суспільства у цій роботі, проте це не можна вважати складовою громадянського контролю. По-третє, не зрозумілими залишаються положення закону щодо забезпечення попереднього розгляду матеріалів: чи передбачається цей розгляд у порядку громадянського контролю, зокрема громадянської експертизи, які є «ефективною формою громадянського контролю» [6, с. 183].

Отже, основним документом планування територій на місцевому рівні є генеральні плани відповідних населених пунктів, які безумовно теж є об'єктами громадянського контролю в галузі містобудування. Генеральний план «визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання територій населеного пункту. Матеріали такого плану не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та підлягають оприлюдненню, а також отримуватися за запитом відповідно до умов Закону України «Про доступ до публічної інформації», що передбачено пунктом 11 статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Необхідно зазначити, що такий доступ надається до уже прийнятого генерального плану території, що унеможливорює залучення суб'єктів громадянського суспільства до контролю процесу його створення, а сам ре-

зультат фактично можна контролювати лише як добровільна ініціатива, яка не має правових наслідків.

Генеральний план території є основою для розробки плану зонування територій населених пунктів, останній «визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб в межах визначених зон», і саме тому вочевидь є об'єктом громадянського контролю в галузі містобудування, але законодавством не передбачено ніяких форм контролю таких документів, і більше того – плани зонування не підлягають навіть професійній експертизі.

Важливою особливістю розроблення генерального плану територій та плану зонування територій є те, що вимоги до їх змісту і складу формалізовано нормативними документами центрального органу виконавчої влади з питань містобудування: Державними будівельними нормами України про склад та зміст генерального плану населеного пункту [7] та настановою про склад та зміст плану зонування території (зонінгу) [8].

Квінтесенцією розроблення об'єктів є детальний план території, «що визначає планувальну організацію та розвиток територій». Особливістю цього плану є те, що підставою для його розробки може бути генеральний план територій до якого не розроблено план зонування території. Очевидно, що і цей план є об'єктом громадянського контролю, проте це не передбачено чинним законодавством України. Як і плани зонінгу детальні плани територій не підлягають експертизі, а порядок їх розробки теж формалізовано центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.03.2012 № 107 [9].

Особливий статус мають детальні плани територій поза межами населених пунктів, адже вони розробляються на підставі схеми планування території місцевими державними адміністраціями, і вплив інститутів громадянського суспільства на цей процес вкрай обмежений, як зокрема і громадянського контролю в галузі містобудування.

Реалізація будь-яких схем чи планів територій здійснюється через розроблення та виконання містобудівних програм, які поділяються на міждержавні, державні, частини території держави, регіональні та місцеві. Відповідно до

норм статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» це є «програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку» тощо; зрозуміло, що самі ці програми, як і процеси їх створення є об'єктами громадянського контролю в галузі містобудування, однак і його фактично у законодавстві не передбачено.

Єдиною формою громадянського контролю у сфері містобудування щодо об'єктів планування територій є архітектурно-містобудівні ради, статус яких визначено положеннями статті 20 закону України «Про регулювання містобудівної документації» як дорадчі органи, і саме на засіданнях таких рад і може проходити громадянське обговорення проектів рішень щодо планування територій та реалізації відповідних програм. Відповідно до Типового положення про архітектурно-містобудівні ради [10] їхні функції зводяться до розгляду та подання пропозицій. Окрім того, зазначеним положенням передбачено, що до складу рад необхідно включити осіб за пропозицією спілки архітекторів України, що є досить спірним положенням.

Окрім вищезначених об'єктів планування територій, є специфічний об'єкт – єдина система зберігання та користування містобудівною документацією: містобудівний кадастр. Відповідно до норм постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» це «державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій і будівництві, формування галузевої складової частини державних геоінформаційних ресурсів» [11]. Фактично з урахуванням вимог наказу центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [12] містобудівний кадастр є сукупністю містобудівних кадастрів загальнодержавного, регіональних, районних та міських, об'єднаних єдиною системою методологічного забезпечення. Очевидно що і сам кадастр, і процес його створення і адміністрування є об'єктами громадянського контролю в галузі містобудування.

Відповідно до норм Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» особливості розглянутих об'єктів планування територій

є те, що вони виконуються як науково-дослідні роботи з питань містобудівної документації.

Зважаючи на викладене, вище можемо зробити такі **висновки**:

1. Об'єкти планування території, а також процес їх створення та зміни безумовно є об'єктами громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в сфері містобудівної діяльності.

2. Особливості кожного об'єкту планування території визначено законами України, постановами Кабінету Міністрів та наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, але суттєвим недоліком таких нормативно-правових актів є вкрай низький ступінь визначеності здійснення громадянського контролю у зазначеній сфері.

3. Фактично можна констатувати, що сучасний стан регулювання відносин щодо громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в сфері планування територій є проблемним, саме це є однією з основних причин виникнення суспільного збурення у даній сфері, яка є не тільки технічно складна, але і мало відкрита загалом.

4. Унормувати питання діяльності як органів публічної влади, так і суб'єктів громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності в цілому, так і планування територій зокрема, можна було б шляхом ухвалення єдиного кодифікованого закону: Містобудівного кодексу України, у якому передбачити відповідні форми здійснення громадянського контролю.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про містобудівну діяльність» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 52, ст. 683.
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №34, ст.343.
3. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, №30, ст.204
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України» від 29.08.2002 №1291 // Офіційний вісник України, 2002, №36, ст. 1695
5. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження порядку розроблення містобудівної документації» від 16.11.2011 №290 // Офіційний вісник України, 2011, №100, ст. 3681

6. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування / О. Скороход // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – Вип. 1. – С. 182-190.
7. Державні будівельні норми України. Склад та зміст генерального плану населеного пункту. ДБН Б.1.1-15:2012. – К. : ДП Укрархбудінформ. – 2012. – 21 с.
8. ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінгу). – К. : ДП Укрархбудінформ. – 2011. – 31 с.
9. Державні будівельні норми України. Склад та зміст детального плану території. ДБН Б.1.1-14:2012. – К. : ДП Укрархбудінформ. – 2012. – 22 с.
10. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради» від 07.07.2011 №108 // Офіційний вісник України, 2011, № 59, с.345, ст. 2392.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» // Офіційний вісник України, 2011, №41, стор.55, ст.1673
12. Державні будівельні норми України. Склад та зміст містобудівного кадастру. ДБН Б.1.1-16:2013. – К.: ДП Укрархбудінформ. – 2013. – 57 с.

Сергиенко А. В. Планирование территорий как совокупность объектов гражданского контроля в сфере градостроительной деятельности

Статья посвящена вопросам особенностей планирования территорий как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие планирования территорий. Рассмотрены виды объектов планирования территории. Определены результаты и процессы, которые являются объектами гражданского контроля в сфере планировочной организации территорий. Наработано рекомендации относительно направлений осуществления гражданского контроля в сфере планирования территорий.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, гражданский контроль, планирование, планирование территорий.

Sergienko O. V. Planning territories as a set of objects public control in urban development

Article is devoted to peculiarities of territorial planning as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development. The concept of planning area. Considered types of facilities planning area. Determined results and processes that are objects of public control in the areas of planning organization. Elaborated recommendations for pursuing public control in planning areas.

Key words: urban planning, urban activities of urban, public control, planning, territory planning.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 378.4(447)

Ю. М. Атаманчук

доктор педагогічних наук, доцент,
Класичний приватний університет

ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ЯКІСТЬ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Автором здійснено аналіз теоретичних аспектів формування нових механізмів впливу держави на процеси реформування вищої освіти України, методи подолання бюрократизму в освіті та в управлінні нею. Представлено проект механізму по упровадженню наукових результатів в освітянські стандарти, який повинен сприяти вдосконаленню освітнього процесу та здоланню труднощів, з якими зіткнулися українські вищі навчальні заклади в процесі освітніх реформ.

Ключові слова: вища освіта, реформа освіти, вищі навчальні заклади, управління якістю вищої освіти, освітні послуги.

Постановка проблеми. Усе частіше ХХІ століття називають «століттям якості». У сучасному суспільстві вища освіта стає одним із визначальних чинників динамічного та соціально-економічного розвитку країни і вихід її з кризи. В наш час якісна освіта є одним з індикаторів високої якості життя, інструментом соціальної і культурної злагоди, економічного зростання та декларується як на державному, так і міжнародному рівнях. Відповідальність за якість освіти лежить на кожному окремому навчальному закладі і держави України в цілому адже, висока якість вищої освіти можлива тільки за умови наявності ефективного організаційно-економічного механізму управління вищою освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне управління вищою освітою в країнах світу розвивається і трансформується в нових умовах, на зміну централізованому жорсткому адміністративному контролю приходить гнучке управління автономними навчальними закладами, а вплив на їх діяльність здійснюється за допомогою різних організаційно-економічних методів та інструментів. Проблемі якості вищої освіти приділяється увага у багатьох працях. Якість освіти – це багатогранне явище, яке здійснює і оцінку якості підготовки фахівців, тобто аналізується наявність методики оцінювання якості підготовки випускників навчальних закладів як кінцевого продукту навчального

процесу; розглядає механізми формування системи управління якістю освітніх послуг безпосередньо в конкретному у ВНЗ, а також здійснює аналіз системи оцінювання якості вищої освіти у країнах далекого і близького зарубіжжя.

Зарубіжні та вітчизняні автори розглядають якість освіти одразу в кількох аспектах: соціально-філософському, освітянському та педагогічному (В. Андрущенко, В. Астахова, Л. Горбунова, М. Култаєва, М. Лукашевич, В. Лутай та інші); філософсько-освітянському та управлінському (О. Величко, А. Софрон, Т. Гусен, Д. Дзвінчук, Б. Жебровський, М. Кисіль, А. Тайджман); суспільно-економічному, соціокультурному та освітянському (К. Корсак); культури тринітаризму (О. Субетто); соціологічному (В. Кушерець, М. Романенко, О. Свідун, Н. Щипачова) тощо.

Метою статті є здійснення аналізу факторів які впливають на рівень якості вищої освіти з погляду безпосередніх учасників освітнього процесу, а також представлення власного бачення системи управління якістю вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні дослідження з якості вищої освіти засвідчують той факт, що показники якості вищої освіти в Україні є доволі неоднорідними. Найбільш високі показники в міжнародних рейтингах має математична і природнична освіта.

У свою чергу соціологічні дослідження які були проведені в Україні Фондом «Демокра-

тичні ініціативи», вказують на невисоку якість вищої освіти і про слабкий зв'язок самої вищої освіти з ринком праці. У зв'язку з цим та іншими обставинами виникла необхідність в потребі реформування вищої освіти.

У філософському словнику категорія якості трактується як істотна визначеність, завдяки якій розглянутий об'єкт (у нашому дослідженні – знання) є саме цим, а не іншим об'єктом, а його складові елементи (якості знань) характеризують специфіку, що дозволяє виокремлювати один об'єкт серед інших (за наявності певних якостей, рівня їх сформованості) [5, с. 225].

Вчені-філософи якість освіти трактують як синтезатор усіх сучасних проблем розвитку освіти в державі й одночасно індикатор якості освітньої політики і реформ освіти за останні роки [4, с. 128].

У широкому сенсі якість освіти розуміють як збалансовану відповідність процесу, результату і самої освітньої системи меті, потребам і соціальним стандартам освіти; у вузькому – як перелік вимог до особистості, освітнього середовища й системи освіти, що реалізує їх на певних етапах навчання людини, якому відповідає певна сукупність показників.

На якість та привабливість послуг у сфері вищої освіти впливає престижність та статус певного вищого навчального закладу, що проявляється через його матеріально – технічне в т.ч. інфраструктурне і кадрове забезпечення, доступність поселення до гуртожитків, можливості отримати направлення на роботу, організація громадського харчування, отримання стипендії, забезпеченість ВНЗ бібліотечним фондом.

За оцінками самих науково-педагогічних працівників, зміни, що відбулися в системі вищої освіти України, негативно вплинули на її якість. Серед головних причин, які призводять до зниження якості освіти було відзначено скрутне матеріальне становище, відсутність належного фінансування, недостатню увагу владних структур тощо. Серед специфічних факторів відзначають низький рівень підготовки випускників загальноосвітніх шкіл, відсутність у студентів можливості застосовувати теоретичні знання на практиці. Як вихід із даної ситуації серед педагогів спостерігається консенсус щодо необхідності, в першу чергу, покращити матеріальне становище й умови роботи викладачів, а вже потім наголошують на зміні методик і технологій навчання, застосування нетрадиційних методів навчання в освітньому процесі. Крім того, більша частина опитаних велике значення надає

розвиткові у студентів пізнавальної активності й творчого підходу до навчання. На зниження рівня якості освіти значною мірою впливає і рівень підготовки самих викладачів. Переважна більшість останніх складається з «теоретиків», їм не вистачає практичного досвіду дослідницької, консультативної, виробничо-організаційної роботи. Ще одним фактором, що негативно впливає на якість викладання, є перевантаженість педагогів і низький рівень оплати праці, що змушує їх працювати в кількох місцях, не приділяючи належної уваги якості власної підготовки[3].

Наявна «відмінність» між посадовими окладами науково – педагогічних працівників не має позитивного впливу на результат їхньої роботи. Дана «відмінність» не сприяє захисту дисертацій освітнього ступеня «Доктор філософії» і «Доктора наук», а також в отриманні вченого звання «доцента» і «професора». Як стимул на такі досягнення є нематеріальний характер який проявляється через суспільне визнання, а також самоствердження та кар'єрне зростання.

Повертаючись до оцінювання якості освіти самими викладачами, зазначимо, що серед викладацького корпусу є популярними два заходи, які можуть сприяти підвищенню якості підготовки студентів:

- 1) підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників (45%);
- 2) індивідуалізація навчання та застосування нетрадиційних методів навчання (42%).

Більшість викладачів готові до зміни застарілих принципів у роботі, впровадженню новітніх технологій і методів навчання, а також впровадження ринкових механізмів оцінювання, що свідчить про їх зосередження на наданні якісних освітніх послуг, які користуватимуться попитом на ринку праці.

Це є доказом того, що педагоги, в переважній більшості, віддають перевагу незалежним оцінюванням якості освіти. Сьогодні в основу більшості моделей управління якістю освіти і науки, що використовуються українськими і зарубіжними ВНЗ, покладено метод оцінювання, який ґрунтується на статистичному опрацюванні досягнутих результатів. Однак ці моделі не дають достовірної інформації про відповідність якості освітніх послуг вузу існуючим державним і міжнародним стандартам. Тому необхідним є перехід на моделі, побудовані на основі системного підходу[3].

Системний процес управління якістю освіти, заснований на вимогах міжнародних стандартів ISO 9000:2000, дозволить ВНЗ:

– суттєво покращити й оптимізувати свою бізнесову діяльність, підвищити результативність і ефективність роботи;

– посилити акцент на меті своєї діяльності й досягненні очікувань споживачів;

– досягти і стабільно підтримувати високу якість своїх послуг для задоволення потреб і вимог споживачів;

– збільшувати задоволеність споживачів;

– досягти впевненості, що очікуваної якості досягнуто і вона постійно підтримується;

– забезпечити докази для споживачів та потенційних споживачів відносно того, що ВНЗ здатний зробити для них;

– відкрити нові можливості або зберегти вже завойовані сегменти ринку послуг у сфері вищої освіти;

– отримати визнання з боку замовників через процедуру сертифікації;

– брати участь у тендерах, у тому числі міжнародних, щодо надання освітянських послуг на вигідних умовах [2].

У процесі державного управління реформуванням освітньої системи необхідно чітко визначити основні завдання й напрями оновлення змісту освіти. Ця діяльність повинна ґрунтуватися на таких засадах:

– опір на вікові особливості сприйняття;

– врахування особливостей мислення дітей і молоді;

– формування активної життєвої позиції, конструктивно-критичного мислення;

– доступності навчального матеріалу для ефективного засвоєння більшістю учнів;

– науковості;

– вміння застосовувати набуті знання з основ наук у повсякденному житті;

– використання останніх досягнень педагогічної науки [1].

Висновки. Отже, чи не єдиною можливістю забезпечення якісної освіти є отримання

повної, об'єктивної, реальної, правдивої та точної інформації про її стан. І тут важлива роль відводиться моніторингу якості освіти – відстеження на постійній основі стану об'єкта, фіксація стану і виникаючих проблем, що здійснюються на основі систематизації й опрацювання існуючих джерел інформації або на основі спеціально проведених досліджень і вимірювань.

Першочерговими завданнями є налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного і прогностичного супроводу управлінських рішень, подолання фрагментарності статистики, підготовка всебічної інформації з опорою на соціологічні дослідження (зміни в освітніх потребах різних прошарків населення і регіонів, всебічний моніторинг якості освіти, оцінювання ситуації споживачами освітніх послуг, динаміка соціокультурних орієнтацій учасників навчально-виховного процесу, мобільність світоглядних очікувань і установок відповідно до загальної соціокультурної динаміки у країні та світі).

Список використаної літератури:

1. Андрущенко В. П. Модернізація освіти: політика і практика / В. П. Андрущенко // Педагогіка і психологія. – 2002. – № 3. – С. 12–15.
2. Деякі аспекти впровадження систем менеджменту якості освіти у вузах // Матеріали 4-ої щорічної міжнародної конференції «Розбудова менеджмент-освіти в Україні», CEUME [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.management.com.ua/be/be024.html>
3. Козак О. Аналіз факторів впливу на якість вищої освіти в Україні / О. Козак // Галицький економічний вісник. – 2012. – № 4(37). – С. 5-10.
4. Лукіна, Т.О., Ляшенко О.І. Сутність категорії якості освіти в умовах реформування освітньої галузі.[Текст] / Т.О. Лукіна, О.І. Ляшенко // зб. наук. праць НАДУ при Президентів України. – К.: Наук. – 2003. – Вип. 2. – С. 126 – 134.
5. Философский словарь; [Текст] под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 712с.

Атаманчук Ю. Н. Влияние государства на качество высшего образования в Украине

Автором проведен анализ теоретических аспектов формирования новых механизмов воздействия государства на процессы реформирования высшего образования Украины, методы преодоления бюрократизма в образовании и в управлении ею. Представлен проект механизма по внедрению научных результатов в образовательные стандарты, который должен способствовать совершенствованию образовательного процесса и преодолению трудностей, с которыми столкнулись украинские высшие учебные заведения в процессе образовательных реформ.

Ключевые слова: высшее образование, реформа образования, вуз, управление качеством высшего образования, образовательные услуги.

Atamanchuk Yu. M. The influence of the state on the quality of higher education in Ukraine

The author analyzes the theoretical aspects of the formation of new mechanisms of state influence on the processes of reforming higher education in Ukraine, methods for overcoming bureaucracy in education and in its management. The project of the mechanism for the introduction of scientific results in educational standards is presented, which should contribute to the improvement of the educational process and overcoming the difficulties faced by Ukrainian higher educational institutions in the process of educational reforms.

Key words: *higher education, education reform, higher education institution, quality management of higher education, educational services.*

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
та земельного кадастру
Класичного приватного університету

С. М. Тютюнник

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність запровадження ефективної системи управління землями територіальних громад шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, а також здійснення реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що дасть можливість забезпечувати перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо.

Ключові слова: державне управління земельними ресурсами, децентралізація, земельні відносини, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, власність на землю.

Постановка проблеми. Земельні відносини як складова частина виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки. З огляду на це, використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка досі не знайшла остаточного вирішення, що, у свою чергу, пов'язане з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів.

На сучасному етапі реформування сфер економіки сфера земельних відносин також потребує докорінних змін, зокрема в управлінні земельними ресурсами. На нашу думку, в умовах децентралізації, у першу чергу, виникає необхідність визначити територіально межі повноважень органів місцевого самоврядування, а саме визначення їх прав щодо розпорядження землями територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науково-теоретичні положення щодо державного управління земельними ресурсами

сформовані багатьма науковцями (Д.І. Бабміндра, І.К. Бистряков, Ю.Д. Гуцуляк, Ю.Ф. Дехтяренко, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, В.М. Заяць, А.Г. Мартин, В.Я. Месель-Веселяк, Л.Я. Новиковський, А.Я. Сохнич, В.М. Трегобчук, А.М. Третьак, М.М. Федоров, М.А. Хвесик). Незважаючи на широке коло досліджених питань щодо ефективності системи управління земельними ресурсами, вітчизняною наукою недостатньо досліджені питання щодо управління землями територіальних громад та розвиток земельних відносин в умовах їх об'єднання та децентралізації. Отже, враховуючи складність та багатоаспектність проблеми, на сьогодні наукові розробки щодо повноважень управління землями територій сільських, селищних рад залишаються невичерпно вивченими і потребують більш ґрунтовного теоретико-методологічного опрацювання.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування запровадження ефективної системи управління землями територіальних громад шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, а також здійснення реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що дасть можливість забезпечувати перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад,

вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Конституцією України, територіальний устрій держави гарантується на засадах єдності та цілісності її території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з огляду їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, естетичних і культурних традицій. Земельні ресурси в межах держави слугують територіальною основою її суверенітету. У всі часи державне управління територією було одним із найважливіших у зовнішній та внутрішній політиці [1]. Зі зміною владних структур, політичної та економічної ситуації країни питання стосовно регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами завжди було, є і буде належати до найактуальніших та найскладніших, які потребують вирішення.

Одним із недоліків державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах є відсутність реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що унеможливорює чітке виконання функцій та повноважень щодо управління земельними ресурсами органів влади та органів місцевого самоврядування. В результаті відбувається перекриття управлінських функцій.

Очевидно, що державна діяльність у сфері регулювання земельних відносин здійснюється більш широко порівняно з управлінням земельними ресурсами. Тобто регулювання земельних відносин поширюється також на сферу громадських відносин, суміжну з галуззю земельних відносин, якщо це необхідно для забезпечення раціонального використання й охорони земель.

Управління землями сільських, селищних рад є перевагою відповідного органу місцевого самоврядування, що здійснює його у разі прямого волевиявлення населення. Основною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення самостійного вирішення населенням питань місцевого значення: володіння, користування, розпорядження комунальною власністю і, перш за все, формування об'єктів комунальної власності на землю в межах Земельного кодексу України. Лише за умови належного виконання таких функцій можлива постановка питання місцевого значення про во-

лодіння, користування і розпорядження земельною власністю [5].

Необхідність розширення кола повноважень щодо розпорядження землями сільських, селищних рад на благо розвитку місцевого співтовариства очевидна. Однак, як відомо, на території таких адміністративно-територіальних одиниць існують об'єкти з різними видами прав на землю. Земельним кодексом України визначено землі різних категорій, які, відповідно до чинного законодавства, не можуть належати до комунальної власності. Їхні межі визначають під час розподілу земель державної та комунальної власності.

Маючи значний фонд перерозподілу земель у власності, в органів місцевої влади з'являється можливість забезпечувати перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла тощо. Якщо місто або сільський округ не має земельного фонду для свого розвитку, органам місцевого самоврядування доводиться, у разі потреби, викуповувати земельні ділянки.

Залучаючи до ринкового обороту землі, що перебувають у власності, створюються передумови для формування земельного ринку і його подальшого розвитку, тим самим забезпечуються оптимальні умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче мати земельну ділянку у власності. Тому державна власність на території сільських, селищних рад значно гальмує розвиток земельного ринку [1].

Варто відзначити, що самостійно визначити перспективу розвитку земель територіальних громад, забезпечити виконання поставлених цілей і завдань не можуть окремо територіальні утворення, держава, підприємства чи організації. Тільки скоординована взаємодія всіх учасників забезпечує продуманий і погоджений розвиток території.

Органи місцевого самоврядування самостійно управляють комунальною власністю, формують і поповнюють місцевий бюджет коштом земельних платежів, установлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону земель. Разом із тим не виключена можливість наділення їх певними державними функціями зі встановленням відповідних адміністративно-правових відносин із вищими органами державного управління. Причому реалізація переданих функцій і повноважень підконтрольна державі.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. № 5245-VI закріплює децю обмежений перелік земель, що перебувають у комунальній власності: а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які, відповідно до затвердженої містобудівної документації, передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [2].

Передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішенням відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених Земельним кодексом. Отже, згідно з вищезгаданим Законом, починаючи з 1 січня 2013 р., всі землі в Україні вважаються розмежованими. В результаті розмежування понад 40% земельного фонду України залишилося у державній власності і трохи більше 4% перейшло в комунальну власність. Відсутність можливості у місцевих рад розпоряджатися землями за межами населених пунктів створює перешкоди розвитку сільських і міських територій.

Положення стосовно обмежень юрисдикції органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в межах населених пунктів зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування, що стає передумовою для проведення реформи децентралізації та законодавчого закріплення. Так, п. 213 Плану заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» в 2015 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р, розширює перелік земель, які закріплюються за органами місцевого

самоврядування. Він передбачає законодавче врегулювання питань передачі в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності [6]. Також на основі Концепції реформування і планів, прийнятих для проведення реформування системи органів влади, їх функцій та здійснення децентралізації влади, зокрема у сфері земельних відносин, було прийнято низку законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII закріпив повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, до яких належать повноваження щодо надання відомостей із Державного земельного кадастру та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону [3].

Місцева державна адміністрація, сільська, селищна, міська рада визначають можливість здійснення ними повноважень у сфері надання відомостей із Державного земельного кадастру, враховуючи можливості організаційного і технічного забезпечення їх реалізації. Отже, ухвалені закони про внесення змін у деякі законодавчі акти України з метою реалізації процесу реформування і планів розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин внесли зміни в чинне законодавство, що стало початком проведення децентралізації влади у сфері земельних відносин, і розширили повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері. Таким чином, законодавчо закріплено ширше коло повноважень за органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, але все ж таки ці зміни є тільки початком впровадження процесу реформування.

З метою продовження реалізації принципів реформування на основі Плану заходів та процесу реформування вважаємо за доцільне внести зміни у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування стосовно розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною

земель, що дасть змогу нормативно закріпити положення про децентралізацію повноважень у сфері земельних відносин. Метою внесення таких змін є запровадження ефективної системи державного управління і місцевого самоврядування шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, визначення правового режиму земель колективної власності, відумерлої спадщини та невитребуваних земельних часток (паїв), впровадження дієвого контролю з боку держави за дотриманням норм законодавства під час здійснення цих повноважень, а також посилення державного контролю за використанням та охороною земель усіх форм власності. Внесені до законодавчих актів зміни мають бути спрямовані на:

- делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності;
- передачу від районних державних адміністрацій до сільських, селищних, міських рад повноважень щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) та зміні цільового призначення земельних ділянок приватної власності;
- визначення правового режиму земель колективної власності шляхом визначення правових основ переходу таких земель та інших земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які судом визнані відумерлою спадщиною, та невитребуваних земельних часток (паїв) у комунальну власність;
- спрощення процедури отримання земельних ділянок у власність та користування, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано на набувача земельної ділянки, шляхом скасування необхідності отримувати дозвіл на розробку відповідної документації із землеустрою;
- посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форм власності, усунення дублювання функцій та зменшення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який буде здійснювати такий контроль, і надання йому широких повноважень.

Крім того, вважаємо за необхідне переведення у комунальну власність територіальних громад на території відповідної сільської, селищної, міської ради земель та земельних ді-

лянок під польовими дорогами, зокрема проєктними, лісосмугами, господарськими дворами (фермами, господарськими дворами тощо), інші земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які, за рішенням загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств і організацій, не підлягали поділу на паї, якщо такі землі або земельні ділянки не передані у власність у порядку, визначеному законом; земельні ділянки сільськогосподарського призначення (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), якщо такі земельні ділянки в порядку, визначеному законом, судом визнані відумерлою спадщиною; невитребувані (протягом 15 років із моменту видачі державного акта на право колективної власності) земельні частки (паї) у разі прийняття відповідного рішення судом. Такі зміни розширюють повноваження обласних, районних, сільських, селищних, міських рад, Київської міської ради у сфері земельних відносин, порівняно із закріпленими чинним законодавством за ними функціями.

Так, наприклад, згідно з чинним Земельним кодексом України, до повноважень сільських, селищних, міських рад, Київської міської ради у сфері земельних відносин на їх території належить розпорядження землями тільки територіальних громад [4]. Внесені пропозиції щодо децентралізації влади у сфері регулювання земельних ресурсів додають повноваження щодо розпорядження землями не тільки територіальних громад, але тих, що передбачають у розпорядженні землями державної та комунальної власності на їх території. У свою чергу, пропонуємо зменшити обсяг повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин порівняно із закріпленими чинним законодавством за ними повноваженнями. Так, повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику і здійснює державний нагляд (контроль) у сфері земельних відносин, обмежуються лише узгодженням рішення сільських, селищних, міських рад щодо передачі земельних ділянок із державної власності в комунальну, а не прийняттям такого рішення.

Крім того, вважаємо за доцільне позбавити повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин щодо прийняття рішення про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій. Отже, такі рішення мають

прийматися органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ і організацій. Зазначені вище функції закріплюють більше повноважень органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань (передача у власність, користування або вилучення їх з такого користування).

Нині проблемним залишається вирішення спірних питань, пов'язаних із використанням земель на території сільських, селищних та міських рад, але через децентралізацію влади у сфері регулювання земельних відносин такі спори зможуть вирішувати органи місцевого самоврядування. Це, зокрема, земельні спори щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, розташування обмежень у використанні земель і земельних сервітутів та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Отже, з передачею значних територій в управління органам місцевого самоврядування за ними передбачається закріплення ширшого кола повноважень щодо управління цими землями.

Висновки і пропозиції. Отже, процес децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин та внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель матиме позитивні соціально-економічні наслідки, а саме: посилення впливу територіальної громади на земельно-господарські відносини на селі; визначення правового режиму земель колективної власності, відумерлої спадщини та невитребуваних земельних часток (паїв); спрощення процедури отримання юридичними та фізичними особами у власність та користування земельних ділянок, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано на набувача земельної ділянки; посилення дер-

жавного контролю за використанням та охороною земель.

Таким чином, реформування у сфері земельних відносин та реалізація сучасної земельної політики щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні пов'язане, перш за все, із практичним визначенням права власності на землю, розвитком земельного ринку і створенням його інфраструктури, контролем якості землекористування й організацією заходів щодо поліпшення та відновлення земельних ресурсів на рівні територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Другак В. Земельна політика щодо створення системи еколого-економічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 06.09.2012 р. № 5245-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 36. – Ст. 472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – Ст. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-19.
4. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 01.03.2013 р. / під ред. В. Курило. – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 536 с.
5. Ефективність державного управління : [монографія] / [Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.]; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.
6. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 р. : Розпорядження Кабінету міністрів України № 213-р від 04.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#n9>.

Боклаг В. А. Государственное управление земельными ресурсами в условиях объединения территориальных общин в Украине

В статье обоснована необходимость внедрения эффективной системы управления землями территориальных общин путем делегирования органам местного самоуправления полномочий по распоряжению землями государственной собственности, а также осуществления реального разделения территории на земли государственной и коммунальной собственности, что даст возможность обеспечить перспективы развития объединенных территориальных общин, решать проблемы, связанные со строительством промышленных предприятий, зон отдыха, парков, жилья.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, децентрализация, земельные отношения, территориальные громады, органы местного самоуправления, собственность на землю.

Boklag V. A. State management of land resources in terms of unification of territorial communities in Ukraine

In the article the necessity of introduction of effective system of management of land of territorial communities by delegating to local governments the authority to dispose state-owned lands, and to carry out a real division of the territory into the lands of state and communal property, which will give the opportunity to provide the perspectives of development of the unified territorial communities to solve the problems associated with the construction of industrial enterprises, recreational areas, parks, and housing.

Key words: public land management, decentralization, land tenure, territorial community, local governments, ownership of land.

Н. А. Василюгааспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПІДТРИМКИ ДОМОГОСПОДАРСТВ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід державної підтримки домогосподарств у контексті забезпечення їх належного фінансового становища; визначено особливості вироблення та реалізації різними державами світу соціальної політики в цьому напрямі; окреслено шляхи застосування інструментів державної політики щодо спрямування заощаджень домогосподарств для економічного розвитку держави.

Ключові слова: домогосподарства, інвестиції, економіка, бюджет, споживання, заощадження.

Постановка проблеми. Важливим чинником розвитку економіки держав і регіонів світу є продумана державна соціально-економічна політика, спрямована щодо своїх громадян на забезпечення соціально-економічних прав і гарантій кожному, незалежно від місця проживання. Першочерговим завданням держави є соціальна підтримка домогосподарств, захист його від бідності. Розвинені держави накопили значний багаторічний досвід реалізації такої соціальної підтримки, а також впровадження дієвих механізмів щодо зростання фінансових ресурсів домогосподарств і спрямування їх заощаджень на розвиток економіки. Враховуючи складний фінансовий стан домогосподарств України, низький рівень їх заощаджень і незадовільні показники внутрішніх інвестицій із боку домогосподарств на рівні держави, актуальним є дослідження досвіду розвинених держав світу щодо державної підтримки домогосподарств та їх залучення до економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні питання розвитку домогосподарств досліджують такі науковці, як Т. Кізима [1], О. Коваль [2], І. Колосовська [3], Г. Коцюрубенко [4], Є. Носова [8], А. Прокопенко [9], Л. Прокопенко [10], М. Тарасюк [11], Л. Франченко [12], проте залишається недостатньо висвітленим питання досвіду розвинених держав щодо розроблення і впровадження дієвої політики підтримки домогосподарств.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження зарубіжного досвіду підтримки домогосподарств у контексті забезпечення їх належного фінансового становища та застосування

інструментів державної політики щодо спрямування заощаджень домогосподарств для економічного розвитку держави.

Виклад основного матеріалу. Згідно з рекомендаціями комісії ООН домашнє господарство складається з однієї або кількох осіб, резидентів, що мають спільні економічні інтереси, функції, поведінку і джерела фінансування [7, с. 62]. Нині більшість держав дотримується саме цього визначення ООН, але в окремих країнах використовуються й інші визначення, причому в одних країнах переважає спільне харчування, а в інших – спільне проживання. Зокрема, у деяких країнах (США, Швеція, Швейцарія) домогосподарством вважається особа або група осіб, що займають окреме житлове приміщення. Втім, більшість провідних зарубіжних та вітчизняних економістів і соціологів, які займаються дослідженням особливостей ведення домашніх господарств, дотримуються точки зору про їх провідну роль у відтворенні людського чинника виробництва: сукупність відносин, що виникають із приводу витрат на формування потенціалу та трудової активності людини в рамках сім'ї, утворюючи первинну ланку процесу відтворення робочої сили [5].

Однією з важливих проблем, що постали перед державою в умовах трансформаційних перетворень, є необхідність перегляду та зміни підходів щодо взаємодії держави і громадян. Саме відносини людини і суспільства визначають ступінь розвитку держави, рівень її демократизації та добробуту, оскільки розвиток людини як економічного суб'єкта зумовлюється еволюцією всієї економічної та фінансової те-

орії, а розвиток цивілізації є розвитком людини та її потреб. Домогосподарство – унікальне соціально-економічне утворення, основа життєдіяльності будь-якого суспільства. У ньому концентруються всі аспекти людського життя: біологічні, соціальні, економічні; а основою завжди була, є та залишається сім'я – заснова не на шлюбі і кровному зв'язку об'єднання людей, пов'язаних спільністю побуту і взаємною відповідальністю.

Державна політика у цьому напрямі має значний вплив на сферу фінансового забезпечення домогосподарств, формує передумови та виступає основою для можливостей функціонування та здійснення ефективного управління домогосподарствами власними фінансовими ресурсами. Адже з-поміж усіх проблемних аспектів розвитку домогосподарств більшості держав світу, в першу чергу, акцентується на таких сферах соціальної політики, як зайнятість, зокрема боротьба з бідністю, та зростання рівня доходів.

Поглиблення розривів у функціональному розподілі доходів найбільше зачепило розвинуті країни і зрештою призвело до глобальної фінансово-економічної кризи в 2008 р. Аналіз функціонального розподілу доходів, починаючи з 1980 р., свідчить про зростання частки віддачі від вкладеного капіталу, порівняно з часткою трудових доходів, яка знижувалася. Водночас ця тенденція притаманна й нерозвиненим країнам. У розвинутих країнах частка заробітної плати зменшувалась ще до настання кризи 2008 р. Так, за період з 1980 по 2007 рр. частка трудових доходів в Австралії, Бельгії, Нідерландах, Норвегії, Сполученому Королівстві, Сполучених Штатах, Фінляндії, Франції і Швеції знизилась на 5 процентних пунктів і більше, а в Австрії, Німеччині, Ірландії, Новій Зеландії і Португалії – на 10 пунктів і більше. Причому в багатьох країнах, включаючи Німеччину, Італію, США і Францію, значна частина зниження частки заробітної плати припадала на період 1980–1995 рр. У деяких країнах (у першу чергу, в Німеччині) ця тенденція зберігалась і після 2000 р. [15]. Це, насамперед, було пов'язано з відходом від повоєнної політики, одним із принципів якої було те, що темпи зростання заробітної плати мають збігатись із темпами зростання продуктивності праці. Нова політика країн із розвинутою економікою була спрямована на обмеження заробітної плати і реалізації заходів із підвищення конкурентоспроможності.

Зростання продуктивності праці і тиск на заробітну плату автоматично реорганізували розподіл доходів на користь капіталу.

Варто зазначити, що проблема концентрації багатства упродовж найближчих десятиріч поглибитись. Причина полягає в тому, що нині рівень прибутковості капіталу є вищим, ніж рівень економічного зростання. В умовах, коли економічне зростання незначне, доходи на капітал генерують більший рівень багатства, аніж доходи від праці. Це призводить до концентрації капіталу та зростання ролі спадкового капіталу в економіці, формування так званого спадкового капіталізму [14].

Нерівність спричиняє низку комплексних проблем: обмеженість доступу до освіти, «коло бідності», хвороби, соціальна напруженість та політична нестабільність, що викликані відсутністю вибору та можливостей у незахищеної частини суспільства. Нерівність звужує потенціал участі в соціальному житті суспільства та призводить до соціального виключення окремих людей, сімей та громад. Саме тому проблеми бідності й нерівності в європейських дослідженнях розглядаються у взаємозв'язку з проблемою соціального виключення та вважаються серйозними викликами соціальній безпеці в Європі.

Одним із важливих практичних завдань Європейського Союзу є побудова моделей багаторівневого державного управління, що забезпечувало б кращий соціальний захист груп населення з мінімальними статками та зменшення явищ бідності та соціальної ізоляції [9, с. 153].

Нині у країнах Європейського Союзу утворилося чотири моделі соціальної політики: скандинавська (соціал-демократична), англосаксонська (неоліберальна), континентальна (корпоративна) і південно-європейська (заснована на традиціях із великим значенням сім'ї).

Скандинавська модель поширена у Швеції, Фінляндії, Данії та Норвегії. Характерною рисою цієї моделі є надання державою широкого кола гарантій, пільг та соціальної підтримки всім громадянам у межах державного соціального забезпечення з високим рівнем дотацій сімейних бюджетів. Ця система фінансується шляхом високих податкових ставок на підприємницький дохід і прибутковий податок (вилучається до 65% доходів високоприбуткових груп населення). Це дає державі акумулювати великі обсяги ресурсів і перерозподіляти значні обсяги доходів. У Швеції соціальні витрати становлять май-

же 50% державних витрат. Соціальна політика націлена на недопущення бідності й забезпечення всім зайнятим громадянам пристойного рівня життя.

Англосаксонська модель, прийнята у Великій Британії та Ірландії, заснована на принципі надання гарантованого мінімального доходу, що забезпечує задоволення базових потреб. Фінансування соціальної системи розподілене між державою, роботодавцями та працівником (особисте соціальне страхування). Із державного бюджету фінансується соціальна підтримка сімей.

Континентальна модель, головні принципи якої заклали ще Отто фон Бісмарк, поширена в Німеччині, Австрії, Франції, країнах Бенілюксу. Центральне місце в ній посідає обов'язкове соціальне страхування, тісно прив'язане до зайнятості та сімейного стану. Фінансування відбувається, насамперед, у формі внесків працівників і роботодавців у страхові фонди, тобто держава не бере на себе основний тягар соціальної відповідальності.

Південно-європейська модель поширена в Іспанії, Португалії, Італії та Греції. Традиційно для неї був характерний низький рівень соціального забезпечення, а соціальний захист переважно належав до сфери турботи родичів, сім'ї та церкви за обмеженої участі держави. Ця модель стала вдосконалюватись лише протягом останніх десятиріч [10, с. 214–215].

На початку фінансової та економічної кризи Європейський Союз запропонував стратегію активного включення, побудовану на трьох принципах: підтримки доходів (право індивідів на адекватну ресурсну та соціальну підтримку в межах послідовних зусиль боротьби з соціальним виключенням), інклюзивних ринків праці (допомога для тих, хто може працювати, у вході, поверненні та перебуванні у стані зайнятості), доступу до якісних послуг (соціальна підтримка тих, хто її потребує, для сприяння соціальному включенню) [9, с. 176].

Отже, соціальна політика розвинених держав виконує регулюючу і стимулюючу роль у забезпеченні розвитку економіки й створенні умов для ефективного функціонування системи соціального захисту і є способом посилити економічну активність домашніх господарств.

У здійсненні політики соціального захисту деяких європейських країн із соціально-орієнтованою економікою також можна виділити різні підходи. Так, у німецькій системі соціального

захисту центральне місце займає соціальне страхування. Згідно з принципом самоуправління, установи соціального страхування наділені правовою, фінансовою й організаційною незалежністю від інститутів державного управління. Проте держава створює правову основу, здійснює правовий нагляд і перевірку діяльності органів соціального захисту. Установи, що здійснюють страхування, діють розрізнено: незалежно одна від одної діють організації з пенсійного забезпечення, медичні страхові організації тощо. Крім соціального страхування, передбачені механізми соціальної допомоги, яка надається в разі, якщо всі види страхових соціальних виплат вичерпано.

Для системи соціального захисту у Франції характерна доволі складна організаційна структура та висока частка видатків на соціальні програми, яка перевищує середній рівень у Європейському Союзі. Характерними рисами французької системи соціального захисту є: розгалужена система професійно-галузевих схем соціального страхування; розвинена система сімейних виплат, що стала результатом тривалої еволюції; вагома роль додаткових систем соціального захисту, особливо у галузі пенсійного й медичного страхування. Розподільний принцип фінансування є основою функціонування не лише державних схем соціального страхування, а й обов'язкових додаткових професійних систем страхування [3, с. 154].

Специфіка системи соціального захисту у Великобританії пов'язана із відсутністю спеціальних, організаційно оформлених інститутів, що займаються страхуванням конкретних видів соціальних ризиків (страхування по старості, по хворобі, від безробіття, від нещасних випадків на виробництві тощо), оскільки всі програми соціального захисту об'єднані в межах єдиної системи соціального захисту. Значною є роль державних установ у забезпеченні соціальними послугами та виплатами, а також їх тісний зв'язок із приватними страховими програмами. Британська система не передбачає існування цільових страхових внесків, призначених для утримання конкретних страхових програм (пенсійного, медичного страхування, пенсій за інвалідністю тощо).

Основним принципом системи соціального захисту у Швеції є її універсальність, тобто охоплення всіх прошарків населення. Наступним за важливістю принципом, характерним для багатьох європейських «соціальних» економік, є

принцип соціальної солідарності, який полягає у тому, що всі громадяни рівним чином і незалежно від соціального статусу беруть участь у фінансуванні системи соціального захисту, складаючи відповідний своїм прибуткам внесок. Необхідним елементом у такій системі є держава, яка бере на себе функції перерозподілу соціальних благ від забезпечених до найбільш уразливих категорій населення.

Рівень оподаткування у Швеції є одним із найвищих у світі, але така дорога система соціального захисту майже повністю компенсується високим ступенем соціальної захищеності населення, відсутністю суттєвої диференціації між багатством і бідністю і, відповідно, високою політичною й соціальною стабільністю [3, с. 155].

У Польщі діє система адресної грошової допомоги, визначення кола осіб, які претендують на грошові допомоги, призначення і виплата цих допомог є монополією державних органів. Підготовка відповідного законодавства і розроблення довготермінових програм у соціальній сфері здійснюється органами державного управління, хоча до цього залучаються і неурядові інституції [2].

Водночас пріоритетом державної політики розвинених держав в області фінансів домогосподарств є стимулювання інвестиційної спрямованості витрачання одержуваних доходів, тобто їх трансформація в організовані форми заощаджень. Від рівня реальних доходів домогосподарств залежить схильність до заощаджень. Низькодохідні групи населення взагалі не мають можливостей для заощаджень. Домашні господарства приймають рішення про пропорції споживання і заощадження як на основі поточних сукупних доходів у натуральній і грошовій формах, так і на основі очікуваних майбутніх надходжень, що пов'язано з наявністю диспропорцій в отриманні доходів у різні періоди функціонування домогосподарств. Варто зазначити відмінність у структурі сукупних витрат сільського і міського населення зберігається в усіх країнах. Оскільки вони мають різні економічні умови, устрої та стиль життя, хоча традиційно сума витрат міських жителів є більшою. Експерти схилиються до думки, що умови життя на селі є гіршими в усьому світі, порівняно з міськими.

Розміри потенційних заощаджень домогосподарств, що знаходяться в розпорядженні населення в організованому і неорганізованому вигляді, за розмірами порівнюються з держав-

ними і корпоративними інвестиціями в реальний сектор, а за деякими оцінками – з обсягами валового внутрішнього продукту. Так, в Японії накопичення населення складають близько 245% валового внутрішнього продукту, в США – 300%, у Франції – 135% [11, с. 12].

Дуже важливим є раціональний рівень заощаджень, як на рівні конкретного домогосподарства, так і національної економіки. Якщо норма заощаджень буде заниженою, це може стати причиною надмірного споживання, що не зможе тривати довго і стане причиною обманного процвітання. Наприклад, у США перевищується кредитоспроможність, водночас відсутні джерела капіталів, тому на цьому фоні утворюється кредитна експансія. Якщо ж показник заощадження завищений (як у Китаї), це призводить до недостатнього споживання, тобто не відбувається підтримка виробництва, що також є негативним для держави. Заощадження позитивно впливають на економіку лише, коли вони активні, тобто трансформуються в різноманітні форми інвестицій.

Заощадження домогосподарств розвинених держав є одним із найстабільніших джерел інвестицій в економіку. Однак заощадження населення потребують розвинутого фінансового механізму трансформації в інвестиції. Для того щоб мати вагомий вплив на розвиток економіки, такі заощадження мають становити значну частку валового внутрішнього прибутку (не менше, ніж 12–14% ВВП). Прикладом цього можуть бути країни, які у 60–80-х роках ХХ ст. досягли вражаючих темпів зростання: Японія – з рівнем заощаджень 20%; ФРН – 11%; Франція – 12% [13].

Водночас зростання заощаджень, зокрема в країнах із перехідною економікою, окрім економічного, має також вагоме соціальне і політичне значення, оскільки сприяє підвищенню життєвого рівня населення та його соціальної захищеності, зміцненню середнього класу й посиленню його фінансової незалежності. Насамперед, відзначимо, що населення розвинених країн давно усвідомило необхідність та важливість здійснення заощаджень із метою забезпечення себе від економічних негараздів у майбутньому. Ефективне формування заощаджень стало невід'ємною частиною фінансової культури більшості народів світу [1, с. 172].

Варто зауважити, що чималу роль у розвитку механізму колективного інвестування у розвинених країнах світу відіграє держава, яка усвідомлює, що цей спосіб трансформації заощаджень

в інвестиції створює надійне джерело залучення ресурсів для фондового ринку. Так, за останнє десятиліття кількість приватних інвесторів у Західній Європі збільшилася майже в 5 разів. Безумовно, жителі країн із високим рівнем життя і позитивною динамікою доходів мають більший запас заощаджень і кращі можливості для нагромадження коштів. Заощаджені кошти населення країн світу здебільшого використовують в інвестиційній діяльності. Так, фінансовий стан населення безпосередньо впливає на вибір інструментів інвестування. У менш розвинених державах це більш консервативні інструменти – банківські депозити (63%), які в «багатих» країнах становлять лише 28%. У більш розвинених державах 37% населення інвестує свої кошти в цінні папери, а також страхові і пенсійні програми (накопичувальне страхування життя). В країнах із середнім рівнем доходів домінують банківські депозити (41%) та цінні папери – 34% [13]. Натомість, у США та Швейцарії ледь частка активів населення вкладена в пенсійні фонди, а на другому місці перебувають інвестиційні фонди. У Німеччині найбільшим попитом користуються страхові продукти (страхування життя) та вкладення у валюту і депозити. Характерним для Франції є те, що до пайових інвестиційних і пенсійних фондів у населення взагалі немає інтересу, а його фінансові активи формуються шляхом купівлі валюти і здійснення депозитів (28,5%), страхування життя (33,4%) та купівлі акції (21,5%). Специфіка Японії та Кореї полягає в тому, що, крім валюти і депозитів, переважають страхові продукти, водночас пенсійні фонди користуються майже таким самим попитом, як і інвестиційні (в Японії – 2,1 і 2,1%; в Кореї – 12,1 і 12,09%, відповідно) [13].

Деякі з названих закономірностей пояснюються законодавчими ініціативами: наприклад, у Франції страхування життя заохочується податковими пільгами, а в США існують податкові пільги для відрахувань у пенсійні фонди. Однак у США активні вкладення на ринку капіталу і переважання пенсійних накопичень в активах домогосподарств можна пояснити не лише податковим та іншим законодавством, а й особливостями культури цієї держави.

Загалом відносини домогосподарств з іншими суб'єктами залишаються поза межами нормативно-правового регулювання, за допомогою якого держава могла б прямо впливати на фінансові процеси. Непрямими інструментами державного регулювання фінансових відносин

домогосподарств залишаються методи бюджетно-податкового регулювання [11, с. 16].

Висновки і пропозиції. Отже, державна політика підтримки домогосподарств у розвинених державах світу спрямована на їх захист і запобігання зниженню рівня життя громадян, формування механізмів стимулювання інвестиційного попиту. Втім, соціальна політика різних держав щодо домогосподарств має свої особливості. Це відображено в аналізі впровадження чотирьох моделей такої політики держав Європейського Союзу: скандинавської (соціал-демократичної), англосаксонської (неоліберальної), континентальної (корпоративної) і південно-європейської (заснованої на традиціях із великим значенням сім'ї), які спрямовані на підтримку фінансового стану домогосподарств. Їх заощадження відіграють надзвичайно важливу роль в економічних процесах, адже через дію широкого спектру інструментів інвестування вони слугують основним джерелом інвестицій, які визначають розвиток економік світу.

Україні важливо звернути увагу на активне впровадження передового досвіду зарубіжних країн у цьому напрямі. Однак це має втілюватися не в простому копіюванні політики, а у виробленні власної, яка враховує можливості державного управління та стан домогосподарств у державі, що є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Кізіма Т. Заощадження домогосподарств: світовий досвід і вітчизняні реалії / Т. Кізіма // Інноваційна економіка. – 2013. – № 7. – С. 171–176.
2. Коваль О. Досвід соціального захисту та роль організацій в Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawngo.net/?itemid=523>.
3. Колосовська І. Сучасні підходи у реформуванні соціальної політики держави як регулятора розвитку соціальної сфери / І. Колосовська // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 152–158.
4. Коцюрубенко Г. Зарубіжний досвід реформування соціальної політики як передумови формування фінансових ресурсів домогосподарств / Г. Коцюрубенко // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – Вип. 2(45). – С. 232–236.
5. Лыткина О. Трансформация семьи и домашнего хозяйства. Опыт социо-этнологического описания / О. Лыткина // Социологические исследования. – 2008. – № 5. – С. 119–125.
6. Мітал О. Вплив державної антикризової політики на інвестиційну поведінку населення в кри-

- зових умовах / О. Мітал // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 6. – С. 92–95.
7. Можайкина Н. Социально-экономическая сущность категории «домохозяйство» / Н. Можайкина // Вісник. Міжнародний слов'янський університет. – 2008. – Т. 11. – С. 61–68.
 8. Носова Є. Заощадження домогосподарств як джерело інвестиційних ресурсів в Україні / Є. Носова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Сер. «Економіка». – 2015. – № 2(167). – С. 73–80.
 9. Прокопенко А. Державна політика боротьби з нерівністю та бідністю: міжнародний досвід та висновки для України / А. Прокопенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 3 (26). – С. 170–179.
 10. Прокопенко Л. Вступ до європейської інтеграції : [навч. посіб.] / Л. Прокопенко ; за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 334 с.
 11. Тарасюк М. Роль та особливості функціонування фінансів домогосподарств у ринковій економіці / М. Тарасюк // Інноваційна економіка. – 2013. – № 9. – С. 11–16.
 12. Франченко Л. Використання заощаджень населення в інвестування економіки країни через структури фондового ринку / О. Франченко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 3(118). – С. 194–199.
 13. Allianz report on the level of world welfare: the highest assets growth from 2003 to 24 September 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF>.
 14. Piketty T. Capital in the Twenty-first Century / T. Piketty. – Harvard University Press, 2014. – 696 p.
 15. Trade and Development Report // New York and Geneva. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2012_en.pdf.

Василига Н. А. Зарубежный опыт поддержки домохозяйств: государственно-управленческий аспект

В статье проанализирован зарубежный опыт государственной поддержки домохозяйств в контексте обеспечения их должного финансового положения; определены особенности выработки и реализации социальной политики в этом направлении разными державами мира; очерчены пути применения инструментов государственной политики относительно направления сбережений домохозяйств для экономического развития государств.

Ключевые слова: домохозяйства, инвестиции, экономика, бюджет, потребление, сбережения.

Vasylyha N. A. Foreign experience in households support: state management aspect

Article analyses foreign experience in the sphere of household support, specifically in context of ensuring their due financial status, demonstrates specific features of developing and implementing social support policy in this direction in various counties across the world, outlines ways of implementing government policies in regards to directing households savings towards economic development of state.

Key words: households, investments, economics, budget, consumption, economy.

Н. В. Галицькааспірант кафедри управління освітою
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ ПРОЕКТАМИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті розкрито сутність правового механізму державного управління міжнародними проектами у сфері вищої освіти України. Проаналізовано основні нормативно-правові документи, які регулюють зазначену проблему. Визначено, що ключові поняття, які стосуються міжнародних проектів, зокрема у сфері вищої освіти, містяться у різних документах, тому потребують систематизації, а поняття міжнародного проекту у сфері вищої освіти відсутнє, тому потребує законодавчого закріплення.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, управління освітою, правовий механізм державного управління, вища освіта, міжнародний проект, правотворчість, законодавча діяльність держави.

Постановка проблеми. Вища освіта стала першою на шляху до реформування освітньої галузі відповідно до сучасних викликів, серед яких: глобальність вищої освіти, орієнтація на європейські стандарти та цінності, зокрема у сфері вищої освіти, входження системи вищої освіти України у Європейський простір вищої освіти тощо. Прийнявши Закон України «Про вищу освіту», багато аспектів у ньому законодавець не враховував. Внаслідок чого не всі важливі норми зазначеного Закону України виконуються, а питання, які потребують законодавчого закріплення, залишилися неунормованими.

Розширення міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти шляхом участі у спільних проектах вимагає вирішення на рівні держави нормативно-правових питань за допомогою відповідного механізму управління. Правовий механізм державного управління регулює зв'язок права і держави, а також вказує на обов'язок держави діяти на основі права. Державний вплив на суспільні відносини у сфері вищої освіти починається з видання нормативно-правових актів, якими встановлюється відповідний порядок і процедура вчинення дій щодо реалізації суспільних відносин у цій сфері. І тому впорядкування державою цієї важливої сфери за допомогою видання нових або розширення наявних нормативно-правових актів є умовою її спроможності ефективно здійснювати управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх публікацій з означеної проблеми дає підстави стверджувати, що питання правового механізму державного управління міжнародними проектами у сфері вищої освіти України є актуальним. Теоретичним та практичним аспектам державного управління, функціонування механізмів державного управління приділено багато уваги з боку таких провідних українських учених зазначеної галузі, як В. Авер'янов, І. Грицяк, І. Дегтярьова, Г. Дмитренко, К. Дубич, В. Загуменник, Т. Поспєлова, Л. Приходченко, О. Радченко, О. Руденко. Кожен із науковців розглядає механізми державного управління крізь призму своїх наукових інтересів, пропонуючи власну інтерпретацію та класифікацію. У сфері освіти, включаючи такі її ланки, як загальна середня, позашкільна, вища, післядипломна, освіта дорослих тощо, механізми державного управління досліджували, зокрема, С. Домбровська, Ю. Древаль, В. Луговий, Ю. Молчанова, Р. Науменко, Л. Паращенко. Варто зазначити, що, незважаючи на вже наявні дослідження та публікації щодо механізмів державного управління вищою освітою як загальної проблеми, не вирішеною залишається та потребує уточнення така її частина, як правовий механізм державного управління міжнародними проектами у сфері вищої освіти України.

Мета статті. Головною метою роботи є розкриття ролі правового механізму державного управління міжнародними проектами у сфері

вищої освіти України. Щоб досягти мети, ми поставили відповідні цілі (завдання): визначити правові основи державного управління у сфері вищої освіти, проаналізувати ключові нормативно-правові акти, які регулюють сферу вищої освіти України в частині міжнародної співпраці, дослідити проблему визначення понять у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Реформування усіх підсистем соціально-економічного життя потребує державного регулювання. В енциклопедії державного управління науковці зазначають, що державним управлінням є діяльність держави, спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основоположних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством [1]. На думку В. Загуменника, державне управління є видом діяльності держави, здійснення управлінського впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади, зокрема через організацію виконання законів із метою всебічного соціально-економічного та культурного розвитку держави, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов, за яких громадяни зможуть реалізувати свої права і свободи [2]. З нашої точки зору, державне управління полягає у регулюванні суспільних відносин шляхом здійснення державного впливу на відповідні сфери життя за допомогою спеціальних важелів. Цими важелями є механізми державного управління. Саме за допомогою впровадження і застосування механізмів на практиці державне управління функціонує ефективно.

В енциклопедії державного управління міститься таке визначення механізмів державного управління: це способи розв'язання суперечностей явищ або процесів у державному управлінні, послідовне виконання дій, які засновані на базових принципах, цільовій орієнтації [3]. В енциклопедичному словнику з державного управління механізми державного управління тлумачать як способи розв'язання суперечностей певного явища або процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності, використовуючи відповідні їй форми і методи управління [4].

У підручнику з державного управління знаходимо таке визначення: механізмами державного управління є практичні засоби, важелі,

стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, або іншу соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [5].

Найзмістовніше визначення механізмів державного управління відображено у наукових працях О. Радченка. Так, механізм державного управління являє собою системну сукупність інституцій, послідовних дій, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей, вирішення нагальних суспільно-політичних проблем шляхом державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених у суспільстві цінностей і правил; форма реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління [6].

В освітній сфері на основі загального поняття сформулювалося своє бачення механізмів державного управління зазначеною сферою – це важелі, засоби, стимули, методи, за допомогою яких суб'єкти управління освітою впливають на освітянську сферу з метою досягнення визначених цілей [7].

Правові механізми державного управління – комплекси взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети [4]. Правову основу державного управління вищою освітою складають Конституція та закони України, нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародні угоди, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, накази Міністерства освіти і науки України та ін.

Відзначимо, що світовий розвиток людства вимагає від учасників освітнього процесу бути мобільними. У зв'язку з цим Україна не може залишатися осторонь цього прогресу і має розширювати міжнародні зв'язки. Міжнародна діяльність України в контексті участі у міжнародних проектах у сфері вищої освіти є надзвичайно важливою, оскільки сприяє мобільності викладачів і студентів, міжкультурному діалогу, конкурентноспроможності учасників, вивченню позитивного досвіду інших країн у відповідних сферах діяльності тощо. Базовими законодавчими актами, які регулюють міжнародну діяльність у сфері вищої освіти є Конституція України, закони України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність». Перераховані акти є основними, проте не єдиними, що регулюють сферу вищої освіти. Варто

зазначити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» міжнародні проекти, у сфері вищої освіти також, підлягають обов'язковій державній реєстрації, яку здійснює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [8].

Більшість нормативно-правових актів містять положення щодо розширення міжнародної співпраці у сфері вищої освіти в контексті інтеграції її до міжнародного простору вищої освіти, зокрема, шляхом участі у міжнародних освітніх, а також наукових проектах. Так, Законом України «Про вищу освіту» передбачено, що міжнародне співробітництво вищих навчальних закладів передбачає участь у програмах міждержавного та міжуніверситетського обміну студентами, аспірантами, науковими та науково-педагогічними працівниками, проведення спільних наукових досліджень, участь у міжнародних освітніх та наукових програмах [9]. На шляху до досягнення зазначених цілей держава взяла на себе зобов'язання сприяти співпраці з Європейською мережею національних центрів інформації про академічну мобільність тощо, узгодженню Національної рамки кваліфікацій із рамкою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти, залучення коштів міжнародних фондів та інших організацій для виконання освітніх, наукових програм тощо [9].

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» не виділяє окремим розділом міжнародне співробітництво у сфері науки, хоча варто було б це зробити, оскільки в ньому зазначено багато норм щодо міжнародної співпраці у цій сфері. У ч. 2 ст. 66 зазначеного закону України законодавець пише, що міжнародна співпраця здійснюється, зокрема, шляхом участі у міжнародних наукових програмах, наприклад у рамкових програмах ЄС із досліджень та інновацій [10].

Варто зазначити, що Міністерство освіти і науки України станом на липень 2015 р. виступило бенефіціаром 37 міжнародних проектів у сфері освіти і науки, більшість з яких реалізовувались саме у сфері вищої освіти [11]. За даними, оприлюдненими на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, станом на березень 2017 р. Міністерство освіти і науки України є бенефіціаром 14 міжнародних проектів за підтримки країн-донорів, що реалізуються в Україні [12].

Відстежується негативна тенденція щодо зменшення кількості міжнародних проектів, зокрема у сфері вищої освіти, які реалізуються на території України. Така ситуація могла виникнути, по-перше, через закінчення терміну виконання проектів, або відповідних компонентів проекту. По-друге, це може свідчити про те, що держава припинила проявляти зацікавленість у цьому напрямі, що є неприпустимим, і не укладає міжнародні договори. По-третє, через відсутність чітко визначеного та нормативно закріпленого поняття «міжнародного проекту у сфері вищої освіти», у зміст якого б також була включена головна, спільна для всіх мета такого проекту.

Нормативно-правова база з питань вищої освіти має досить багато нормативних актів, які регулюють зазначену сферу суспільних відносин. Проаналізувавши основні закони України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність» та Постанову Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» в частині міжнародної співпраці шляхом участі у спільних міжнародних освітніх проектах, відзначимо певні моменти. Поняття «академічна мобільність» (Закон України «Про вищу освіту»), «грант» (Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»), «грантова угода», «бенефіціар», «виконавець», «відповідальна особа», «донор», «координатор проекту (програми)», «програма», «проект», «реципієнт» (Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги») врегульовані нормативно.

Найбільше ключових понять містить Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Жоден зі згадуваних актів держави не містить такого важливого поняття, як «міжнародний проект у сфері вищої освіти», що в подальшому може викликати непорозуміння у його трактуванні. Також зазначимо, що варто було б ці поняття систематизувати в одному нормативному документі, включивши поняття «міжнародний проект у сфері вищої освіти». На нашу думку, це значно б полегшило та пришвидшило доступ до необхідної інформації, допомогло б уникнути колізій щодо трактування понять, які нині взагалі не визначені.

Висновки та пропозиції. Питання правового механізму державного управління міжнародними проектами у сфері вищої освіти залишається актуальним та перспективним. Нормативно-правова база України, яка регулює зазначене питання представлена Конституцією, законами «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», Постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Незважаючи на те, що нормативно-правова база є достатньою, в ній немає важливого поняття «міжнародний проект у сфері вищої освіти». Подальші наукові розвідки стосуватимуться організаційно-функціонального механізму державного управління міжнародними проектами у сфері вищої освіти України, оскільки важливо не лише правильно виписати норму, імплементувати її, але й визначити відносини між органами державної влади, їх структурними підрозділами щодо здійснення державного управління міжнародними проектами у сфері вищої освіти України.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т.1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. Князєв (співголова), І. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CEncycloped_vydanniy%5C902a288d-d8fc-42de-b917-9ebd85e716cb.pdf
2. Загуменник В. Державне управління та виконавча влада в Україні: [Навчальний посібник] / В. Загуменник, В. Проценко. – Бендери: Київ: Б.и., 2015 (ДУВПП «Бендерська друкарня «Поліграфіст»). – С. 7.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. Сурмін (співголова), П. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CEncycloped_vydanniy%5C0fda71bf-77c5-434a-a274-8cfa410b90e6.pdf
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CEncycloped_vydanniy%5C14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf
5. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. Ващенко (заст. голови), Ю. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua//NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/5d5407e7-f2ef-4ec4-8f8a-42c075c9ffc9.pdf
6. Радченко О. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/03.pdf>
7. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / [Н. Протасова, В. Луговий, Ю. Молчанова та ін.]; за заг. ред. Н. Протасової. – К.; Львів : НАДУ, 2012. – 456 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/%5CNMKD%5Clibrary_nadu%5CNavch_Posybniky%5C43149163-90e1-4bdb-a2f2-d04dd0c9cbc9.pdf
8. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>
9. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
10. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19>
11. Перелік зареєстрованих діючих проектів міжнародної технічної допомоги, у яких МОН є бенефіціаром [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/activity/mizhnarodni-zvyazki/mizhnarodne-texnichne-spivrobotnicztvota-dopomoga/mizhnarodna-texnichna-dopomoga.html>
12. Перелік діючих проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=484b50b2-c41d-48a2-81bd-bb80e0893580&tag=PerelikProektivMizhnarodnoiTekhnichnoiDopomogiZareiestrovanikhVUstanovlenomuZakonodavstvomPoriadku>

Галицкая Н. В. Правовой механизм государственного управления международными проектами в сфере высшего образования Украины

В статье раскрыта суть правового механизма государственного управления международными проектами в сфере высшего образования Украины. Проанализированы основные нормативно-правовые документы, регулирующие данную проблему. Определено, что ключевые понятия, касающиеся международных проектов, в частности в сфере высшего образования, содержатся в разных документах, поэтому требуют систематизации, а понятие международного проекта в сфере высшего образования отсутствует, поэтому требует законодательного закрепления.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, управление образованием, правовой механизм государственного управления, высшее образование, международный проект, правотворчество, законодательная деятельность государства.

Halytska N. V. Legal mechanism of public administration for implementation of international projects in Ukrainian higher education

The article examines the essence of the legal mechanism of public administration for implementation of international projects in Ukrainian higher education. The basic regulatory legal documents are analyzed. It is determined that the key notions related to the international projects, particularly in higher education can be found in different documents, that's why they need systematization, the notion of international project in higher education is absent, that's why it needs legislative consolidation.

Key words: public administration, public administration mechanisms, administration in education, legal mechanism of public administration, higher education, international project, lawmaking, legislative activities of the state.

УДК 351:331.5

В. М. Дівнич

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

СВІТОВІ МОДЕЛІ РИНКУ ПРАЦІ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ

У статті досліджено світові моделі ринку праці, проведено аналіз досвіду іноземних країн щодо регулювання зайнятості. Розглянуто застосування окремих механізмів державного регулювання ринку праці.

Ключові слова: ринок праці, патерналістська модель, ліберальна модель, соціал-демократична модель, соціальний діалог.

Постановка проблеми. Ринок праці є одним із ключових і найскладніших елементів ринкової економіки. Ступінь його розвитку є якісною характеристикою соціально-економічних відносин у державі. Проте ті трансформаційні процеси, зміни та потрясіння, які сьогодні відбуваються в суспільстві, ставлять перед державою завдання пошуку дієвих та ефективних механізмів регулювання та розвитку ринку праці. Тому для розв'язання наявних проблем доцільно проаналізувати досвід інших країн у застосуванні різних механізмів регулювання та розвитку ринку праці, дослідити, які тенденції простежуються на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ринку праці та проблематиці державного регулювання ринку праці присвячено багато наукових праць вітчизняних науковців, серед яких В. Васильченко, О. Грішнова, Е. Лібанова, В. Онікієнко та ін. Крім того, чимала кількість наукових досліджень і публікацій, присвячених цій темі, була проведена Міжнародною організацією праці.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження основних моделей ринку праці, які склалися у світовій практиці, та вивчення досвіду іноземних країн у сфері державного регулювання основних процесів на ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Кожна країна має власну соціально-економічну стратегію, характеризується притаманною лише їй ментальністю, рівнем освіти, культурним середовищем та традиціями. Тому в кожній з країн формується її власна національна модель ринку праці. Аналіз вітчизняної літератури показав, що єдиний підхід до визначення моделей ринку праці відсутній. Різні дослідники залежно від того, під

яким кутом досліджують ринок праці, керуються різними критеріями і, відповідно, кількість та різновиди моделей в кожного різні. У даному дослідженні вважаємо за доцільне розглянути типи моделей ринку праці, запропоновані Е. Лібановою [1], яка зазначає, що, абстрагувавшись від випадковостей, можна виокремити три найпоширеніші моделі: патерналістську (Японія), ліберальну (США, Канада, Австралія) та соціал-демократичну (Швеція).

Головною ознакою патерналістської моделі є принцип «довічного наймання» та надання пожиттєвих гарантій працевлаштування роботодавцем. Найбільш цілісно ця модель реалізована в Японії, вона передбачає гарантії зайнятості працівникам аж до пенсійного віку, а зростання всіх виплат відбувається відповідно до стажу роботи. Японський ринок праці характерний тим, що в умовах ідеї «пожиттєвого найму» роботодавець стає родиною працівника, тобто діє на засадах патерналізму. Здебільшого працедавець забезпечує соціальну підтримку своєму працівнику в придбанні житла, охороні здоров'я та надає інші вигоди, які асоціюються з родиною. Хоча цей принцип не застосовується до всіх японських працівників, він дуже характерний для родинної чи групової орієнтації відносно на ринку праці.

Система трудових відносин і функціонування механізмів інфраструктури ринку праці в Японії в основному зосереджена на рівні підприємств. Підприємства в межах «пожиттєвого найму» забезпечують постійним працівникам гарантії зайнятості, повністю формують кваліфікацію працівників, оперативно приводять професійно-кваліфікаційний склад кадрів у відповідність до структури робочих місць, розвитку техніки і

технології, модифікації виготовленої продукції, забезпечують переміщення працівників у плановому порядку на нові робочі місця з метою розширення професійного профілю й готовності до внутрішньофірмової мобільності; підвищують розміри заробітної плати, преміальних, соціальних виплат залежно від віку, освіти, стажу роботи тощо.

Японський ринок праці меншою мірою сприяє безробіттю, ніж американський, тому що в разі скорочення виробництва на японському ринку праці або переміщують працівників на інші робочі місця, або скорочують тривалість робочого часу, зберігаючи кадри на підприємстві. Якщо виникає потреба, адміністрація фірм забезпечує таким працівникам необхідну професійну перепідготовку та виплачує їм повну заробітну плату, вважаючи, що звільнення працівників у разі скорочення виробництва і набір нових у період економічної активності обійдеться значно дорожче.

Особливим на японському ринку праці є також повільний процес оцінки й просування по службі. Багато японців чекають на підвищення по 8-10 років. Існує тенденція до групових підвищень. Тобто люди отримують підвищення водночас із рівними собі. Цим забезпечується зведення до мінімуму конфліктів та заздрощів, і нікого не турбує затримка в підвищенні. Особисті успіхи не заохочуються, на відміну від американської моделі, і будь-кого, хто спробує показати вищі показники, вважатимуть порушником групової гармонії, яка є найважливішою характерною особливістю відносин на ринку праці [2].

Американська або ліберальна модель притаманна США, Канаді, Австралії. Для неї характерні яскраво виражена децентралізація законодавства про зайнятість і допомоги по безробіттю, яка пов'язана з федеральним устроєм країни та існуванням у кожному штаті власного законодавства щодо зайнятості й безробіття. Трудові ресурси в цих країнах вирізняються високим рівнем мобільності та динамізмом.

Ця модель заснована на індивідуалізмі, обмеженому впливу держави і конкуренції. У разі скорочення виробництва фірми звільнюють працівників або переводять на іншу роботу. Колективними договорами охоплено лише чверть усіх робітників, про звільнення їх повідомляють напередодні, а не завчасно. Фірми приділяють мало уваги професійній підготовці робітників, за винятком підготовки специфічних спеціалістів.

Заробітна плата визначається на основі класифікації робіт і їх складності. Просування по службі відбувається швидко (3-5 років) і пов'язане не з розширенням професійно-кваліфікаційного профілю, а з переходом на нове місце роботи. Особливістю американського ринку праці є високий рівень контролю роботодавця за найманими робітниками, висока географічна і профспілкова мобільність робітників і більш високий рівень безробіття, ніж у Японії [2].

Шведська модель є еталоном соціал-демократичної моделі. Ринок праці Швеції, де, власне, і було сформовано на межі 40-50-х років XX століття

Р. Мейднером і Г. Рейном цю концепцію, що спирається на проведення державою активної політики ринку праці та попередження безробіття. На підготовку і перепідготовку кадрів, на створення нових робочих місць Швеція витрачає більше коштів, ніж будь-яка країна ОЕСР, економлячи на соціальному відшкодуванні збитків своїх громадян внаслідок безробіття.

У цій моделі ринку праці привертає увагу передусім розв'язання проблем зайнятості завдяки активній політиці на ринку праці. На профпідготовку працівників і створення робочих місць Швеція витрачає більше, ніж будь-яка інша країна. Усе це стає можливим в умовах розвиненості механізмів інфраструктури ринку праці на національному рівні: зокрема, забезпечення зайнятості населення, профпідготовки кадрів, соціального захисту, регулювання трудових відносин.

Основні елементи шведської моделі ринку праці:

- непрямі податки на товари та послуги, які перешкоджають швидкому зростанню попиту та інфляції, стимулюють банкрутство нерентабельних підприємств; зростання прибутків стримується з метою уникнення інфляційної конкуренції між високоприбутковими підприємствами;

- рівність оплати рівної праці поза залежністю від фінансового стану підприємства; це примушує менш прибуткові підприємства скорочувати чисельність працівників чи взагалі припиняти свою діяльність, а більш прибуткові – платити нижче можливого для них рівня;

- сполучення низької інфляції та повної зайнятості в довгостроковій перспективі, зокрема шляхом субсидій підприємствам на утримання неконкурентоздатних працівників чи надання їм робочого місця в державному секторі;

– селективна державна підтримка зайнятості в неефективних сферах економіки, які забезпечують соціально необхідні послуги.

Державний сектор охоплює витрати на соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, науку, культуру, управління різними муніципальними органами. Крім того, сюди належать витрати на оборону й охорону суспільного порядку. Приблизно кожен третій швед зайнятий у суспільному секторі. 65% валового національного продукту витрачають на суспільні виплати, допомоги, пенсії, а також на фінансування системи освіти, охорони здоров'я та побутових послуг.

Важливим засобом для забезпечення соціальної рівності й загального добробуту є здійснення відповідної податкової політики. Відповідно до принципу прогресивного обкладання податками з доходів може бути відраховано від 10 до 70%. У результаті такої політики в державному та комунальному бюджетах акумулюються засоби для фінансування майже всієї соціальної інфраструктури.

Досягнення повної зайнятості передбачає боротьбу з безробіттям, але, на відміну від інших країн, зроблено акцент не на виплату допомоги з безробіття, а на організацію суспільних робіт. Лише 10% витрат на регулювання ринку праці виділено на компенсацію в разі безробіття, а 90% – на різноманітні заходи зі стимулювання зайнятості. Регулювання ринку праці здійснюється шляхом організації та перекваліфікації робочої сили, фінансування переміщення підприємств, збільшення попиту за допомогою промислових замовлень. Різними формами навчання й перекваліфікації постійно охоплено до 35% дорослого населення країни. На здійснення активної політики на ринку праці з державного бюджету виділяють 7% коштів – стільки ж, скільки виділяють на потреби оборони.

Проте політика зайнятості на ринку праці цієї моделі сьогодні втрачає свою ефективність. Державний бюджет надміру перевантажений видатками на соціальну сферу, це відбувається на тлі формування споживацького ставлення громадян до держави, що засвідчує необхідність суттєво модернізувати соціал-демократичну модель [2].

Проте варто відзначити, що як у всіх європейських країнах, так і в США та Японії чітко простежується ідеологія мінімального втручання держави в ринковий механізм. З метою підвищення гнучкості економіки та її пристосо-

ваності до потреб стрімкого науково-технічного розвитку багато країн провели децентралізацію механізму регулювання ринку праці та передали відповідні функції органам влади штатів і муніципалітетів. Тут слід відзначити, що питання децентралізації не лише є актуальним у розгляді механізмів регулювання процесів на ринку праці, а загалом є одним із фундаментальних принципів системи державного управління розвинених країн.

Сьогодні Україна перебуває в процесі децентралізації системи державного управління, саме тому іноземний досвід та ефекти від цього процесу особливо важливі для нас.

Регіональна державна політика більшості розвинених країн базується на створенні у відсталому регіоні сприятливих економічних умов для залучення і функціонування приватного капіталу за допомогою податкових пільг. Держава бере на себе зобов'язання сприяти розвитку інфраструктури, організації центрів перепідготовки робочої сили. Реалізація регіональної політики покладається на місцеві органи влади. Державна політика з регіонального розвитку і регулювання робочої сили полягає в стимулюванні переміщення працівників із району з високим безробіттям в райони, де є незадоволений попит на робочу силу. Цим досягається, по-перше, пом'якшення регіональних диспропорцій попиту-пропозиції робочої сили, зниження структурного безробіття і, по-друге, забезпечення кадрами районів, що розвиваються [3, с. 122].

Окреме місце в системі механізмів регулювання процесів на ринку праці світова спільнота відводить соціальному діалогу та соціальному партнерству.

У країнах, де запроваджений соціальний діалог, у державному управлінні він забезпечує пошук прийнятних шляхів поєднання економічного і соціального прогресу, підвищення добробуту, соціальної безпеки, стабільності та справедливості в суспільстві. Ґрунтуючись на технології добровільних багатосторонніх ініціатив, соціальний діалог діє як каталізатор реформ та інституціональних інновацій у державному управлінні, забезпечує консенсус, прозорість, відкритість, інституційну та політичну відповідальність учасників, сприяє налагодженню співпраці між усіма секторами суспільства [4, с. 7-8].

Проте, обґрунтовуючи переваги соціального діалогу, слід розуміти, що вони будуть можливими лише за умови наявності добре функціону-

чої системи соціального діалогу. Різноманітний досвід розвитку соціального партнерства в країнах Західної Європи підтверджує його ефективність. Соціальне партнерство все більше відіграє в цих країнах роль ефективного чинника соціальної стабілізації та стійкості.

Залежно від рівня переговорних процесів можна виділити три основні моделі соціального діалогу.

Перша модель сформувалася на півночі Європи: у Швеції, Фінляндії, Норвегії, Бельгії. Вона характеризується активним втручанням держави в трудові відносини та їх регулюванням шляхом законодавчого забезпечення трудових відносин і соціального партнерства. Крім того, у цій моделі запроваджено трирівневість партнерства: національний та галузевий рівні, рівень підприємства (виробничий). У Бельгії, наприклад, на загальнонаціональному рівні діє Національна рада з праці. До неї входить однакове число учасників від кожного з трьох партнерів. Держава бере на себе законодавчу функцію. На другому, галузевому рівні створюються «паритетні комісії». На рівні підприємства питання вирішуються на двосторонній основі: підприємці – профспілки.

Друга модель соціального діалогу відрізняється однорівневістю. Притаманна вона Великій Британії, Ірландії, Греції, Іспанії, Канаді, США, Японії, ряду країн Латинської Америки. Ця модель обмежується укладанням колективних договорів в основному на рівні підприємств, без будь-якого втручання в соціально-трудові відносини з боку держави, окрім законодавчого їх регулювання. Об'єднання підприємців, як і профспілок, через своїх депутатів намагаються вплинути на законодавство, а вже через нього – на відносини між соціальними партнерами виробничого рівня.

Третя модель типова для решти країн Західної Європи (Німеччина, Австрія, Нідерланди, Швейцарія та інші країни). Може розглядатися як проміжна між першою і другою моделями. За цією моделлю головний акцент у соціальному діалозі зроблено на його галузевому рівні. На рівні всієї країни спільні угоди трьох сторін не приймаються. Співпраця обмежується консультаціями, які мають рекомендаційний характер. Колективні договори на підприємствах, як правило, не укладаються. Підприємства орієнтуються на параметри галузевої угоди та керуються ними.

Однією з форм реалізації такої моделі є так звана «зразкова» угода, яка укладається в про-

мисловій галузі та є свого роду орієнтиром для інших. Ця модель широко застосовується в Нідерландах і Швейцарії. У Нідерландах 200 галузевих угод поширюються на більшість компаній та їхніх працівників. У Швейцарії прийнято біля 500 регіональних і галузевих угод, які охоплюють майже 1,5 млн працівників [5, с. 20].

Проте у світі немає моделі, яка гарантувала б низький рівень інфляції, міжнародну конкурентоспроможність підприємств, стабільне підвищення заробітної плати, високу соціальну захищеність, трудову згоду та перспективи повної зайнятості. Ідеальна модель соціального діалогу має бути гнучкою, щоби швидко пристосовуватися до міжнародної конкуренції, національної економіки та політичної ситуації. Тому протягом останніх років в Європі стає помітною тенденція до зменшення ефективності централізованих моделей соціального діалогу й зростання децентралізованих.

Окремої уваги заслуговує зарубіжна практика врегулювання зайнятості сільського населення, яке в Україні становить близько третини від загальної кількості населення країни (30,9%) [6], адже вона містить багато різноманітних аспектів і напрямів. Серед них велику роль відіграє державна підтримка розвитку фермерських господарств, які функціонують в економічно-розвинутих країнах – США, Канаді, Японії, ФРН [7]. Так, у США фермерам-початківцям пропонується кілька варіантів програм допомоги: кредитні програми фермерів, фінансова програма заохочення до збереження земель. Цьому сприяють прийняті державою законодавчі акти, що регулюють питання оподаткування сільськогосподарських угідь, ціноутворення, компенсаційних виплат, ринкових квот тощо.

У Бельгії існує практика надання пільгових кредитів на термін до 25 років. Гарантом надання таких кредитів є держава. Цікавим також є досвід Фінляндії, сільське господарство якої знаходиться в зоні впливу несприятливих природно-кліматичних умов. Сільгоспвиробникам надається дотація, що складається з двох головних частин – дотації від Європейського Союзу та національної дотації, що сплачується з власних коштів [8].

Висновки та пропозиції. Ми живемо в епоху, коли практично всі суспільні процеси дуже стрімко розвиваються і змінюються. Ринок праці є яскравим прикладом таких глобалізаційних процесів. Наша держава перебуває лише на стадії становлення ринкової економіки та

потребує пошуку дієвих механізмів державного регулювання ринку праці, які б допомагали ефективно справлятися з усіма викликами і проблемами, породженими нестабільною політичною і економіко-соціальною ситуацією в країні.

Розглянувши основні моделі ринку праці, які склалися в світі, а також дослідивши практику іноземних держав в частині механізмів регулювання ринку праці, можна зробити висновок, що їхній досвід може стати корисним під час формування політики регулювання зайнятості та зміг би послугувати орієнтиром у розвитку вітчизняних механізмів державного управління трудовим потенціалом.

Список використаної літератури:

1. Лібанова Е.М. Ринок праці / Е.М. Лібанова. – К. : ЦНП, 2003. – 224 с.
2. Волкова О.В. Ринок праці. Навчальний посібник / О.В. Волкова. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 624 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/20080215/ekonomika/zarubizhni_modeli_rinkiv_pratsi.
3. Гургула О.М. Зарубіжний досвід регулювання зайнятості населення та можливості його використання в Україні / О.М. Гургула // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_06/economic_06_4.pdf#page=121.
4. Петроє О.М. Міжнародні стандарти та механізми інституціоналізації європейського соціального діалогу в галузі державного управління / О.М. Петроє // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 233-243.
5. Горелов Д.М. Формування соціального діалогу в сучасних умовах : світовий досвід та українська практика / Д.М. Горелов, О.А. Корнієвський, Ю.В. Опалько, Г.О. Палій / за ред. М.М. Розумного. – К. : НІСД, 2011. – 47 с.
6. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
7. Якобінчук В. Політика зайнятості та її вплив на зменшення рівня бідності в Україні з огляду на досвід США та країн ЄС / В. Якобінчук // Україна : аспекти праці. – 2002. – № 3. – С. 13-18.
8. Мельник Л.А. Врегулювання проблем зайнятості в зарубіжних країнах : досвід для України / Л.А. Мельник, В.С. Толуб'як // Інвестиції : практика та досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2014.pdf#page=109.

Дивныч В. М. Мировые модели рынка труда и иностранный опыт государственного регулирования рынка труда

В статье исследованы мировые модели рынка труда, проведен анализ опыта зарубежных стран по регулированию занятости. Рассмотрено применение отдельных механизмов государственного регулирования рынка труда.

Ключевые слова: рынок труда, патерналистская модель, либеральная модель, социал-демократическая модель, социальный диалог.

Divnych V. M. World models of labour market and foreign experience of government control of labour market

In the article investigated the world models of labour market, analyzed the experience of foreign countries to regulate employment. Application of separate mechanisms of government control of labour market is considered.

Key words: labour market, paternalistic model, liberal model, social democratic model, social dialogue.

Л. П. Івашина

здобувач кафедри державного управління та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ

У статті проаналізовано проблеми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму. Автором представлений розподіл повноважень між ними та визначені шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: сільський зелений туризм, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, взаємодія, повноваження.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації та формування обласних територіальних громад розвиток сільського зеленого туризму як необхідний вид діяльності для відпочиваючих і селян, сільських громад, регіонів і держави загалом забезпечує відносини із сільською спільнотою, використовує цінності села з максимальним збереженням природного середовища, соціально-економічного розвитку села, вирішує всі питання державної політики та місцевого значення.

Органи публічної влади поділяються на органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Тому велика увага звертається на їх взаємодію, ефективний розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму. Саме тому проблема взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму є досить актуальною і пов'язана з трансформаційними реформами, що сьогодні відбуваються в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що проблеми взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму аналізуються в працях цілого ряду відомих українських вчених: Ю.В. Алексєєвої, В.І. Биркович, Т.В. Божидарнік, Л.І. Давиденко, Д.Г. Дармостук, Л.М. Донченко, Є.Г. Козловський, Н.Й. Коніщева, С.С. Кравцов, М.І. Пірен, В.С. Пеньковський та інші.

Проте невирішеною залишається проблема єдності підходів щодо вирішення проблеми законодавчого та функціонального забезпечення взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму.

Метою статті є аналіз основних проблем взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування у розвитку сільського зеленого туризму для стійкого розвитку сільських населених пунктів і визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Характер взаємодії органів публічної влади у розвитку сільського зеленого туризму в Україні визначається Конституцією України та чинними нормативно-правовими документами, а саме Законом України «Про туризм» [1], проектом Закону «Про сільський зелений туризм» [2], Концепцією Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року [3] тощо.

Напрями освоєння, розвитку та регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості України визначаються органами публічної влади відповідно до програм розвитку сільського туризму. Державне регулювання сільського зеленого туризму – це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо створення туристичної інфраструктури, охорони заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів в розвитку сільського туризму. На думку науковця Ю.В. Алексєєвої, державне регулювання туристичної діяльності – це «сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо» [4].

Отже, державна політика в галузі сільсько-го зеленого туризму визначається через гілки законодавчої та виконавчої влади. Особлива увага приділяється регулюванню туристичної діяльності в сільській місцевості в кожній з гілок влади. Публічне регулювання розвитку сільського туризму реалізується шляхом економічного, правового та адміністративного впливу через законодавчі та нормативні акти, які підтверджують законність його функціонування в Україні; це:

- Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 р. № 1282-IV (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 222-19 від 02.03.2015 р.) [1];
- право особистих селянських господарств займатися сільським зеленим туризмом, що визначено в статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» № 742 від 15.05.2003 р. [5].

Сьогодні існують різні організаційні системи управління сільським зеленим туризмом – від міністерств до сільських, селищних рад, адміністрацій, прямо підлеглих уряду. Як зазначає український вчений Божидарнік Т.В., «деякі країни світу здійснюють керування туристичною діяльністю тільки на рівні регіональних органів державної влади, інші – не мають державних важелів регулювання сферою туризму взагалі [7].

Органи публічної влади в системі регулювання сільського туризму в Україні представлені органами законодавчої та виконавчої влади як на державному, так і на місцевому рівні. Закон України «Про туризм» визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей. Згідно із цим Законом держава проголошує туризм як «один з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури» [8].

Згідно з Концепцією Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року процес державного регулювання сфери сільського зеленого туризму потребує здійснення комплексу організаційних, економічних, фінансових, управлінських та інших заходів як складових ефективною реалізації державної політики [3]. Державне регулювання розвитку сільського зеленого туризму здійсню-

ється Верховною Радою України, Кабінетом міністрів України, центральним органом виконавчої влади з питань туризму, та міністерствами, які опосередковано впливають на його розвиток, а це: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство інформаційної політики України.

Центральним органом державної виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, що відповідно до Конституції України та законів України забезпечує діяльність всіх міністерств, реалізовує державну політику в галузі сільського зеленого туризму, має повноваження затверджувати програми розвитку туризму в Україні, фінансувати їх виконання відповідно до бюджетного законодавства, приймати нормативно-правові акти, що регулюють відносини в туристичній діяльності, вживати заходів щодо забезпечення безпеки туристів, захисту їхніх прав, інтересів і власності тощо.

Міністерство аграрної політики та продовольства України забезпечує реалізацію державної аграрної політики у галузі сільського господарства, безпечності харчових продуктів, у сфері захисту рослин, земельних відносин, лісового господарства, контролю в агропромисловому комплексі, створює сприятливі умови для вдосконалення й розвитку сільського туризму, підтримки пріоритетних напрямів туристичної діяльності у сполученні з сільськогосподарською діяльністю.

Міністерство екології та природних ресурсів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та радіаційної безпеки.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України забезпечує визнання розвитку сільського зеленого туризму важливими ланками економіки, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туризму, встановлення системи статистичного обліку і звітності у розвитку сільського туризму, регулює державну по-

літику з питань розвитку підприємництва у розвитку сільського зеленого туризму.

Міністерство закордонних справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики зовнішніх відносин у розвитку сільського зеленого туризму. Головними завданнями є участь у розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку сільського зеленого туризму, у забезпеченні національних інтересів і безпеки України, створення сприятливих умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності при розвитку в'їзного сільського зеленого туризму.

На думку науковця Н.В. Коніщевої, «до основних напрямів державної туристичної політики в Україні належать: захист прав подорожуючих; захист інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту; всіляка підтримка внутрішнього та в'їзного туризму» [9].

Діяльність Міністерства культури України спрямована на формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, культурних цінностей тощо.

Міністерство освіти і науки України – головний орган у системі виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної та інтелектуальної власності.

Міністерство охорони здоров'я України забезпечує реалізацію у сфері охорони здоров'я.

Міністерство соціальної політики України є головним органом у системі виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, трудових відносин, соціального захисту, обслуговування населення, з питань оздоровлення та відпочинку дітей.

Міністерство фінансів України – головний орган у системі виконавчої влади з фінансових питань, формування державної політики у сфері надходжень до бюджету та забезпечення виконання його видатків.

Міністерство інформаційної політики України забезпечує надання рекламної інформації щодо розвитку сільського зеленого туризму.

На сьогодні основним профільним органом, що регулює сферу туризму в Україні, є Міністерство інфраструктури України як головний орган виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у туристичній сфері, діяльності курортів, дорожнього госпо-

дарства, забезпечення захисту і безпеки туристів, надання всебічної допомоги регіонам у створенні інфраструктур із розвитку сільського зеленого туризму як важливої ланки туристичної галузі України.

У сучасних умовах децентралізації та формування обласних територіальних громад вищезазначені відомства спонукають населення більше уваги приділяти благоустрою сільських поселень, реформуванню транспортної інфраструктури, відновленню роботи місцевих закладів культури, забезпеченню екологічної чистоти довкілля і вирішенню нагальних соціально – економічних проблем села завдяки додатковим надходженням до бюджетів місцевих органів влади.

Отже, розвиток сільського зеленого туризму є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави, що визначається державним регулюванням, формуванням і здійсненням реалізації державної політики, спрямованої на його розвиток. Можна стверджувати, що державне регулювання розвитку сільського зеленого туризму здійснюється з метою забезпечення прав громадян на відпочинок, відновлення та зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб тощо.

Регулювання розвитку сільського зеленого туризму на місцевому рівні здійснюється місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а саме: системами рад: обласних, районних, селищних, сільських, також іншими органами в межах її повноважень. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад [8]. Це різні за своєю юридичною природою і насамперед за функціями та повноваженнями системи місцевої влади. На практиці реалізація функцій і повноважень обох органів місцевої влади породжує спірні питання щодо встановлення меж їх функцій і повноважень, способів. Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень вирішують питання з розвитку сільського зеленого туризму, а саме сприяють розвитку сільського зеленого туризму в регіоні, заохочують селян до роботи в цій сфері туризму, вживають заходи з розвитку соціальної інфраструктури й благоустрою сіл з метою підвищення їхньої туристичної привабливості, контролюють розробку програм розвитку сіль-

ського туризму в регіоні, вирішують інші питання розвитку сільського та сільського зеленого туризму в регіоні відповідно до законодавства України.

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень вирішують питання з розвитку сільського зеленого туризму таким чином:

- під час розроблення проектів місцевих програм передбачають програми розвитку сільського туризму;

- створюють на місцях сприятливі умови для заохочення місцевого населення до роботи в розвитку сільського зеленого туризму;

- вживають заходи з розвитку соціальної інфраструктури й благоустрою сіл з метою підвищення їхньої туристичної привабливості, надають послуги у сфері сільського зеленого туризму;

- співпрацюють з органами державної влади у вирішенні питань розвитку сільського зеленого туризму;

- вирішують на місцях питання розвитку сільського зеленого туризму відповідно до законодавства України.

Програми розвитку сільського туризму є невід'ємними складовими частинами державних цільових, регіональних, місцевих та інших програм розвитку туризму. Місцеві програми розвитку туризму затверджують сільські, селищні, міські ради, до повноважень яких належать: визначення коштів місцевих бюджетів, вживання заходів для стимулювання об'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з надання туристичних послуг, заохочення селян до надання туристичних послуг в розвитку сільського зеленого туризму, патріотичного, екологічного виховання населення, створення нових робочих міст та збільшення надходжень від туристичної діяльності до відповідних бюджетів; розвиток соціальної інфраструктури і благоустрою сіл; забезпечення конституційних прав громадян на відпочинок та інших прав громадян; забезпечення безпеки громадян під час здійснення ними туристичних подорожей із сільського туризму тощо.

Прикладом є програми, розроблені в регіонах, які задовольняють туристичні потреби сільського населення та гостей села, забезпечують комплексний розвиток регіону за умови збереження історико-культурної спадщини. Відповідальними за виконання програми заходів, забезпечення їх реалізації є відділи обласної державної адміністрації, районні державні ад-

міністрації, районна рада, селищна та сільська ради, адже саме туристична галузь є важливим чинником стабільного збільшення надходжень до бюджету, істотного позитивного впливу на стан справ у багатьох галузях економіки: транспорті, торгівлі, зв'язку, будівництва, сільського господарства, тощо.

Однією з найважливіших проблем розвитку туристичної діяльності в сільській місцевості України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив у розвитку сільського туризму. Проте зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку сільського туризму можна досягти лише за умов тісної співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських ініціатив. Сьогодні розвиток сільського туризму має нерозвинену соціальну інфраструктуру, недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною діяльністю в сільській місцевості; також проблемами є ускладнена на державному рівні стандартизація туристичних послуг, поліпшення їхньої якості, впровадження ефективних механізмів взаємодії органів публічної влади та державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Реалізація зазначених шляхів дасть змогу підвищити ефективність державного регулювання сфери сільського зеленого туризму і, як зазначав український науковець Л.М. Донченко, «забезпечити дійову координацію заходів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій» [10]. Це сприятиме збільшенню відвідувачів на регіональному ринку туристичних послуг, організації нових робочих місць, збільшенню надходжень до державного та місцевих бюджетів, підвищенню рівня та якості життя сільського населення. Місцева влада зобов'язана орієнтуватися в тому, яку користь приносить і які витрати спричинює розвиток сільського туризму. Органи місцевого самоврядування повинні робити свій внесок у підтримку й розвиток сільського зеленого туризму завдяки допомозі в організації виставок, регіональних ярмарків, конкурсів, а також сприяти таким ініціативам, як будівництво або реконструкція спортивних майданчиків, реклама тощо. Сільська рада має у власності майно, яким може розпоряджатися для створення фінансових інститутів, реалізовувати власну інвестиційну політику, а також активізувати дохідну господарську діяльність, яка сприяє розвитку сільського туризму, створенню

нових робочих місць, збільшенню пропозиції товарів і послуг сільського населеного пункту.

Висновки з дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Розвиток сільського туризму в Україні має багато проблем, які потребують розв'язання шляхом взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що є досить актуальним в умовах децентралізації та формування громад. Для активізації туристичної діяльності в сільському населеному пункті необхідно забезпечити якісне середовище, яке сприятиме розвитку сільського туризму, започаткувати ініціативи власників сільських садиб і сільського населення, що мають бути підтримані на державному та місцевому рівнях. У першу чергу необхідно вирішити питання державної фінансової, законодавчої підтримки, що надалі впливатиме на розвиток сільського туризму через ефективне використання природних ресурсів, на які багата сільська місцевість.

Впровадження вищезазначених заходів допоможе створити конкуренцію на ринку послуг сільського зеленого туризму, сприятиме зростанню доходів сільських жителів та виведе з «тіні» селянські господарства, які займаються розвитком сільського туризму.

Для України стратегічно важливо швидко подолати відставання у сфері сільського зеленого туризму і реалізувати наявний багатий туристичний потенціал шляхом проведення виваженої політики державного регулювання, зокрема й на регіональному рівні. Окрім того, сприяння розвитку сільського туризму має стати невід'ємною складовою частиною державної регіональної політики, одним із шляхів вирішення питання зайнятості населення та соціально-економічного розвитку на селі.

Отже, ця проблема є актуальною та потребує подальшого дослідження, оскільки ефективність розвитку сільського зеленого туризму залежить від діяльності та взаємодії органів публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Про туризм : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV // ВВР України. – 2003. – № 41. – Ст. 241.
2. Проект Закону «Про сільський зелений туризм» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tourlib.net/zakon/pro_siltur.htm.
3. Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/638-2013-p>.
4. Алексєєва Ю.В. Державне регулювання соціального туризму в Україні / Ю.В. Алексєєва // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2009. – Вип. 1. – С. 182-191.
5. Закон України «Про особисте селянське господарство» № 742 від 15.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.
6. Проект закону України «Про сільський аграрний туризм» від 29.04.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://volynradagrants.at.ua/load/zakonodavstvo/zakon_ukrajini_pro_silskij_agrarnij_turizm/1-1-0-2.
7. Галасюк С.С. Необхідність удосконалення державного регулювання сфери туризму України / С.С. Галасюк // Туристична освіта в Україні: проблеми і перспективи : зб. наук. праць. – К. : Тонар, 2007.
8. Конституція України. – К., 1996.
9. Коніщева Н.Й. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення / Н.Й. Коніщева, А.М. Близнюк // Вісник ДІТБ. – 2007. – № 11. – С. 76-84.
10. Донченко Л.М. Проблеми та перспективи державної підтримки розвитку туризму / Л.М. Донченко, Н.П. Гостева // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2010. – № 1. – С. 37-42.
11. Малік Л.М. Державне регулювання туристичної діяльності в сільській місцевості / Л.М. Малік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2734>.

Ивашина Л. П. Взаимодействие публичных органов власти в развитии сельского зеленого туризма

В статье проанализированы проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в развитии сельского зеленого туризма. Автор представлено распределение полномочий между ними и определены пути их совершенствования.

Ключевые слова: сельский зеленый туризм, органы государственной власти, органы местного самоуправления, взаимодействие, полномочия.

Ivashyna L. P. Interaction of public authorities in rural green tourism development

The article analyzes the problems of interaction of state authorities with local governments in the sphere of green tourism development. The author represents the division of responsibilities between them and the ways of their improvement.

Key words: rural green tourism, public authorities, local governments, cooperation, authority.

М. В. Канавецькандидат наук з державного управління, директор
Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено практику законодавчого регулювання формування і реалізації державної мовної політики зарубіжних країн, яка сформувалась відповідно до власного унікального історичного, політичного, економічного, соціального досвіду, національної особливості, культурних традицій. Уточнено поняттєво-категоріальний апарат і сутнісні характеристики понять «державна мова» та «офіційна мова». З'ясовано можливість використання зарубіжного досвіду для вдосконалення мовного законодавства і здійснення мовної політики в Україні.

Ключові слова: зарубіжний досвід, мовне законодавство, мовна політика, регіональні мови, мови національних меншин.

Постановка проблеми зумовлена тим, що послідовна і ефективна імплементація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, укладеної 27 червня і ратифікованої 16 вересня 2014 року, повинна створити міцний базис подальшого стійкого політичного і економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування усіх ключових сфер державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення.

Євроінтеграційні прагнення України означають, зокрема, й визнання європейських стандартів у галузі мовної політики, оскільки світовий досвід доводить вирішальну роль мовно-культурного фактора у формуванні національних спільнот. Тому надзвичайно важливо звернутися до аналізу зарубіжного досвіду функціонування мовного законодавства, використати цей досвід під час формування і реалізації конкретних норм, що регулюють правове положення мов у країні та її регіонах [1; 9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Певну увагу досвіду мовних політик зарубіжних країн приділили вітчизняні вчені Б. Ажнюк, М. Антонович, В. Василенко, В. Заблоцький, В. Колісник, О. Куць, Л. Лазаренко, Н. Лисак, І. Лопушинський, І. Марусик Л. Масенко, О. Музичко, О. Селіванова, А. Погрібний, Є. Ткаченко, О. Чередниченко та західні дослідники У. Альтерматт, Р. Белл, Р. Дарендофф, Р. Дейк, В. Джакометті, М. Есман, Р. Келлі, М. Кжак, М. Мітик, Д. Погессчи, Е. Сагарін, М. Хартіг та ін. [1].

Однак це питання розглядалося здебільшого крізь призму культурної, економічної, лінгвістичної, ідеологічної сфери, а не аналізу правового

регулювання мовної політики. Питання мовного законодавства потребують поглибленого вивчення [4].

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду формування та реалізації державної мовної політики, її законодавчого закріплення у відповідних країнах та можливостей використання цього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Незалежно від форми державного устрою чи правління та етнічного складу населення, провідна роль в організації економічного, політичного та соціального життя на всій території країни належить державі. Саме для забезпечення комунікації між суб'єктами державного управління: законодавчою, виконавчою та судовою владою, органами місцевого самоврядування, для організації системи освіти, зміцнення культурних зв'язків між різними регіонами і етнічними спільнотами країни життєво необхідною є єдина загальна мова. Вимога використовувати одну мову для загальнодержавного спілкування обумовлена об'єктивними потребами зміцнення державного утворення, його подальшого розвитку. Значна частина країн світу досягла прогресу завдяки тому, що вони культурно, мовно однорідні, що й полегшувало управління державою [3; 4].

Кожна країна сформувала свій підхід до мовної політики відповідно до власного унікального історичного, політичного, економічного, соціального досвіду, національної особливості, культурних традицій. У переважній більшості європейських держав основоположні принципи мовної політики визначаються в їхніх конституціях насамперед шляхом визначення офіційної

(державної) мови або мов. У цьому випадку слід зазначити, що терміни «офіційна мова» і «державна мова» є тотожними. Невипадково в конституціях європейських держав використовується або термін «офіційна мова», або термін «державна мова», але ніколи обидва терміни в одному законодавчому акті не вживаються саме тому, що вони тотожні.

У конституціях Болгарії, Румунії, Словенії використовується термін «офіційна мова». Поняття «державна мова» застосовується в конституціях Білорусії, Словаччини, України, Литви.

На противагу цьому Швейцарія, Ірландія, Мальта поряд із терміном «офіційна мова» використовується термін «національна мова» для позначення мов корінних титульних націй. А стаття 17 Конституції Фінляндії наголошує на тому, що «національними мовами Фінляндії є фінська та шведська мови <...> органи державного управління мають забезпечити культурні і соціальні потреби фінськомовної та шведськомовної частини населення країни на рівних засадах», таким чином обмежившись лише терміном «національна мова», який можна розуміти і як «офіційна мова» [4; 7].

У таких країнах, як Сербія та Хорватія, віддають перевагу терміну «мова для офіційного використання», їхнє законодавство не містить взагалі таких термінів, як «національна», «державна», «офіційна» мова. Так, стаття 10 Конституції Сербії проголошує: «Сербська мова та кирилиця обов'язкові для офіційного використання у Республіці Сербія» [4; 6]. А стаття 12 Конституції Хорватії зазначає: «Хорватська мова та латинський шрифт обов'язкові для офіційного використання у Республіці Хорватія» [4; 8].

У Конституціях Франції та Туреччини просто говориться, що мовою держави є мова титульної нації. Цілком очевидно, що йдеться про мову держави, отже офіційно закріплену мову.

Та існують такі держави, конституції яких не містять жодних згадок про статус мов. Така практика панує переважно в унітарних монархічних державах, зокрема Норвегії, Швеції, Данії, Нідерландах, а також Великобританії, яка взагалі не має писаної Конституції. У цих державах переважну більшість населення становлять представники однієї титульної нації, і застосування мови виключно цієї нації – відповідно норвезької, шведської, датської, нідерландської та англійської – як офіційної (державної) має давні традиції, звичаї, і це є очевидним.

Таким чином, проаналізувавши конституції та законодавства *європейських держав*, можна дійти висновку, що існують типові моделі (підходи) вирішення питання офіційної (державної) мови [1; 2; 4].

Це *модель єдиної офіційної (державної) мови, тобто існування в державі єдиної загальновизнаної на законодавчому рівні мови*, яку мають поважати і використовувати всі громадяни на всій території держави у всіх сферах публічного життя. Першу модель застосовує переважна більшість європейських держав, визнаючи офіційною (державною) мову титульної нації, яка історично сформувалась і автохтонно існує на території даної держави, становить більшість її населення і дала назву цій державі. До цих держав належать найбільші та найвпливовіші європейські демократичні держави, такі як Великобританія, Італія, Німеччина, Португалія, Франція, Австрії, Польща, Угорщина, Ісландія, а також всі держави центральної та східної Європи (за винятком Білорусі), прибалтійські та скандинавські країни (за винятком Фінляндії), Болгарія, Румунія, Сербія, Туреччина та інші. Це забезпечується шляхом неухильного додержання мовного законодавства усіма громадянами незалежно від місця проживання, їх етнічного походження, віросповідання тощо [1; 4].

Наступна модель передбачає можливість існування поряд з однією офіційною (державною) мовою, яка застосовується на всій території держави, інших офіційних мов в окремих її регіонах – офіційної мови регіону. Вона застосовується в країнах, де на певних частинах територій компактно проживають представники відмінних від титульної нації автохтонних етносів. Такими державами є, наприклад, Іспанія, Хорватія, Словенія, Македонія [1; 4].

Так, під час дослідженні Конституції Іспанії 1978 року можна дійти висновку, що в ній враховано багатонаціональний склад населення країни. У Преамбулі Конституції закріплюється прагнення «забезпечити усім іспанцям і всім народам Іспанії реалізації прав людини, розвиток своїх культур і традицій, мов та інститутів», а також «сприяти прогресу культури та економіки для забезпечення усім гідного рівня життя» [5]. Відповідно до статті 2 Основного Закону Іспанії «Конституція заснована на непорушній єдності іспанської нації, яка є єдиною і неподільною для всіх іспанців». Разом із тим «вона визнає і гарантує право на автономію національностей та регіонів, що її складають, а також солідарність

між усіма ними» [5]. Отже, із цього випливає, що національно-етнічний чинник на конституційному рівні визнано головним критерієм створення територіальної автономії у вигляді відповідних регіонів та для досягнення міжнаціональної злагоди в суспільстві використовується термін «солідарність» [1; 4]. Стаття 3 Конституції встановлює, що «кастильська мова є офіційною іспанською мовою держави», і визнає, що «інші мови Іспанії також будуть офіційними у відповідних автономних спільнотах згідно з їхніми Статутами» [5]. У такий спосіб одномовність на рівні держави загалом поєднується в Іспанії з двомовністю на рівні окремих її частин, яким надано автономний статус. Із сімнадцяти іспанських автономій двомовними є далеко не всі, а лише Галісія (офіційною тут, окрім іспанської, є галісійська мова), Баскія (баскська), Наварра (також баскська), Каталонія, Валенсія, Балеарські острови (каталансько-валенсійсько-балеарська, в Каталонії до того ж ще й аранська) [1; 4].

Третя модель передбачає законодавче закріплення в державі кількох офіційних (державних) мов. У рамках третьої моделі (офіційної багатомовності) насамперед слід виділити мовне законодавство держав, у межах територій яких існують більш-менш чіткі етнічні кордони між автохтонними етнічними групами. Наприклад, це такі держави, як Швейцарія, Ірландія, Бельгія та Фінляндія тощо.

У частині другій статті 8 Федеральної Конституції Швейцарської конфедерації 1999 року, яка є федеративною державою і складається з 26 кантонів, зазначається, що ніхто не повинен зазнавати дискримінації, зокрема за підставами свого походження, раси, мови та інших факторів [1; 4; 10].

З огляду на особливу лінгвістичну ситуацію за Федеральною Конституцією Швейцарії національними мовами визнаються німецька, французька, італійська та ретороманська (стаття 4) й одночасно гарантується свобода користування будь-якою мовою (стаття 8). Разом із тим відповідно до статті 70 Швейцарської Конституції офіційними мовами визнаються німецька, французька та італійська, які мають статус національних і державних. А ретороманська лише статус національної мови і є офіційною мовою у відносинах, які складаються між державою та громадянами, які володіють ретороманською мовою [10].

Конфедерація надає підтримку багатомовним кантонам у здійсненні їх особливих завдань. У Конституції Швейцарії наголошується,

що Конфедерація бере на себе зобов'язання надавати підтримку тим заходам, які здійснюються кантонами Граубюнден та Тичино, що спрямовані на збереження та заохочення ретороманської та італійської мов (частина п'ята статті 70) [10]. На федеральному рівні, обговорення та ухвалення рішень у Парламенті транслюється всіма офіційними мовами. Однак попри те, що офіційні тексти законів публікуються німецькою, французькою та італійською мовами, значна частина документації, з якою працюють парламентарі, написана лише однією чи двома мовами [1; 4].

Застосування державної політики офіційної багатомовності простежується також у *країнах Африки, Азії та Сходу*. Наприклад, у Південно-Африканській Республіці (ПАР) одинадцять офіційних мов (за цим показником країна посідає третє місце в світі після Індії та Болівії). Так само, як там, дев'ять – це мови корінного населення, тоді як дві інші (у Канаді це, як вже було сказано, англійська й французька, у ПАР – бурська (африкаанс) й англійська) – це мови, які було принесено на територію країни у процесі її колонізації. За статистичними даними від 1996 р., найбільш поширеною є мова зулу, нею розмовляє 23% населення. Наступні позиції за цим показником посідають: мова коса – 18%, африкаанс – 14,5%, педі – 9,2% та англійська – 8,6% [11, с. 251].

Стаття 6 Конституції ПАР 1996 року, визнаючи перелік офіційних мов, спеціально регламентує два надзвичайно важливі, а з огляду на особливості історичного шляху країни – вкрай принципові положення. По-перше, держава повинна дбати про підвищення статусу всіх без винятку офіційних мов, стимулюючи «практичними і позитивними заходами» їх використання. По-друге, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні регламентоване обов'язкове вживання щонайменше трьох з одинадцяти офіційних мов [11, с. 254].

Мовну ситуацію в Індії вважають унікальною з огляду щонайменше на три обставини: кількість мов, наявних в індійському мовному просторі; специфіку міжмовної взаємодії; характер присутності англійської мови, її статус, особливості використання різними групами корінного населення.

В Індії нараховується понад 1 600 різних мов та діалектів. 24 з них це – мови, кожною з яких володіє не менше одного мільйона осіб (саме ними користується майже 98% населення кра-

їни). Додаткових складнощів мовній ситуації в країні надає та обставина, що мови, які використовує її населення, крім усього іншого, належать не до однієї, а до різних мовних груп і сімей: індо-арійської мовної групи, дравідійської мовної сім'ї та ін. [11, с. 256].

Особливий інтерес до *арабського світу* з боку національних середовищ з підвищеним ступенем суперечливості й динамізму у мовних ситуаціях визначається насамперед тією обставиною, що в кожній з держав, котрі до цього світу належать, у специфічний спосіб поєднуються щонайменше дві мовні стихії, два фактори розвитку мовних ситуацій: з одного боку, стихія власна національна, з іншого – спільна для регіону, освячена тисячолітньою традицією арабська. До них в окремих випадках додається ще й третій вагомий фактор організації національного мовного простору у вигляді іноземної – французької – мови як мови колишньої метрополії, яка до певної міри зберігає свою присутність і в сучасному житті, зокрема у сфері, яка з огляду на тему нашого дослідження є для нас особливо цікавою й важливою – у сфері вищої освіти [11, с. 265].

З огляду на ці показники дослідники розрізняють три групи країн.

До першої з них відносять країни, для мовної політики й мовних практик яких характерним є функціонування арабської мови на всіх рівнях і в усіх сферах соціально-комунікативних систем країн у поєднанні з обмеженим використанням іноземної мови, насамперед як мови освіти у вищій школі (переважно на природничих факультетах) та мови науки. Подібна мовна ситуація спостерігається у таких країнах Машрику, як Сирія, Йорданія, Ірак, Кувейт, Йемен, Саудівська Аравія та ін., а також у Єгипті та Лівії [11, с. 267-268].

Другу групу становлять країни, де основною рисою, яка визначає їхню мовну ситуацію, є існування так званої «паритетної двомовності», що передбачає використання разом з арабською мовою, наділеною статусом державної, мови іноземної в освіті, а також у господарському житті й адмініструванні. До цієї групи входять країни, у яких, окрім арабів, мешкають люди відносно значними неарабськими етносами: Алжир, Марокко (бербери), а також моноетнічні Туніс та Ліван [11, с. 267-268].

Нарешті, до третьої групи належать країни та регіони, у яких комунікативні потреби суспільства та його членів забезпечуються

переважно різноманітними місцевими мовами й іноземною мовою, яка становить серйозну конкуренцію арабській, незважаючи на те, що остання має в них офіційний статус єдиної державної (Мавританія, а також колишні південні провінції Судану, які відтепер існуватимуть як окрема суверенна держава).

Ставлення до арабської мови в країнах арабського світу й у середовищі державно-політичних і духовних еліт цих країн відзначається, з одного боку, неабияким пієтетом («Арабська мова – наша національна сутність», – записано у заключній Декларації, ухваленій на сьомій сесії Конгресу міністрів культури арабських країн 1989 року в Рабаті), а з іншого – дуже солідною долею політизації. Проблеми мови та культури тут прийнято ставити в найтісніший і найбезпосередніший зв'язок з проблемами політичними [11, с. 267-268].

Висновки та пропозиції. Отже, аналіз національного законодавства, мовної політики та мовної практики держав свідчить, що кожна з них вирішує мовне питання, виходячи зі специфіки мовної ситуації; є держави, де існує поділ у мовному сенсі на певні групи через її історичне минуле та сучасні реалії, адміністративно-територіальний устрій, форму державного правління та ін. Тому, лише узгодивши положення різних законодавчих актів та подолавши суперечності між ними й недостатню визначеність багатьох із них, можна проводити виважену, толерантну і послідовну державну мовну політику.

Перспективи подальших досліджень предмету розгляду в цій статті вбачаємо в аналізі зарубіжного досвіду реалізації мовної політики в усіх сферах суспільного життя: у громадській, трудовій сфері, судовій системі та законодавстві, приватному використанні та офіційному закріпленні державної мови.

Список використаної літератури:

1. Абрамова Д.С. Зарубіжний досвід формування та реалізації мовного законодавства і можливості його використання в Україні / Д.С. Абрамова // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 2. – С. 248-254 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_2_33.
2. Василенко В.А. Юридична регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав / В.А. Василенко // Право України. – 2016. – № 3. – С. 74-83.
3. Гаврилишин В. Нерівнобедрений трикутник, або Ідея слов'янського союзу / В. Гаврилишин // Віче. – 1977. – № 5. – С. 132-138.

4. Клименко Л.С. Законодавче регулювання мовної політики країн світу (порівняльно-правовий аналіз) / Л.С. Клименко // Університетські наукові записки. – 2011. – № 1. – С. 40-46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2011_1_10.
5. Конституция Испании от 27 декабря 1978 года (неофициальный перевод) // Интернет-библиотека конституций государств (стран) мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.
6. Конституция Сербии от 30 Сентябрь 2006 года (неофициальный перевод) // Интернет-библиотека конституций государств (стран) мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=369>.
7. Конституция Финляндии от 11 июня 1999 года № 731/1999 (неофициальный перевод) // Веб-портал «Finlex Data Bank» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731.pdf>.
8. Конституция Хорватии от 22 декабря 1990 года (неофициальный перевод) // Интернет-библиотека конституций государств (стран) мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=107>.
9. Литвиненко О.М. Актуальні проблеми правового забезпечення мовної політики держави : [Аналітична записка] / О.М. Литвиненко // Національний інститут стратегічних досліджень; Відділ гуманітарної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1227/>.
10. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года (неофициальный перевод) // Официальный веб-сайт Конституционного Суда Республики Армения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm.
11. Яковлева О.В. Баратомовність українського суспільства як регулятивний фактор освіти і виховання в системі вищих навчальних закладів у контексті світового досвіду : дис ... д-ра філос. наук : спец. 09.00.10 / О.В. Яковлева. – К., 2016. – 416 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ihed.org.ua/images/doc/ogoloshenya_pro_zahisti/Yakovleva_27.01.2015_disertac.pdf.

Канавец М. В. Зарубежный опыт формирования и реализации государственной языковой политики

Исследована практика законодательного регулирования формирования и реализации государственной языковой политики зарубежных стран, которая сформировалась в соответствии с собственным уникальным историческим, политическим, экономическим, социальным опытом, национальной особенностью, культурными традициями. Уточнені понятійно-категоріальний апарат і суттєві характеристики понять «государственный язык» и «официальный язык». Вияснена можливість використання зарубіжного опыта для совершенствования языкового законодательства и осуществления языковой политики в Украине.

Ключевые слова: *зарубежный опыт, языковое законодательство, языковая политика, региональные языки, языки национальных меньшинств.*

Kanavets M. V. Foreign experience of formation and implementation of state language policy

Analyzed practice of legal regulation and implementation of state language policy in foreign countries that emerged under their own unique historical, political, economic, social experience, national peculiarities and cultural traditions. Specifies the concepts and categories of essential characteristics of the concepts of «state language» and «official language». Clarified opportunity of foreign experience use for language legislation improvement and language policy implementation in Ukraine.

Key words: *foreign experience, language legislation, language policy, regional languages, minority languages.*

УДК 336.145.1(075.8)

Н. С. Криштоф

кандидат наук з державного управління,
докторант, доцент кафедри управління
національним господарством та економічної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОМИСЛОВА МОДЕРНІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто розвиток індустріальних парків, функціонування державно-приватного партнерства та їх вплив на структурні зрушення в сучасній економіці. Проаналізовано законодавство та інституціональну інфраструктуру функціонування державно-приватного партнерства та індустріальних парків в Україні.

Державно-приватне партнерство розглядається як механізм економічної політики держави, що допомагає залучити інтелектуальні, технологічні, управлінські й інші ресурси приватного сектора для вирішення суспільно важливих інвестиційних завдань. Наголошено, що структурні зрушення в сучасній економіці мають супроводжуватися конструктивними діями держави – її структурною політикою, під час формування та реалізації якої суттєву роль відіграє державно-приватне партнерство та ефективний розвиток індустріальних парків.

Ключові слова: механізм державного управління, політика, державно-приватне партнерство, індустріальні парки, інвестиційна діяльність, законодавство.

Постановка проблеми. Чимало експертів та науковців неодноразово порушували тему промислової модернізації та нової індустріалізації країни, зокрема через механізм розвитку державно-приватного партнерства та створення індустріальних парків, а вже сьогодні обговорюють механізми та інструментарій, необхідні для залучення та супроводу інвестицій в українську промисловість. У 2016 році зустріч у Давосі пройшла під гаслом здійснення четвертої промислової революції. Важко сподіватись на економічне зростання, якщо Україна, за даними Global Competitiveness Report, 133-тя зі 138 країн у рейтингу за привабливістю податкової системи, а в рейтингу Doing Business займає 80 позицію [1; 2].

Побудова сильної європейської демократичної держави передбачає новий якісний рівень надання публічних послуг населенню, розвиток сучасної інфраструктури, створення сприятливого інвестиційного клімату, що нині пов'язується з індустріальними парками та державно-приватним партнерством (далі – ДПП). А успішне впровадження проектів ДПП передбачає наявність в країні певних передумов, а саме сприятливого економічного середовища, стабільної та прозорої нормативно-правової бази, а також важливої структурної політики держави, головними завданнями якої є подолання диспропорцій,

що виникають між окремими сферами, галузями економіки країни, а також регіонами та інституціями, і формування на цій основі збалансованої структури національного господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання розвитку індустріальних парків, державно-приватного партнерства та інвестиційної взаємодії держави та бізнесу досліджують такі вітчизняні науковці, як М. Авксентьев, Н. Балдич, Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, Л. Гриценко, Л. Ільченко-Сюйва, О. Ігнатенко, В. Жук, Н. Олійник, О. Сафронова та інші.

Більшість науковців стверджують, що державно-приватне партнерство – це форма організації бізнесу між державою та приватною сторонами, яка дає змогу реалізовувати суспільно значущі проекти у різних сферах інфраструктури більш ефективним шляхом, ніж можна досягти ймовірними партнерами поодиночі, та передбачає спільне інвестування матеріальних і нематеріальних активів на умовах концесії, спільної діяльності, угоди про розподіл прибутку [3].

Важливим є також те, що розвиток індустріальних парків та ефективне ДПП для залучення інвестицій визначається в напрямках реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [4].

Сучасна економічна ситуація в країні зумовлює необхідність поглибленого дослідження

шляхів формування ефективної системи ДПП та індустріальних парків в Україні з урахуванням структурних зрушень в економіці.

Мета статті. Головною метою статті є визначення ролі індустріальних парків та державно-приватного партнерства як механізмів активізації інвестиційної діяльності, виявлення проблемних питань інституційно-правового забезпечення та вдосконалення механізмів реалізації в контексті розвитку структурної політики.

Виклад основного матеріалу. Функціонування світової економіки здійснюється шляхом ефективної взаємодії держави та бізнесу, які не тільки конкурують за економічний вплив, що, в принципі, стимулює розвиток економіки, але й ефективно співпрацюють. Партнерство зумовлено економічною і соціальною доцільністю та забезпечує економічне зростання при скороченні державних витрат, і при цьому державні функції виконуються на більш високому рівні. Розвиток партнерства держави і бізнесу зумовлюється тим, що держава не має достатньо коштів для модернізації інфраструктури, яка перебуває в державній власності. Більш ефективним власником вважається приватний бізнес, а не держава. Крім того, приватний власник має економічний інтерес – одержання прибутку та конкурентних переваг. Характерно, що учасниками економічної взаємодії є державний та приватний сектори економіки з можливою участю третіх сторін. При цьому державний сектор виступає в ролі замовника, а приватний – у ролі виконавця замовлення. Державний сектор економіки в проектах ДПП залежно від масштабів проекту може бути представлений органами центральної, регіональної та місцевої виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування, а приватний сектор – приватними економічними агентами.

Сучасна інфраструктура промисловості в Україні не відповідає потребам промислових підприємств, а тим більше вимогам до неї з боку новостворених сучасних промислових виробництв. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» визначила реформи і в інфраструктурній сфері, зокрема на транспорті, в телекомунікаційній, житлово-комунальній сфері. Без покращення інфраструктурного забезпечення більшість регіонів не зможуть забезпечити приплив інвестицій, тому Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. пріоритетом регіональної політики визначила розвиток регіональної інфраструктури [5].

Згідно з Індексом інвестиційної привабливості (International Business Compass), що його розраховує міжнародна консалтингова мережа BDO, Україна посідала 89-те місце зі 174 країн у 2015 році. Експерти оцінювали інвестиційну привабливість України як невисоку, а ведення бізнесу як помірно ризиковане. У динаміці на той час спостерігалось певне покращення умов інвестиційної та підприємницької діяльності. За результатами ж 2016 року Україна перемістилася на 130-те місце [6]. Такий стан справ, зрозуміло, утримуватиме інвесторів від вкладання інвестицій.

Масштабне державне інвестування в перспективі вимагатиме подальшого залучення державою кредитних ресурсів, посилення фіскального тиску на приватний сектор, скорочення соціальних виплат. Уже сьогодні Україна входить до найбільших позичальників низки міжнародних кредитних організацій. Середні реальні доходи населення є чи не найнижчими у Європі. Для економічного зростання необхідним є залучення до розвитку інфраструктури приватних інвестицій за умови збереження основних об'єктів інфраструктури в державній (комунальній) власності. Ефективного росту можна досягти через участь приватного сектору у фінансуванні (інвестуванні, кредитуванні) інфраструктурних проектів; розміщення державних замовлень на будівництво (реконструкцію, модернізацію) об'єктів інфраструктури в приватному секторі; передачу об'єктів в управління приватним компаніям при збереженні форми власності, державного контролю за якістю послуг та ціновою (тарифною) політикою.

Прямі іноземні інвестиції на особу в Україні в 4 рази менші ніж у Польщі і в 12 разів менші ніж в США. Так, за даними UNCTAD за 2015 рік, прямі іноземні інвестиції в Україні – менше \$1,4 тис. на людину, тоді як в Чехії – \$10,7 тис., а США – \$17,4 тис. Чи може держава, у якій триває війна, бути привабливою для іноземного інвестора? Імовірно, що може, якщо будуть створені ефективні виробничі майданчики, де діятимуть чіткі та зрозумілі правила. Як зробити бізнес-клімат у нашій країні сприятливим для інвестора? Очевидно, через дієві інвестиційні стимули: ухвалено Закон «Про зняття регуляторних бар'єрів в діяльності індустріальних парків», який регулює процедури створення та функціонування індустріальних парків, у якому прописане тимчасове звільнення від податку на прибуток (перші 5 років за 0% ставкою, наступ-

ні 5 років за ставкою вдвічі меншою за базову), розстрочка імпортного ПДВ на ввезення виробничого обладнання на 60 місяців, звільнення від ввізного мита на виробниче обладнання (не поширюється на сировину) та можливі пільги з податку на майно (за рішенням органів місцевого самоврядування). Податкові пільги надаються виключно для нових виробництв та прописані жорсткі критерії для інвесторів.

У Туреччині резиденти звільняються від ПДВ та ввізного мита, від оподаткування корпоративним податком, внесків на соціальне страхування, податку на нерухомість (на 5 років), також передбачається зниження вартості електроенергії, води, природного газу та зв'язку. У Македонії інвестор на 10 років звільняється від сплати корпоративного податку, ПДФО, ПДВ, податку на нерухомість та акцизів. Крім того, такий інвестор має право ввозити сировину та обладнання на територію індустриального парку без сплати будь-яких мит. Саме таким шляхом розвитку промислових індустрій пройшли Польща, Словаччина. У середньому у світі інвестори в один гектар площі індустриального парку інвестують від одного до п'яти мільйонів доларів. У Туреччині функціонують вже більше 260 парків, ВВП країни та експорт зросли більше ніж утричі. У Польщі успішно функціонують 14 спеціальних економічних зон, 42 науково-технологічні парки, 42 центри трансферних інвестицій, 80% від загальної суми інвестицій в країну припадають на спеціальні економічні зони. Сьогодні у світі вже функціонують орієнтовно 15 тисяч індустриальних парків, в Україні зареєстровано 15 індустриальних парків, податкові та митні пільги для учасників індустриальних парків відповідають світовій практиці [2].

У 1999 році був ухвалений Закон України «Про концесії», яким створено правову форму державно-приватного партнерства – концесію [7]. Зважаючи на важливість ДПП для економіки України, у 2010 р. ухвалено Закон України «Про державно-приватне партнерство», у 2011–2012 рр. ухвалено низку нормативно-правових актів щодо методик і процедур, пов'язаних із реалізацією ДПП, а у 2013 р. розроблено Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Однак, незважаючи на наявність законодавчого підґрунтя, практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні. За методологією Світового банку до складу проектів ДПП включено ті, що реалізуються на основі договорів управління,

оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25%, а проект продажу активів – якщо хоча б 5% акцій належать приватним власникам.

За даними Світового банку, найбільшими проектами, які реалізовані в Україні на засадах ДПП, є проекти в галузі телекомунікації («Укртелеком», «MTS Україна», «Київстар Vimpelcom», DCC/Astelit GSM) та у сфері енергопостачання (в основному з використання енергії сонця). До фінансової участі в проектах ДПП залучаються вітчизняні та зарубіжні партнери. Характерно, що в нашій державі, на відміну від загальносвітових показників, найбільша кількість проектів реалізується за моделлю відчуження власності. Такі моделі ДПП, як концесії й контракти з управління та експлуатації в Україні, не отримали значного поширення. Щодо відчуження власності, то така ситуація пояснюється продовженням (або закінченням) тривалого процесу перерозподілу власності між державою та приватними особами.

Державно-приватне партнерство не отримало належного розвитку в Україні, але останнім часом спостерігаються позитивні дії з боку держави в напрямі розвитку ДПП. Зокрема, 24 листопада 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні», який набрав чинності 24 травня 2016 року [8].

На нашу думку, великий обсяг нормативно-законодавчої бази з розвитку ДПП ускладнює його застосування на практиці. Залишаються неузгодженості між Законом «Про державно-приватне партнерство» та Законом «Про концесії», наприклад визначення довгостроковості (5–50 років) як часової ознаки державно-приватного партнерства суперечить Закону «Про концесії», відповідно до якого укладання концесійного договору (форма здійснення державно-приватного партнерства) можливе на період від 10 до 50 років.

Державно-приватне партнерство – це співробітництво між державним та приватним партнерами, яке здійснюється на договірній основі. Державний партнер – це держава, територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування. Приватний партнер – юридичні особи, крім дер-

жавних і комунальних підприємств, або фізичні особи – підприємці. Об'єктами державно-приватного партнерства є об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності. У рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, управління майном.

Згідно із Законом об'єктами державно-приватного партнерства є:

- наявні, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення), об'єкти що перебувають у державній або комунальній власності, у тому числі ділянки надр;

- створювані чи придбані об'єкти в результаті виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні за 2016 рік на засадах державно-приватного партнерства реалізувалось 185 проектів (укладено 153 договорів концесії, 31 договір про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства). Зазначені проекти реалізовувались у таких сферах господарської діяльності, як оброблення відходів збір, очищення та розподілення води; будівництво та експлуатація автошляхів, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; виробництво, транспортування і постачання тепла; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт. За інформацією місцевих органів виконавчої влади, Київською облдержадміністрацією протягом 2016 року на території області укладено 9 договорів концесії та 1 договір державно-приватного партнерства в таких сферах, як очищення та розподілення води [9].

Згідно із законодавством України ДПП розглядається як співробітництво на основі договору між органами державної влади та місцевого самоврядування, з однієї сторони, та юридичними і фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), з другої сторони, на умовах, визначених законодавчими нормами. Закон обмежується лише однією формою реалізації державно-приватного партнерства – договірною. Це суттєво звужує можливості застосування інших форм, які зустрічаються у світовій практиці та включають різні організаційно-пра-

вові об'єднання з використанням фінансових інструментів. Для підвищення рівня гарантування захисту інтересів приватних інвесторів та держави у реалізації проектів ДПП необхідно на рівні закону встановити істотні умови договору ДПП та розробити механізм справедливої компенсації у разі дострокового припинення договору ДПП за ініціативою державного партнера з метою відшкодування обґрунтованих збитків приватного партнера.

Чинна нормативно-правова база регулювання ДПП вимагає перегляду. Доцільним було б формування одного рамкового закону у сфері регулювання ДПП, який би враховував галузеву специфіку різного роду підзаконними актами міністерств та відомств. Для формування та реалізації проектів ДПП в Україні нагальною потребою є розвиток інституціонального середовища. Система інститутів розвитку ДПП містить фінансові та нефінансові інститути. До фінансових належать банки розвитку, інвестиційні, венчурні та інші фонди для довгострокового фінансування проектів ДПП, до нефінансових – інформаційні, консультаційні, методичні, організаційні, експертні та інші організації для надання відповідних послуг та сприяння підготовці й реалізації проектів ДПП. У складі інституціональної інфраструктури щодо створення спеціалізованих структур для розвитку ДПП важливим є формування незалежного експертного органу, відповідального за проведення експертизи фінансово-економічного обґрунтування, перевірку й оцінку проектів ДПП на предмет відповідності цілям і завданням державної політики. Єдиних стандартів і критеріїв щодо організаційної структури управління проектами ДПП немає, але світовий досвід свідчить, що якісний стрибок у розвитку відбувся зі створенням єдиного органу управління проектами ДПП.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства, інші центральні органи виконавчої влади також беруть участь в експертизі, погодженні й упровадженні проектів ДПП у відповідних сферах. Так, Міністерство інфраструктури України відповідає за затвердження документації для проектів ДПП, пов'язаних з автомобільними дорогами; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства затверджує конкурсні умови щодо кон-

цесій або оренди інфраструктури, пов'язаної з теплопостачанням та водовідведенням; Міністерство фінансів України відповідає за перевірку статусу проекту та визнання необхідності надання державної підтримки.

У листопаді 2016 р. при Міністерстві інфраструктури за підтримки Western NIS Enterprise Fund створено Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства Spilno (Public-Private Partnership Management Office), основним завданням якого є запуск механізму державно-приватного партнерства в Україні. Для удосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки й реалізації проектів ДПП необхідно утворити фінансові інститути розвитку ДПП для інвестування і гарантування приватних інвестицій; утворити експертний орган розвитку ДПП для проведення незалежної експертизи фінансово-економічного обґрунтування, перевірки й оцінки проектів ДПП на предмет відповідності цілям і завданням державної політики.

Висновки та пропозиції. Світовий досвід свідчить про те, що функціонування індустріальних парків – один зі шляхів ефективного розвитку промисловості. Україна повинна відійти від сировинного типу економіки та стати експортно-орієнтованою країною, орієнтуючись не лише на іноземного інвестора (який обирає для своєї діяльності більш конкурентоспроможні країни), але й вітчизняного інвестора; на підтримку українських виробників, малий та середній бізнес. Індустріальні парки – це також і реалізація ідеї децентралізації, де перше рішення про його створення приймає орган місцевого самоврядування, що дасть можливість ефективно розвиватись територіальним громадам. Створення мережі індустріальних парків в Україні реальний шанс залучити в економіку інвестиції, які дозволять здійснити промислову модернізацію країни, відновити конкурентосдатність національного виробника [2].

Структурні зрушення в сучасній економіці являють собою зміни не лише галузевої структури, а й регіональної та інституціональної. А це має супроводжуватися конструктивними діями держави – її структурною політикою, під час формування та реалізації якої суттєву роль відіграє державно-приватне партнерство та створення умов для ефективного розвитку індустріальних парків в Україні. ДПП є механізмом економічної політики держави, який дає змогу залучити позабюджетні джерела фінансування, а також інтелектуальні, технологічні, управ-

лінські й інші ресурси приватного сектора до вирішення суспільно-важливих інвестиційних завдань. Реформування державної інвестиційної політики в контексті активізації взаємодії держави та бізнесу передбачає формування партнерських відносин між державою та бізнесом. ДПП у сучасному розумінні являє собою інституційний та організаційний альянс між публічною владою і приватним сектором з метою реалізації масштабних та суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг.

Список використаної літератури:

1. The World Bank. Doing business [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/rankings>.
2. Хміль М. Промислова революція в Україні як нова національна ідея / М. Хміль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komprompol.rada.gov.ua/komprompol/control/uk/publish/article?art_id=50530&cat_id=47310.
3. Бодров В.Г. Державне управління у фінансово-економічній сфері : навч.-метод. матеріали / Бодров В.Г., Балдич Н.І., Сафронова О.М. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2013.
4. Постанова про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні 2011 (Кабінет Міністрів України) // Офіційний вісник України. – № 28. – Ст. 1173.
5. Указ про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» (Президент України) / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. BDO International Business Compass Overall ranking (2016). BDO IBC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bdo-ibc.com/index/global-comparison/overall-index>.
7. Закон України Про концесії (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 41, ст. 372) Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
8. Закон про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні (Верховна Рада України) / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/817-19/paran69#n69>.
9. Загальний огляд державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.

Крыштоф Н. С. Промышленная модернизация в контексте развития государственной структурной политики

В статье рассмотрено развитие индустриальных парков и функционирования государственно-частного партнерства и их влияние на структурные сдвиги в современной экономике. Проанализированы законодательство и институциональная инфраструктура функционирования государственно-частного партнерства и индустриальных парков в Украине.

Государственно-частное партнерство рассматривается как механизм экономической политики государства, который позволяет привлечь интеллектуальные, технологические, управленческие и другие ресурсы частного сектора для решения общественно-важных инвестиционных заданий. Отмечено, что структурные сдвиги в современной экономике должны сопровождаться конструктивными действиями государства – ее структурной политикой, при формировании и реализации которой существенную роль играет государственно-частное партнерство и эффективное развитие индустриальных парков.

Ключевые слова: механизм государственного управления, политика, государственно-частное партнерство, индустриальная парка, инвестиционная деятельность, законодательство.

Kryshtof N. S. Industrial modernization is in context of development of structural politics in Ukraine

The article is focused on the development of industrial parks and public-private partnership and its influence on the structural changes the modern economy. The author analyzed legislation and institutional infrastructure of public-private partnership and of industrial parks in Ukraine.

Public-private partnership is seen as a mechanism of the government economic policy, that in turn allows attracting additional finance as well as intellectual, technological, administrative and other resources of private sector in order to resolve investment tasks that are important to the community. In the article it was emphasized that changes in a modern society, that include not only structural changes of the economy, but also regional and institutional changes, must be accompanied by creative government's actions and its structural policy where public-private partnership and effective development of industrial parks plays a crucial role.

Key words: mechanism of public administration, policy, public-private partnership, industrial parks, investment activity, legislation.

УДК 351.85(477)

С. П. Кучин

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

СУЧАСНИЙ РОЗВИТОК БІБЛІОТЕЧНОЇ ТА МУЗЕЙНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується розвиток бібліотечної та музейної справи в Україні як об'єктів державного управління. Проаналізовано сучасні тенденції розвитку закладів бібліотечної та музейної справи в Україні. Наголошено на необхідності підвищення ефективності державного управління у сфері культури, що є пріоритетним напрямом державної культурної політики. Виявлено пріоритетні напрями державної культурної політики України у сфері бібліотечної та музейної справи. Запропоновано комплекс заходів, метою яких є підвищення ефективності державного управління у сфері культури та сприяння розвитку закладів бібліотечної та музейної справи.

Ключові слова: політика, бібліотека, музей, культура, держава, управління, регулювання.

Постановка проблеми. Досвід економічно розвинутих країн засвідчує важливу роль бібліотек та музеїв у становленні людської особистості та розповсюдженні знань. Бібліотека та музей повинні розглядатись не лише як установи, що зберігають фонди, демонструють експонати, але й як заклади, які можуть надавати супутні послуги, організовувати дозвілля, допомагати уряду реалізовувати культурні, освітянські та соціальні програми. Музеї та бібліотеки роблять значний внесок в економіку своїх держав через культурний туризм, реалізацію туристичних продуктів. Необхідність розв'язання нагальних проблем розвитку бібліотечної та музейної справи в Україні, удосконалення механізмів державного управління сферою культури визначили актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління, соціального та економічного розвитку бібліотечної та музейної справи висвітлені в роботах таких науковців, як Н. Автономова, Л. Амлінський, А. Ванєєв, А. Верьовкін, О. Желай, Н. Іванченко, В. Ільганаєва, О. Ісаєнко, Д. Коготков, О. Кузьмук, Н. Кушнарєнко, Б. Лорд, І. Медведєва, О. Онищенко, Ю. Пасмор, Ю. Романенко, С. Руденко, А. Свобода, Д. Соловяненко, Л. Чупрій, Н. Чупріна та інші.

Мета статті. Мета статті полягає у виявленні сучасних тенденцій розвитку бібліотечної та музейної справи в Україні як об'єктів державного

управління та пріоритетного напрямку державної культурної політики.

Виклад основного матеріалу. Бібліотеки України були й залишаються символом української культури та духовності, вони є інформаційним, культурним, освітнім закладом (установою, організацією) або структурним підрозділом, що має упорядкований фонд документів, доступ до інших джерел інформації, головним завданням якого є забезпечення інформаційних, науково-дослідних, освітніх, культурних та інших потреб своїх користувачів [1].

Наймасовішим закладом культури в Україні є саме бібліотеки. Однак кількість бібліотек не дає повної картини про рівень бібліотечного обслуговування населення, який залежить перш за все від ступеня розвитку мережі бібліотечних установ та їх територіальної доступності, від наявності книжкових фондів та їх співвідношення із чисельністю населення. Рівень задоволення попиту читачів залежить від наявності в бібліотеках книжок та журналів відповідного тематичного спрямування.

Для врегулювання діяльності музеїв в 1995 р. в Україні ухвалено закон «Про музеї та музейну справу». Терміну «музей» Закон дає таке тлумачення: «це науково-дослідний та культурно-освітній заклад, створений для вивчення, збереження, використання та популяризації музейних предметів та музейних колекцій з науковою та освітньою метою, залучення

громадян до надбань національної та світової культурної спадщини». Цей Закон поширюється на всі види музеїв та заповідників у частині їх музеєфікації, а також обліку, зберігання та використання, охорони, консервації, реставрації музейних предметів, музейних колекцій та предметів музейного значення [2]. Значна кількість пам'яток історії зберігається у фондах українських музеїв. Саме музеї на сьогодні є одним із головних соціальних закладів, які виконують функцію формування історичної пам'яті українського суспільства. Нині Україна переживає музейний бум. Якщо в 1990 р. в країні діяло 214 музеїв, то у 2011 р. офіційно було зареєстровано вже 570 подібних установ [3], і це не враховуючи величезну кількість музеїв, що існують при підприємствах, організаціях, установах, приватні музеї та галереї. Всього за неофіційними даними в Україні існує понад 5000 музеїв, які зберігають величезну кількість історичних експонатів [4]. Тільки за офіційними даними, на державному обліку в Україні знаходиться понад

130 тис. нерухомих пам'яток історії та культури та понад 12 млн рухомих експонатів. Україна є однією з провідних країн Європи за кількістю об'єктів історико-культурної спадщини (Кількість музеїв в Польщі – 1075, Австрії – 1600, Великобританії – 1811, Канаді – 2500) [5]. Точну кількість вітчизняних музеїв на даний момент неможливо визначити, тому що в Україні не існує чіткої системи обліку музеїв; крім того, музеї підпорядковані різним відомствам, які не координують свою діяльність у даній сфері.

Економічні та соціально-політичні перетворення, які відбулися в Україні починаючи з 1991 р., сформували несприятливу ситуацію для стабільного розвитку бібліотек. На початку 1990-х років Україна мала 25 тис. масових та універсальних бібліотек. Фонди бібліотек було укомплектовано здебільш виданнями радянських часів. Кількісна характеристика розвитку масових та універсальних бібліотек та їх бібліотечного фонду представлена в таблиці 1 [3].

У 2014 р. кількість масових та універсальних бібліотек досягла свого найнижчого показника за всі роки незалежності. За роки незалежності

Таблиця 1
Кількісна характеристика розвитку масових та універсальних бібліотек України та їх бібліотечного фонду у 1990-2015 рр.

Рік	Кількість масових та універсальних бібліотек, тис.	Бібліотечний фонд, млн примірників
1990	25,6	419
1991	25,3	410
1992	25,3	401
1993	24,4	388
1994	24,2	379
1995	23,8	370
1996	23,3	364
1997	21,5	356
1998	21,1	350
1999	20,9	347
2000	20,7	343
2001	20,4	338
2002	20,4	339
2003	20,3	336
2004	20,0	333
2005	19,8	330
2006	19,8	324
2007	20,8	345
2008	20,6	352
2009	20,1	338
2010	19,5	326
2011	19,3	318
2012	19,2	315
2013	19,1	311
2014	16,9	258
2015	17,3	266

Таблиця 2
Кількість музеїв та кількість їх відвідувань в Україні у 1990-2015 рр.

Рік	Кількість музеїв	Кількість відвідувань музеїв за рік, млн
1990	214	31,8
1991	225	20,8
1992	275	16,3
1993	295	18,0
1994	305	18,2
1995	314	17,4
1996	324	16,5
1997	358	14,9
1998	367	14,8
1999	369	15,0
2000	378	16,0
2001	386	17,1
2002	376	17,5
2003	394	17,6
2004	422	18,5
2005	437	18,9
2006	445	20,2
2007	458	21,1
2008	478	21,9
2009	499	20,8
2010	546	21,7
2011	570	21,8
2012	592	22,4
2013	608	22,3
2014	543	14,2
2015	564	15,1

ті кількість масових та універсальних бібліотек знизилась на 8,3 тис., а їх бібліотечний фонд скоротився на 153 млн примірників.

Питання поповнення бібліотечних фондів залишається вкрай важким з огляду на обмеження фінансових можливостей бібліотек. У видавничій справі спостерігається різке скорочення кількості примірників книжок (скорочення більше ніж у 4,7 рази). Значно краща ситуація спостерігається з кількістю примірників періодичних видань та газет. Але це не є свідченням того, що бібліотеки мають змогу вільно закуповувати необхідну їм кількість періодичних видань у видавця або розповсюджувача.

У таблиці 2 наведено статистичну інформацію щодо кількості музейних установ та кількості їх відвідувань в Україні у 1990-2015 рр. [3]

Аналізуючи наведені статистичні дані, можна зробити висновок, що найменша кількість музеїв в Україні спостерігалась у 1990 р. За часи незалежності їх кількість зросла у 2,6 рази. Але збільшення кількості не завжди є показником підвищення якості. Показником, який характеризує якість пропонованих послуг музейних організацій, можна назвати кількість відвідувань музеїв за рік. Аналізуючи показник відвідуваності музеїв, ми спостерігаємо дещо іншу тенденцію. Найбільша загальна відвідуваність спостерігалась у 1990 р., а найменша – у 1998 р. (падіння більш ніж у 2 рази). Нині цей показник складає приблизно 70% від показника 1990 р.

Нові функції, яких сьогодні набуває бібліотека, насамперед повинні сприяти підвищенню якості та оперативності задоволення інформаційних запитів читачів, появи нових форм бібліотечної роботи. Завдання подолання негативного соціально-економічного становища українських бібліотек було покладено на спеціальну міжнародну програму, яка, на жаль, почала діяти лише у 2008 р. Міністерство культури України, Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів, Агентство США з міжнародного розвитку та Українська бібліотечна асоціація стали партнерами для впровадження чотирирічної програми «Бібліоміст». Програма була покликана перетворити бібліотеки на сучасні громадські центри та підвищити роль бібліотек в українському суспільстві. Серед основних завдань програми: покращення доступу населення до інформації шляхом обладнання публічних бібліотек технікою; навчання бібліотекарів з метою підвищити якість послуг для відвідувачів; розвиток спроможності бібліотек представляти свої інтереси

та отримувати необхідні ресурси; формування у суспільстві розуміння ключової ролі бібліотек і необхідності їх всебічної підтримки.

Більше ніж 200 публічних бібліотек протягом 2010 р. отримали допомогу в межах програми. У 2011 р. до програми було включено ще 730 бібліотек, а до 2012 р. планувалося модернізувати 1 600 українських бібліотек. Але це не може повною мірою задовольнити всі нагальні потреби бібліотечної справи. Для досягнення відповідного рівня розвитку сучасним українським бібліотекам потрібно одночасно працювати з новими носіями інформації, забезпечувати їх зберігання та доступ до них користувачів, слід інтенсивно переобладнувати бібліотеки відповідно до вимог інформатизації сучасного суспільства, створювати комфортне інформаційне середовище для задоволення потреб читачів, впроваджувати методи залучення додаткових фінансових ресурсів, популяризувати тезу прагнення особистості до оволодіння новими знаннями.

На шляху свого еволюційного розвитку і трансформаційних змін в інформаційну епоху, бібліотеки набули нових ознак, що свідчить про становлення нової соціально-комунікаційної форми з новим розподілом соціальних функцій і ролей. Бібліотеки прагнуть мати необхідний рівень системної організації документально-інформаційних ресурсів, зберігання й розповсюдження інформації та знань; організаційно-технологічну базу забезпечення суспільних інформаційних потреб. Порозуміння у відносинах «бібліотека і держава», зокрема у питаннях розвитку фінансування, пов'язане з менеджментом бібліотечних систем, професійним світоглядом кадрів, якістю свідомості бібліотечних колективів. Рухомою силою саморозвитку є професійна свідомість бібліотекарів, той психологічний фактор, який долає перешкоди в суспільному існуванні та проявах діяльності бібліотек [6].

Слід зазначити, що вітчизняна тенденція зниження інтересу до бібліотек не відповідає світовій практиці. Так, в Америці, наприклад, в бібліотеки записано 68% населення і спостерігається тенденція збільшення інтересу до читання, що можна прослідкувати на прикладі статистики окремих публічних бібліотек в США. Помітно зріс інтерес до читання у Франції. Книги становлять половину (51%) розважальних покупок. Неухильно зростає число читачів у бібліотеках Фінляндії та Китаю. Світова тенденція загалом свідчить про те, що в сучасно-

му світі бібліотека є затребуваним соціальним інститутом.

Найбільше в Україні музеїв краєзнавчих, художніх та природничих. Це здебільшого державні та комунальні музеї [5], у яких зберігається близько 12 мільйонів експонатів. Експонується у них лише десята частина всіх музейних експонатів. Решта через нестачу фінансування зберігається в архівах.

Нестача фінансування вкрай негативно позначається на можливості експонування наявних музейних фондів (85% від загальної суми фінансування музеїв витрачається на забезпечення оплати праці персоналу і лише 15% від суми фінансування направляється на сплату комунальних послуг і розвиток установ) [5]. Внаслідок браку коштів реставрація та ремонт пам'яток здебільшого проводились в недостатніх обсягах, тому нині об'єкти історично-культурної спадщини у багатьох регіонах України мають незадовільний технічний стан. Приблизно 300 пам'яток національного значення потребують ремонтно-реставраційних або консерваційних робіт. З 20000 пам'яток архітектури та містобудування кожна десята пам'ятка потребує негайного втручання реставраторів. Близько 1 млн одиниць зберігання музейних цінностей на сьогодні також потребують реставраційних робіт [7].

Дослідник сучасних соціально-економічних проблем в музейній сфері О. Кузьмук виділяє такі проблемні питання для розвитку української музейної сфери: брак досвіду та профільних фахівців – музейних експертів; низький со-

ціальний статус працівників музеїв; недостатній рівень інформатизації; відсутність дієвого законодавчого механізму для адаптації роботи музеїв в ринкових умовах [8]. Виходячи із вищезазначеного, фахівці в музейній сфері висувують такі пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення механізму функціонування музейної справи в Україні та вирішення існуючих проблем:

- внести зміни до законодавства України, які б сприяли акумуляції в музеях коштів, що зароблені від продажу квитків, проведення лекції та інших заходів;
- зняти обмеження стосовно додаткових джерел фінансування музеїв та сприяти здійсненню музеями комерційної діяльності;
- ввести спрощену та здешевлену процедуру створення благодійних організацій та запровадити податкові пільги для корпоративних благодійників;
- розробити та вжити заходи з оптимізації кадрової політики у музейній сфері, які б передбачали організацію процесу підвищення кваліфікації шляхом семінарів, тренінгів;
- розробити перелік заходів щодо популяризації українських музеїв з боку Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- створити спеціалізований центр, який би займався всеохоплюючим моніторингом музейної справи, надавав науково-методичну допомогу закладам усіх форм власності та статусу [8].

Окремою складною проблемою для сфери культури є низький рівень оплати праці. Якщо казати про рівень заробітної платні за кордоном, то погодинна оплата праці серед країн – учасниць Євросоюзу коливається в межах 4-40 євро. В Україні ж погодинна оплата праці становить близько 0,3-0,4 євро. Ситуація з оплатою праці у сфері культури ще більш складна, бо рівень оплати праці в цій сфері в рази менший ніж, наприклад, у робітників промисловості. Це сприяє відтоку професійних кадрів та їх трудовій міграції за кордон (табл. 3).

Проблема професійного росту персоналу є актуальною для забезпечення розвитку суб'єктів будь-якої сфери національної економіки. Адже тільки висококваліфікований персонал, який має достатню заробітну плати та інші умови праці, може ефективно реалізовувати покладені на нього функції, якісно виконувати обов'язки, сприяти досягненню цілей організації.

Висновки з дослідження. Нині актуальними для бібліотек залишаються такі питання:

Таблиця 3
Середньомісячна заробітна плата в Україні
за видами економічної діяльності станом
на жовтень 2016 р. [9]

Вид економічної діяльності	Грн
Охорона здоров'я	3296
Організація харчування	3414
Бібліотеки, архіви, музеї	3576
Освіта	3659
Творчість, мистецтво, розваги	3664
Сільське господарство	3789
Будівництво	4529
Наземний транспорт	5125
Державне управління та оборона	5461
Оптова та роздрібна торгівля	5633
Промисловість	5676
Наукові дослідження	5822
Інформація та телекомунікації	9320
Фінансова, страхова діяльність	10013
Авіаційний транспорт	23963

оновлення фондів бібліотек, впровадження сучасних автоматизованих інформаційних технологій, реальний доступ до світових та вітчизняних інформаційних ресурсів, зокрема, через мережу Інтернет, а також запровадження автоматизованої бібліотечної системи, підвищення рівня матеріального стимулювання працівників бібліотек. Більшість сучасних бібліотек знаходяться в умовах самовиживання, самофінансування, саморозвитку, залишившись наодинці з умовами економіки ринкового типу, що призводить до їх поступового зникнення. На нашу думку, необхідно терміново розробляти й впроваджувати проекти з удосконалення процесу фінансування бібліотек, шукати шляхи подальшого втілення інноваційних механізмів в обслуговуванні читачів, розвивати тезу про надання бібліотекою додаткових платних послуг, будувати ефективну систему поповнення бібліотечних фондів сучасною літературою та інформаційними масивами, розробляти систему електронних каталогів та реферативних баз, розробляти та впроваджувати загальнонаціональні програми розвитку закладів сфери культури, поглиблювати співпрацю між закладами сфери культури та органами державної влади та місцевого самоврядування.

Сучасна соціально-економічна ситуація в Україні є досить складною для музеїв, що проявляється у слабкій фінансовій базі, неможливості створити відповідну інфраструктуру для більш якісного обслуговування відвідувачів та надання платних послуг. Доцільним буде запровадження низки заходів: підвищення матеріальних стимулів та нематеріальної мотивації працівників музейних установ; організація для співробітників музеїв систематичних навчальних заходів з музейного менеджменту і маркетингу; впровадження процесу використання музейних експозицій у навчальному процесі; розширення переліку платних послуг музеїв для зміцнення їх матеріальної бази; вивчення іноземного досвіду з питань залучення додат-

кових фінансових ресурсів; висвітлення у засобах масової інформації актуальних питань розвитку музейної справи, світового досвіду музейного менеджменту, соціальної реклами; стимулювання на законодавчому рівні розвиток спонсорства, меценатства, створення благодійних фондів; впровадження новітніх форм взаємовигідної співпраці закладів сфери культури та органів державної влади і місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про музеї та музейну справу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Культура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Кузьмук О. Роль музеїв у соціокультурному та економічному житті країни: зарубіжний досвід / О. Кузьмук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/January2010/04.htm>.
5. Чупрій Л.В. Стан та проблеми музейної справи в Україні / Л.В. Чупрій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://getmanps.at.ua/publ/stan_ta_problemi_muzejnoji_spravi_v_ukrajini/1-1-0-52.
6. Ільганаєва В. Резерви розвитку бібліотек: питання та відповіді / В. Ільганаєва // Бібліотечний форум України. – 2005. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idea.com.ua>.
7. Романенко Ю. Як Україні позбутися пам'яток і музеїв / Ю. Романенко // Главред. – 25.04.08. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.glavred.info/archive/2008/04/25/164750-1.html>.
8. Кузьмук О. Стан та шляхи модернізації музейного менеджменту в Україні / О. Кузьмук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/oktober08/2.htm>.
9. Оплата праці та соціально-трудова відносини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Кучин С. П. Современное развитие сферы библиотечного и музейного дела в Украине как объектов государственного управления

В статье исследуется развитие сферы библиотечного и музейного дела в Украине как объектов государственного управления. Проанализированы современные тенденции развития учреждений библиотечного и музейного дела в Украине. Актуализирована необходимость повышения эффективности государственного управления в сфере культуры, что является приоритетным направлением государственной культурной политики. Выявлены приоритетные направления государственной культурной политики Украины в сфере библиотечного и музейного дела. Предложен комплекс мероприятий, целью которых является повышение эффективности государственного управления в сфере культуры и содействие развитию учреждений библиотечного и музейного дела.

Ключевые слова: политика, библиотека, музей, культура, государство, управления, регулирования.

Kuchyn S. P. Modern development of librarianship and museum affairs in Ukraine as the objects of state control

This article explores the development of librarianship and museum affairs in Ukraine as the objects of state control. We've analyzed the modern tendencies of development of institutions of library and museum business in Ukraine. It's noted that there is a necessity of increase of efficiency of state management in the sphere of culture that is a priority way of state cultural policy. We've identified the priority ways of a state cultural policy of Ukraine in the field of library and museum business. We've suggested the complex of measures, the aim of which is in increasing of the efficiency of state management in the sphere of culture and in promotion of development of institutions of library and museum business.

Key words: policy, library, museum, culture, state, management, regulation.

УДК 339.562:338.4(477)

Р. Л. Лупаккандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки
Львівського торговельно-економічного університету

АНАЛІЗ СТАНУ ІМПОРТОЗАЛЕЖНОСТІ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

У статті визначено актуальність, передумови, негативні та позитивні наслідки, необхідність вирішення проблеми імпортозалежності регіонів України. Диференційовано регіони України при оцінюванні їх рівня імпортозалежності за часткою імпорту у внутрішньому споживанні та відповідно до величини і динаміки показника побудовано відповідну карту регіонів.

Ключові слова: імпортозалежність, регіон, імпортозаміщення, внутрішній ринок, внутрішнє споживання.

Постановка проблеми. Для економіки України вирішення проблем імпортозалежності є однією із головних завдань у забезпеченні макроекономічної стабілізації, розвитку внутрішнього ринку та підприємницького потенціалу, детінізації економічних відносин, зміцненні та гарантуванні економічної безпеки. Очевидно, що імпортозалежність перешкоджає цим процесам, що сьогодні розглядаються як пріоритетні у трансформації національної моделі соціально-економічного розвитку. Тут важливо виявити, окрім загальноекономічних передумов до виникнення імпортозалежності, низку особливостей в певних масштабах внутрішнього ринку, зокрема окремих регіонів.

Відзначимо, що імпортозалежність економіки зароджується не відразу і не на всій території держави, а поступово – в окремих регіонах та їх економічних секторах. Саме неналагодженість міжрегіональних і внутрішньорегіональних виробничо-господарських взаємозв'язків головним чином приводить до деформацій споживання та внутрішнього виробництва і зрештою до насичення ринку імпортною продукцією. Вважаємо, що усі причини набуття загрози критичності масштабів і тенденцій імпортозалежності зумовлені регіональними особливостями щодо ефективності використання виробничих можливостей та наявності потенціалу імпортозаміщення. На регіональному рівні імпортозалежність має різні економічні наслідки, як негативні (зменшення обсягів внутрішнього виробництва продукції, загострення фінансово-економічних проблем, занепад кадрового потенціалу, погіршення соціального розвитку), так і позитивні (диверсифікація економіки, збіль-

шення обігу наукоємних товарів, підвищення якості та ефективності праці, вирішення окремих соціальних проблем).

На регіональному рівні вирішення проблем імпортозалежності має системоутворюючу роль, яка полягає в налагодженні міжфункціональних, міжгалузевих, міжсекторальних зв'язків. Зокрема, недоцільно стверджувати, що економіка регіону може самостійно й ефективно налагодити процеси імпортозаміщення та подолати залежність від імпорту. Важливе місце варто відвести програмам, які передбачають об'єднання регіонів в окремі групи за рівнями ефективності використання виробничого потенціалу, споживання імпортової продукції, розвитку товарно-грошових відносин, відповідно до чого можна точніше підходити до прогнозування ефективності реалізації заходів імпортозаміщення. Отже, у першочерговому порядку варто правильно охарактеризувати окремо сьогоднішній стан імпортозалежності регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій довів, що проблемам реалізації державної політики імпортозаміщення приділено багато уваги у працях вітчизняних і зарубіжних науковців – М. Білопольського, У. Вайсенбургера, А. Гальчинського, В. Геєця, К. Гіршаузен, В. Горбуліна, З. Варналія, Гж. Колодка, О. Ляшенко, А. Мокія, М. Флейчук, Ю. Харазішвілі, В. Шевчука та ін. Регіональні особливості імпортозалежності стали об'єктом дослідження Т. Васильціва, С. Данило, А. Двігун, Я. Жаліла, Я. Качмарика, А. Павлюк, Д. Олійник, О. Шевченко, К. Юрченко. Результати досліджень Я. Белінської, В. Власюка, Р. Грабовські, С. Давиденка, Н. Ленга, А. Мазаракі, Є. Савельєва,

О. Собкевич, А. Сухорукова, М. Якубовського, Л. Шевченко є вагомим теоретико-прикладним базисом державного регулювання процесів імпортотозаміщення.

Так, А. Шевченко пропонує влагоджувати ресурсні відмінності регіонів при зменшенні їх та держави від імпортозалежності шляхом створення і розвитку промислових кластерів, які функціонуватимуть у формі організованої географічно локалізованої мережі підприємств і державних установ та забезпечуватимуть замкнений виробничий ланцюг у реалізації продукції [1]. Я. Еней вважає, що в регіональному аспекті можна досягнути високого результату, якщо створювати штучні перешкоди під час продажу імпортованих товарів [2]. К. Яловий стверджує: «...якщо досягнути високого ефекту в окремому регіоні, не можна гарантувати, що в інших регіонах експансія імпорту не збільшиться» [3, с. 565]. А. Сухоруков та Т. Крупельницька дотримуються думки, що імпорту залежність держави в розрізі регіонів необхідно насамперед розглядати з боку країн походження імпортованих товарів та пізніше робити висновки про рівень незахищеності від них і внутрішні передумови, які вплинули на це [4].

Таким чином, серед науковців немає єдиної думки щодо застосування концептуального підходу до зменшення рівня імпортозалежності країни в регіональному вимірі. Вважаємо, що першочергово варто вияснити сучасний стан імпортозалежності економіки регіонів і відповідно до отриманих результатів розробляти та реалізовувати програми імпортозаміщення.

Метою статті є представлення результатів аналізу стану імпортозалежності регіонів України як передумови розроблення регіональної політики імпортозаміщення.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що про імпорту залежність регіону варто говорити стосовно обсягів імпорту та його порівняння з обсягами експорту і випуском вітчизняної продукції. Тут більш об'єктивно можна враховувати обсяг випуску продукції за мінусом проміжного споживання, тобто обсяг валової доданої вартості, що містить у собі первинні доходи, які формуються учасниками виробництва і розподіляються між ними. Тому дослідження регіональних особливостей імпортозалежності доцільно продовжити розрахунками частки імпорту у внутрішньорегіональному споживанні.

Відмітимо певні тенденції, відповідно до яких зробимо висновки про залежність регіонів Укра-

їни від імпортованих поставок. Так, у 2015 р. обсяг імпорту товарів і послуг був вищий за середнє значення по країні (1456,3 млрд дол. США) після м. Києва (на 15 312,3 млрд дол. США) лише у Дніпропетровській (2 171,1 млрд дол. США), Київській (1 267,3 млрд дол. США) та Львівській (41,8 млрд дол. США) областях. Також сформувалась істотна диференціація між регіонами у використанні імпорту, зокрема у 2015 р. частка таких регіонів у загальному його обсязі склала 67,6%, у т. ч. м. Києва – 46,1%.

Враховуючи макроекономічні зміни, поставки імпорту в регіонах України істотно скоротились. Так, у 2015 р. порівняно з попереднім роком найбільшими темпами імпорту зменшився в Луганській (на 64,1 в. п.), Одеській (52,1 в. п.), Черкаській (45,0 в. п.), Донецькій (43,3 в. п.), Закарпатській (41,6 в. п.) областях.

Відмітимо, що, попри високу імпорту залежність, значна кількість регіонів України мають достатній для економічного розвитку експортний потенціал, зокрема, окрім м. Києва, у третині областей обсяг експорту перевищував середньодержавне значення, їх частка становила майже 50%, а темпи зниження були меншими за загальнонаціональне значення. При цьому в цих регіонах сконцентровані значні виробничі потужності, що дозволяють їм забезпечувати майже 70% усієї валової доданої вартості України. Тому при реалізації державної політики імпортозаміщення першочергово необхідно вирішити проблеми надмірної територіально-просторової диференціації виробничого сектору національної економіки, які виникли з початку незалежності України та довгий час лише посилюють імпортозалежність як регіонів так і держави в цілому. Важливо комплексно реіндустріалізувати виробничий сектор, орієнтуючись на потреби внутрішнього ринку та переосмислюючи дієвість міжрегіонального ланцюгову активізації реального сектора економіки [5, с. 56-58; 6, с. 369-450; 7].

Усе це стало передумовою диференціації регіонів в оцінюванні їх рівня імпортозалежності за часткою імпорту у внутрішньому споживанні (рис. 1). Так, у 2014 р. значення показника по Україні становило 57,5%, вище якого були Донецька (131%), Закарпатська (85,7%), Луганська (83,5%), Запорізька (72%), Миколаївська (67,1%), Дніпропетровська (61,5%) області та м. Київ (66,6%), але більшій частині (18 областей) притаманне було нижче за загальнодержавне значення показника.

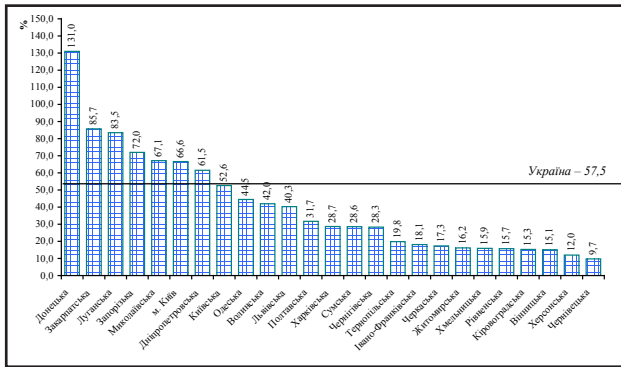


Рис. 1. Частки імпорту у внутрішньому споживанні України за регіонами у 2014 р. (складено за [8])

Таким чином, в національній економіці сформувалась ситуація, коли для митних територій (Закарпатської, Київської, Одеської, Волинської, Львівської областей та м. Київ) характерно перебувати в залежності від імпорту товарів і послуг на рівні більше 40%, а для окремих (Закарпатської області та м. Києва) вище загальнодержавного значення. Водночас індустріальні регіони (Донецька, Луганська, Запорізька, Миколаївська, Дніпропетровська області), основою розвитку промисловості яких є проміжна і сировинна продукція, зорієнтована на експорт, є високо імпортозалежні, що підтверджується часткою імпорту у внутрішньорегіональному споживанні на рівні більше 60%.

Для інших регіонів України імпортна залежність є прийнятною з врахуванням сьогоdnішніх кон'юнктурних змін на внутрішньому ринку. Зокрема майже у половини регіонів рівень імпортозалежності не перевищував 20%, а у Чернівецькій області взагалі становив нижче 10%. До регіонів зі збалансованим рівнем імпортозалежності, коли у внутрішньому споживанні імпорт займає не більше 35%, можна віднести Полтавську (31,7%), Харківську (28,7%), Сумську (28,6%), Чернігівську (28,3%) області.

Відмітимо, що упродовж 2005-2014 рр. склад областей, яким властивий критичний рівень імпортозалежності, майже не змінювався, а лише відбувались часткові зміни у їх рейтингових місцях. Йдеться про Дніпропетровську, Донецьку, Закарпатську, Запорізьку, Луганську, Миколаїв-

ську області та м. Київ, які постійно входили в десятку регіонів за рейтингом високої імпортозалежності. При цьому окремі області (Закарпатська, Запорізька та частково м. Київ) постійно входили у п'ятірку таких регіонів. Стабільно низький рівень імпортової залежності належав Чернівецькій, Херсонській, Кіровоградській, Вінницькій областям, за аналізований період він не перевищував 20%. За цей же період істотно зріс рівень імпортової залежності у Донецькій (порівнюючи 2014 р. з 2005 р. на 61,6 в. п.), Луганській (46,0 в. п.), Закарпатській (31,7 в. п.), Миколаївської (24,2 в. п.) та Львівській (10,7 в. п.) областях.

У підсумку можна стверджувати, що недостатньо чітка та виражена позиція держави у регулюванні зовнішньоекономічних відносин призвела до набуття загрози критичності масштабів і тенденцій імпортозалежності регіонів України. У 2014 р. рівень імпортозалежності перевищував критичне значення (відповідно до наказу Мінекономрозвитку від 29.10.2013 р. № 1277 – 30% [9]) у 12 регіонах, середнє значення по країні (57,5%) – у 7, знаходився в межах оптимального значення (відповідно до наказу 17%) – у 7, зріс порівняно з попереднім роком – у 21, перевищував мінімальне значення (9,7%) більше ніж у два рази – у 16 регіонах.

Для отримання глибоких висновків про тенденції імпортозалежності України в розрізі регіонів побудовано відповідну карту з урахуванням величини та динаміки частки імпорту у внутрішньому споживанні у 2005-2014 рр. (табл. 1).

Регіони України було згруповано відповідно до розрахунків середніх значень показників частки імпорту у внутрішньому споживанні та темпів її зростання, визначення мінімального, максимального і середнього значення попередньо розрахованих показників та розрахунків середньоквадратичних відхилень часток імпорту у внутрішньому споживанні регіонів із низьким (незначним) і високим (значним) значеннями та часток імпорту у внутрішньому споживанні регіонів із швидким (повільним) зменшенням (зростанням).

Відзначимо, що групи регіонів за часткою імпорту у внутрішньому споживанні було поділено за нижче наведеною схемою відносно високої, значної, незначної та низької часток.

$$\text{Якщо } \begin{cases} \begin{matrix} \chi_{i \max} > \chi_{\text{серед}} + 3\sigma_2 \\ \chi_{\text{серед}} + 3\sigma_2 > \chi_{\text{серед}} \\ \chi_{\text{серед}} > \chi_{\text{серед}} - 3\sigma_1 \\ \chi_{\text{серед}} - 3\sigma_1 > \chi_{i \min} \end{matrix} \end{cases} \text{ то } i \in \text{ групи } \left\{ \begin{array}{l} \odot \text{ області з високою часткою імпорту у внутрішньому споживанні;} \\ \odot \text{ області з значною часткою імпорту у внутрішньому споживанні;} \\ \odot \text{ області з незначною часткою імпорту у внутрішньому споживанні;} \\ \odot \text{ області з низькою часткою імпорту у внутрішньому споживанні} \end{array} \right\}$$

де χ_i – частка імпорту у внутрішньому споживанні i -го регіону.

Аналогічним чином регіони за темпом зростання частки імпорту у внутрішньому споживанні розподілено на групи за нижче наведеною схемою відносно швидкого і повільного зростання чи зменшення.

$$\text{Якщо } \chi_i \in \left\{ \begin{array}{l} \Delta P_{\max} > \Delta P_{\text{сер}} + 3\sigma_{2t} \\ \Delta P_{\text{сер}} + 3\sigma_{2t} > \Delta P_{\text{сер}} \\ \Delta P_{\text{сер}} > \Delta P_{\text{сер}} - 3\sigma_{1t} \\ \Delta P_{\text{сер}} - 3\sigma_{1t} > \Delta P_{\min} \end{array} \right\} \text{ то } i \in \text{групи} \left\{ \begin{array}{l} \textcircled{\text{о}} \text{ області, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні швидко зростає;} \\ \textcircled{\text{о}} \text{ області, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні зростає повільно;} \\ \textcircled{\text{о}} \text{ області, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні повільно зменшується;} \\ \textcircled{\text{о}} \text{ області, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні швидко зменшується} \end{array} \right\}$$

Таблиця 1

Карта регіонів України з урахуванням величини та динаміки частки імпорту у внутрішньому споживанні у 2005-2014 рр.

Групи регіонів за темпом зростання частки імпорту у внутрішньому споживанні			Групи регіонів за часткою імпорту у внутрішньому споживанні			
			регіони з високою часткою імпорту у внутрішньому споживанні	регіони з значною часткою імпорту у внутрішньому споживанні	регіони з незначною часткою імпорту у внутрішньому споживанні	регіони з низькою часткою імпорту у внутрішньому споживанні
			$\chi_{\max} > \chi_{\text{сер}} + 3\sigma_2$	$\chi_{\text{сер}} + 3\sigma_2 > \chi_{\text{сер}}$	$\chi_{\text{сер}} > \chi_{\text{сер}} - 3\sigma_1$	$\chi_{\text{сер}} - 3\sigma_1 > \chi_{\min}$
			75,7 > 74,3	74,3 > 36,8	36,8 > 12,2	12,2 > 11,6
регіони, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні швидко зростає	$\Delta P_{\max} > \Delta P_{\text{сер}} + 3\sigma_{2t}$	6,8 > 6,6		Закарпатська область		
регіони, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні повільно зростає	$\Delta P_{\text{сер}} + 3\sigma_{2t} > \Delta P_{\text{сер}}$	6,6 > 0,6	Донецька область	Волинська, Луганська, Миколаївська, Одеська області	Івано-Франківська, Львівська, Полтавська, Херсонська області	
регіони, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні повільно зменшується	$\Delta P_{\text{сер}} > \Delta P_{\text{сер}} - 3\sigma_{1t}$	0,6 > -1,8		Дніпропетровська, Запорізька, Київська області, м. Київ	Вінницька, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області	
регіони, за якими частка імпорту у внутрішньому споживанні швидко зменшується	$\Delta P_{\text{сер}} - 3\sigma_{1t} > \Delta P_{\min}$	-1,8 > -2,6			Житомирська область	Кіровоградська область

Позначення: $\chi_{\max}$, $\chi_{\min}$, $\chi_{\text{сер}}$ – максимальне, мінімальне та середнє значення частки імпорту у внутрішньому споживанні за регіонами; σ_1 , σ_2 – середньоквадратичні відхилення часток імпорту у внутрішньому споживанні регіонів із низьким (незначним) та високим (значним) значеннями; σ_{1t} , σ_{2t} – середньоквадратичні відхилення часток імпорту у внутрішньому споживанні регіонів зі швидким (повільним) зменшенням (зростанням); $\Delta P_{\max}$, $\Delta P_{\min}$, $\Delta P_{\text{сер}}$ – максимальний, мінімальний та середній темпи зростання частки імпорту у внутрішньому споживанні за регіонами.

68,8%) було характерне швидке зростання імпортозалежності, а ще до того вона була досить значною. Також варто відмітити регіони, у яких рівень импортозалежності перевищував критичне значення (відповідно до згадуваного наказу – 30%) більше ніж двічі: у Донецькій (різниця склала 45,7%), Луганській (43,2%), Запорізькій (37,2%), Дніпропетровській (34,2%) областях та м. Києві (35,6%). Відповідно, такі регіони потрапили в групи зі значною імпоротною залежністю, де вона повільно зростала (Луганська область) або, що позитивно, зменшувалась (Дніпропетровська, Запорізька області та м. Київ). При цьому зменшення залежності регіонів від імпорتنих поставок в середньому щороку не перевищувало 1,0 в. п., і, якщо такі темпи будуть зберігатись, можна очікувати досягнення оптимального рівня (відповідно до згадуваного наказу – 17%) через майже 50 років.

Найвищий рівень импортозалежності належить Донецькій області (75,7%), який сформувався через неефективну реалізацію виробничої політики, відповідно до якої більша частина продукції (основному сировинної) направлялась на зовнішні ринки не враховуючи національні інтереси країни. При цьому варто зазначити, що в багатьох випадках держава ставиться безвідповідально до таких явищ, дозволяючи бізнес-структурам приватизувати стратегічні виробничі об'єкти (шахти, газові та фактові родовища, електростанції та ін.) та безконтрольно використовувати природні національні багатства.

Більшість регіонів потрапили у групу з незначним рівнем импортозалежності й лише відрізнялись відносно інтенсивності її зростання чи зменшення. Так, повільно відбувалось зростання імпоротної залежності у Івано-Франківській, Львівській, Полтавській, Херсонській областях, але воно перевищувало середній темп зростання по країні (0,6%).

Водночас для третини усіх регіонів України характерно було повільно позбавлятися економічної залежності від імпорту товарів і послуг. Проте це недостатньо для формування оптимального рівня, і, якщо такі темпи будуть збережені, окремі області зможуть його досягнути через десятки років, зокрема Харківська – через 56 р., Черкаська – 41 р., Сумська – 18 р., Рівненська – 12 р., Чернігівська – 9 р. Утім, окремим областям вже давно вдалось досягнути оптимального рівня, і темпи його зниження є достатніми для самостійного забезпечення

економічного розвитку, зокрема Херсонській (середньорічне значення рівня импортозалежності – 12,2%), Чернівецькій (12,5%), Тернопільській (14,9%), Вінницькій (16%), Хмельницькій (18,3%).

Швидко зменшувалась імпортна залежність у Житомирській та Кіровоградській областях, де середній темп становив 2,6 та 2,0 в. п. відповідно. При цьому в областях рівень импортозалежності сформувався оптимальним – 17,8% у Житомирській, 11,6% у Кіровоградській. Більше того, саме для економіки Кіровоградської області серед усіх регіонів України характерно бути у найменшій залежності від поставок імпорتنих товарів і послуг. Так, в області вищими темпами ніж по інших областях зростають обсяги промислового та сільськогосподарського виробництва, обороту роздрібної торгівлі, виконаних будівельних робіт, а також стабільно збільшуються капітальні інвестиції, а більша частина підприємств є прибутковими тощо.

Висновки та пропозиції. У національній економіці сформувались висока диференціація між регіонами в аспекті залежності від імпорту товарів (послуг). Для прикордонних територій через які переміщається уся товарна маса імпорту характерно перебувати у високій імпортній залежності (імпорт займає більшу половину усіх споживчих товарів на внутрішньорегіональному ринку), сусідніх регіонів відповідно до купівельної спроможності, внутрішньовиробничого потенціалу та економічного розвитку властиво залежати від імпорту в меншій мірі, але його рівень досі є критичним, індустриальних регіонів, економіка яких низькотехнологічна та переважно зорієнтована на експорт проміжної та сировинної продукції, визначально перебувати в залежності від імпорту товарів (послуг) із найвищим ступенем інноваційності.

Негативно, що зниження імпорту відбулось не з причин істотного підвищення якості, технологічності, інноваційності та інших ознак конкурентоспроможності вітчизняних товарів, а більше вплинуло звуження масштабів економіки, загальне погіршення інвестиційного клімату, нестабільність національної грошової одиниці, зниження купівельної спроможності та погіршення структури споживання широких верств населення.

У підсумку посилення импортозалежності регіонів України можна пояснити так: намагаючись наростити експортний потенціал, промислові

підприємства втрачають значну частину внутрішньорегіонального ринку; значні обсяги ресурсно-сировинної бази дають змогу суб'єктам виробничої сфери регіонів зосереджуватись більше на реалізації проміжної, аніж готової промислової продукції; відсутність масштабних проектів із започаткування виробництва високотехнологічної продукції (у 2014 р. частка високотехнологічної продукції в середньому по регіонах України не перевищувала 5%), попит на яку в міру глобалізації економічних відносин постійно зростає; значне скупчення розмитневих імпорتنних товарів на прикордонних територіях, які в подальшому перевозяться в інші регіони; зростання рівня тінізації економічних відносин в умовах гібридної агресії сусідніх держав; низька ефективність державної політики імпортозаміщення, яка сконцентрована на базові види економічної діяльності регіонів, не враховуючи широкомасштабність споживчих потреб населення.

Відповідно до означених причин виникнення імпортозалежності визначаємо такі пріоритети державної регіональної політики імпортозаміщення: зменшення частки (залежності) імпорту товарів широкого вжитку; зниження рівня монополізованості товарних ринків та їх сегментів, формування справедливого та рівного конкурентного середовища у сферах виробництва і товарообігу; критичне скорочення тіньового сектору; розбудова збалансованої просторово-видової мережі об'єктів торгівлі та посилення її ролі в процесах імпортозаміщення; покращення структури імпорту.

На нашу думку, досягнення визначених пріоритетів забезпечить комплексний вплив на розвиток внутрішньорегіонального споживчого ринку і позитивно позначиться на зниженні рівня імпортозалежності нашої держави. Разом із тим державне регулювання передбачає впровадження конкретних заходів, які забезпечують необхідні структурні зміни. Обґрунтування таких дій та необхідних для цього інституціональних реформ є предметом перспективних подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Шевченко А. Пріоритети державної політики розвитку промислових кластерів в Україні : аналітична записка / А. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/rasteru-daf36.pdf>.
2. Еней Я.І. Політика імпортозаміщення як передумова інноваційної економіки України : [колективна монографія] / Я.І. Еней / Інноваційна складова сучасної економічної динаміки ; за ред. В.Ф. Беседіна, А.С. Музиченка. – Умань : ФОП Жовтий О.О., 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/handle/6789/652>.
3. Яловий К.В. Система зумовлених захисних заходів в сфері зовнішньої торгівлі у нормативно-правових актах ЄС та СОТ / К.В. Яловий // Актуальні проблеми права: теорія і практика : збір. наук. праць. – 2010. – № 17. – С. 559-570.
4. Сухоруков А.І. Перспективні напрями та інструменти політики імпортозаміщення у промисловості України : аналітична записка / А.І. Сухоруков, Т.П. Крупельницька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/885>.
5. Vasylytsiv T.H. Justification of strategic priorities of state structural policy of import substitution in Ukraine / T.H. Vasylytsiv, R.L. Lupak // Actual problems of economics. – 2016. – № 1. – P. 52-60.
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
7. Гуменюк А.М. Стан та напрями реалізації державної структурної політики імпортозаміщення в Україні / А.М. Гуменюк, Р.Л. Лупак, С.А. Рудик // Електронне наукове фахове видання «Глобальні та національні проблеми економіки». – 2015. – Вип. 6. – Режим доступу : http://global-national.in.ua/archive/6-2015/06_2015.pdf.
8. Державна служба статистики України. Економічна статистика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Наказ Міністерства економічного розвитку України. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України від 29 жовтня 2013 року № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>.

Лупак Р. Л. Анализ состояния импортозависимости в Украине: региональные особенности

В статье определены актуальность, предпосылки, негативные и положительные последствия, необходимость решения проблемы импортозависимости регионов Украины. Дифференцированы регионы Украины по оценке их уровня импортозависимости в доле импорта во внутреннем потреблении и согласно величине и динамике показателя построена соответствующая карта регионов.

Ключевые слова: импортозависимость, регион, импортозамещение, внутренний рынок, внутреннее потребление.

Lupak R. L. Analysis of the state of import dependence in Ukraine: regional features

The article determines the relevance, preconditions, negative and positive consequences, the need to address the problem of import dependence of Ukrainian regions. Differentiated regions of Ukraine in assessing the level of import dependence share of imports in domestic consumption and in accordance with the magnitude and the dynamics of the indicator is constructed corresponding to the map regions.

Key words: dependence, region, import substitution, domestic market, domestic consumption.

К. В. Мостова

ад'юнк

Національної академії державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ПРОБЛЕМАТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ТА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО ВИЗНАЧАЄ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті розглядаються моністична та дуалістична теорії співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного законодавств, що визначають статус державних кордонів, сучасні міжнародні проблеми регулювання статусу кордонів; вносяться пропозиції щодо шляхів їх подолання.

Ключові слова: державний кордон, статус державного кордону, міжнародно-правове регулювання статусу державних кордонів, конвенція, угода, договір.

Постановка проблеми. Проблематика території держави й державного кордону як в національному правовому полі, так і в міжнародному займає особливе місце. По суті, кордони – одна з головних опор, на яких ґрунтується ідея нації – держави. Наприклад, норвезький етнолог Ф. Барт вважав, що кордони – єдиний критерій виявлення етнічності нації (народу). У своїх наукових працях він стверджував, що кордони «визначають етнічну групу» значно ефективніше, ніж будь які інші критерії [2].

На сучасному етапі розвитку людства кордони – невід'ємна ознака суверенітету будь-якої держави. Без чітко визначених кордонів держава не може реалізувати весь комплекс своїх суверенних прав. Саме від стабільності функціонування державного кордону, територіальної цілісності держави залежить розвиток її зовнішньоекономічних відносин та визначається її місце на політичній карті світу.

Різноманіття правових норм, що визначають статус державних кордонів, передбачає і різноманіття таких джерел. Джерелами права, що визначають правовий статус державного кордону України, є нормативно-правові акти різної юридичної сили.

Насамперед необхідно відмітити Конституцію України, норми якої закріплюють статус державного кордону, а також встановлюють, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна в особі її військових формувань та правоохоронних органів забезпечує цілісність й недоторканність своєї території [1].

Значний пласт правової основи статусу державного кордону України (і загалом держав світового співтовариства) становлять загальновізані принципи та норми міжнародного права, а також положення міжнародних договорів, якими закріплюються державні кордони або ж механізми реалізації державної політики щодо територіальної організації держави, її регіонального розвитку.

Так, наприклад, в частині 4 статті 2 Статуту ООН [2] закріплено, що «Усі члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним з цілями Об'єднаних Націй».

У Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва держав, відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24 жовтня 1970 [2] розкривається зміст принципу, зазначеного в Статуті ООН. Відповідно до цього принципу будь-яка держава бере на себе зобов'язання утримуватися від погрози силою чи застосування сили проти територіальної цілісності або з метою порушення визнаних міжнародно-правовими нормами кордонів іншої держави. Агресивна війна є злочином проти миру та безпеки та передбачає відповідальність відповідно до норм міжнародного права.

Відповідно до статті 1 Резолюції «Визначення агресії» «агресія – застосування збройних сил державою проти суверенітету, територіаль-

ної недоторканості, політичної незалежності іншої держави або будь-яким іншим способом, що не відповідає нормам та принципам Статуту Організації Об'єднаних Націй» [3].

Достатньо важливу роль щодо забезпечення правового статусу державного кордону держав відіграє Заключний акт ОБСЄ [2]. У ньому визначені принципи, якими держави-учасниці керуються під час своїх взаємовідносин, а саме: суверенна рівність, повага суверенних прав держав; незастосування сили чи погрози силою; непорушність державних кордонів, недоторканність державної території, невтручання у внутрішні справи; мирне вирішення спорів; повага основних прав та свобод людини, в тому числі свободи думки, світогляду та віросповідання; рівність і право народів та націй на самовизначення; співробітництво між державами; сумлінне виконання міжнародних зобов'язань.

Безпосередній стосунок до питання правового статусу державного кордону України має й Декларація про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав – учасниць Співдружності незалежних держав.

Керуючись загальновизнаними нормами міжнародного права, цілями та принципами Статуту ООН, Наради з безпеки і співробітництва в Європі, а також основоположними документами СНД, глави держав-учасниць закріпили основним принципом діяльності Співдружності принцип територіальної цілісності, непорушності кордонів своїх держав, відмови від протиправних територіальних посягань і від будь-яких дій, спрямованих на привласнення чужої території.

Беручи до уваги пріоритетність проблем, пов'язаних із забезпеченням миру та безпеки на територіях своїх держав, локалізації конфліктів різного характеру в Декларації про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав – учасниць Співдружності незалежних держав, основну увагу акцентовано на ідеях:

- виконання принципів суверенітету, територіальної цілісності й непорушності державних кордонів;

- відмови від воєнної, політичної, економічної чи будь-якої іншої форми тиску, у тому числі блокади, а також підтримки та використання сепаратизму проти територіальної цілісності й недоторканності, а також політичної незалежності будь-якої з держав – учасниць Співдружності;

- заборони захоплення території із застосуванням сили, окупація території держав не може використовуватися для міжнародного визнання чи нав'язування зміни її правового статусу;

- дотримання принципу невтручання у внутрішні справи одна одної є важливою умовою зміцнення дружніх і партнерських відносин між державами – учасницями Співдружності незалежних держав [3].

Таким чином, принципи та норми міжнародного права, що визначають правовий статус державних кордонів, підтримуються на рівні Співдружності незалежних держав.

Важливим джерелом міжнародного права, що визначає правовий статус державного кордону України, є договори про режим державного кордону. Вони являють собою угоди між Україною та суміжними державами про проходження лінії державного кордону, порядок демілітації державного кордону та його режим, питання врегулювання прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на кордоні, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, а також з питань господарської діяльності й охорони в прикордонній зоні.

Україна веде послідовну та безконфліктну роботу щодо завершення процесу міжнародно-правового оформлення кордону з усіма суміжними державами на основі поваги суверенітету, територіальної цілісності та непорушності чинних кордонів.

Завдяки активним політико-дипломатичним заходам, що вживались українською стороною після проголошення нею незалежності, було укладено низку міжнародних договорів про режим державного кордону із західними сусідами. На сьогодні державний кордон між Україною і Республікою Польщею, Угорською Республікою, Словацькою Республікою та Румунією в договірно-правовому відношенні оформлено повністю. Проте залишилися невирішеними низка проблемних питань. Зокрема, лінія державного кордону з Румунією по р. Тисі проходить по середині головного рукава. Після останньої перевірки проходження кордону (більше 30 років тому) внаслідок природних явищ змінилося русло річки Тиса, що привело до зміни проходження лінії кордону та відокремлення певних ділянок територій як України, так і Румунії, тому існує питання обміну площами або компенсації, що може проводитися тільки за результатами всеукраїнського референдуму, процедура призначення і проведення якого не визначена.

Тривалий час існувала проблема делімітації морських просторів України та Румунії в Чорному морі, яку було врегульовано рішенням Міжнародного суду ООН від 03.02.09, що є остаточним і обов'язковим для виконання сторонами. Цим рішенням:

1. Визначено координати точок лінії розмежування В(М)ЕЗ та континентального шельфу України та Румунії в Чорному морі.

2. Визначено статус о. Зміїний – як острова, але, оскільки він віддалений від материкової території, не враховано його вплив на формування лінії розмежування.

3. Підтверджено належність о. Зміїний Україні та існування територіального моря України (12 морських миль) навколо нього.

4. Визначено, що острів Зміїний не дає підстав для поширення В(М)ЕЗ України за межі, визначені встановленою Міжнародним судом серединної лінії [5].

Водночас невирішеними залишаються окремі територіальні питання, що негативно впливає на відносини між двома країнами. Це стосується різних позицій сторін щодо сутності та шляхів вирішення проблеми навколо каналу «Дунай – Чорне море». Відновлення української стороною судноплавства каналу на Кілійському гирлі Дунаю викликало різні тлумачення де ж саме проходить державний кордон між обома державами. Причиною цього конфлікту Бухарест називає будівництво каналу в заповідній зоні, що суперечить нормам міжнародного права з питань охорони довкілля. Відповідно ж до оцінок Мінтрансу України, відновлення судноплавства по каналу «Дунай – Чорне море» збільшить до 60% вантажопотоку в українській дельті річки. Ця суперечка спричинена переважно господарськими інтересами країн, відсутність шляхів її розв'язання додатково політизує цю проблему [6].

Інше, не менш проблемне питання територій для України – це демаркація російсько-українського кордону. Після розпаду СРСР кордон між Україною та Російською Федерацією в акваторії Азовського моря залишився документально не визначеним. Складність переговорного процесу з делімітації та демаркації державного кордону України з державами колишнього радянського союзу полягає в тому, що норми, записані в Конституціях СРСР 1924, 1936 і 1977 років у частині встановлення кордонів союзних республік вищими органами влади СРСР, як правило, не виконувались, тому відображення цих кордонів на нових топографічних картах «незалежних

держав» не завжди відповідало дійсності. Рішення вищих органів влади щодо розмежування територій союзних республік мали, як правило, коротку описову частину, а картографічні матеріали як обов'язковий додаток найчастіше взагалі випадали з поля зору. Незважаючи на це, недоторканність території та державного кордону України Росія визнала 1997 року у великому договорі «Про дружбу та співробітництво між Україною та Російською Федерацією».

Делімітацію сухопутної ділянки завершено, та питання її демаркації залишається відкритим. Угода між Україною і Російською Федерацією про демаркацію україно-російського державного кордону підписана у травні 2010 року, але сам процес демаркації не розпочато. На спільних кордонах є ділянки місцевості загальною протяжністю 84,7 км, на яких лінія кордону, проведена під час делімітації, не збігається з лінією адміністративного розподілу між колишніми УРСР та РРФСР. Такі ділянки є в Сумській, Харківській, Луганській та Донецькій областях.

Неврегульованим на міждержавному рівні є питання щодо руху осіб, транспортних засобів і вантажів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг. Рух на таких ділянках здійснюється та контролюється на підставі домовленостей на рівні прикордонних представників обох сторін. Крім того, територією Луганської області проходять залізничні колії Південно-Східної та Північно-Кавказської залізниці РФ загальною протяжністю майже 26 км. При цьому залізнична колія неодноразово перетинає україно-російський державний кордон, а поїзди здійснюють зупинки на залізничних станціях, розміщених на території як України, так і Росії, де відсутні пункти пропуску. Також невирішеним є питання щодо визначення правового статусу земельних ділянок та майна Південно-Східної і Північно-Кавказської залізниць Російської Федерації. Така ситуація негативно впливає на забезпечення належного режиму державного кордону та ускладнює протидію протиправній діяльності на кордоні.

На спільних морських кордонах делімітацію проведено, а питання демаркації залишились без розгляду. Оскільки російська сторона висунула низку претензій на українську територію в районі о. Тузла та залишається проблема визначення статусу Азовського моря та Керченської протоки, сторони відклали розгляд цих спірних питань. У результаті з тексту дого-

вору про режим державного кордону вилучені статті щодо визначення морських кордонів між державами. У ст. 5 Договору визначено, що вирішення питань спільних морських просторів здійснюється за домовленістю між сторонами відповідно до норм міжнародного права. Азовське море та Керченська протока визнані внутрішніми водами України та РФ. Розмежування Азовського моря та акваторії Керченської протоки здійснюється відповідно до угод між сторонами. На сьогодні такі угоди відсутні. Переговори з розмежування Азовського і Чорного морів та Керченської протоки ведуться ще з 1996 року, проте позиції сторін залишаються неузгодженими. Основна причина – небажання російської сторони визнати колишній адміністративний кордон між УРСР та РРФСР як державний кордон між Україною і РФ. Охорона державного кордону в Азовському й Чорному морях та Керченській протоці здійснюється по лінії, визначеній у розпорядженні Президента України, яку російська сторона не визнає.

Певна невизначеність залишається і на кордоні України з Білоруссю, парламент якої уже понад 10 років не може ратифікувати Договір про державний кордон, підписаний і ратифікований в Україні ще 1997 року. Але, попри це, з Республікою Білорусь у нас немає територіальних спорів, як з Російською Федерацією. Цей договір фактично діє, і прикордонники обох країн керуються ним у своїй роботі. Українсько-білоруський кордон делімітований, і після ратифікації договору білоруською стороною розпочнеться його демаркація. До речі, у договорі міститься норма про те, що сторони зобов'язуються провести демаркацію цього кордону. В українсько-російському ж договорі такої норми немає. Російська сторона свого часу категорично відмовилася включати її в текст документа.

Проблемні питання щодо правового статусу кордонів відсутні між Україною та Молдовою. Ділянка спільного державного кордону і делімітована, і демаркована. Водночас існують деякі питання, що потребують договірно-правового оформлення в двосторонньому порядку:

- не проведено демаркації центральної ділянки українсько-молдовського державного кордону (придністровська ділянка);

- потребує вирішення питання про передачу у власність України ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова;

- не врегульовано порядок руху осіб і транспортних засобів транзитними ділянками автомобільних та залізничних доріг.

Вивчаючи систему внутрішньодержавного права в будь-якій сфері, ми неодмінно стикаємося з проблемою його співвідношення з міжнародним правом. У світі існують три основні концепції співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права: два різновиди моністичної (примат міжнародного права і примат внутрішньодержавного права) і дуалістична [7].

Суть моністичної концепції полягає у визнанні існування єдиної системи права, складовими частинами якої є як міжнародне, так і національне право. При цьому пріоритет має або міжнародне, або національне право.

Дуалістична теорія, навпаки, визнає самостійний характер двох систем права, тобто самотійне їх існування та взаємодію між ними. Панівним є дуалістичний підхід. В умовах сучасного історичного процесу у співвідношенні внутрішньодержавного і міжнародного права визначився примат міжнародного права. Такий висновок можна зробити, аналізуючи законодавчу практику багатьох країн.

Прямий вплив міжнародного права на національне право виражається в деяких аспектах. Такий вплив можна прослідити, наприклад, у прямому закріпленні в конституціях більшості держав світу та інших законодавчих актах загальних принципів і норм міжнародного права, а також через проголошення міжнародних договорів, укладених державою, складовою частиною її національної правової системи.

Подібна практика є досить поширеною як у високорозвинених країнах традиційної, «старої» демократії, так і в новоутворених на території колишнього СРСР державах – «нових демократіях». Так, у ст. 9 Конституції України говориться, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Аналогічні положення, що проголошують визнані державами договори та інші міжнародно-правові акти складовими частинами їхнього національного права, містяться також у конституціях інших країн. Більш того, у деяких з них вказується на те, що в разі колізії норм міжнародного та національного права пріоритет віддається міжнародному праву. Наприклад, Конституція Грузії проголошує, що «міжнародні договори або угоди Грузії, які не суперечать

Конституції, мають переважну юридичну силу щодо внутрішньодержавних нормативних актів» [8].

Висновки. Підводячи підсумок щодо співвідношення міжнародного і національного права, що визначають статус державного кордону України, треба зазначити, що механізми мирної трансформації Європи, які були закладені в Статуті ООН, Хельсінкських угодах та інших міжнародних актах, багато в чому втратили актуальність. Зміна політичної карти світу, деградація «блокової системи» і поява десятків нових держав вимагають нових принципів глобальної взаємодії в регулюванні статусу державних кордонів.

Щоб уникнути порушення норм, що визначають статус державного кордону України, попередження політичного тиску з боку окремих держав, які зазіхають на її державну територію, необхідно дотримуватися таких напрямів:

- відпрацювання нормативно-правових актів, які регламентують договірно-правове оформлення державного кордону, розмежування континентального шельфу та виключних економічних зон із суміжними державами;

- органам державної влади, що представляє Україну в міжнародних відносинах, відстоювати позицію про необхідність перегляду механізму мирного співіснування держав як основного принципу Статуту ООН і ухвалення нових механізмів, що визначають нові можливості міжнародної взаємодії та забезпечать безпеку в Європі;

- у зв'язку з дедалі більшою інтеграцією України в міжнародне співтовариство потрібно, щоб закріплений у Конституції примат міжнародного права над національним полягав у необхідності приведення українського законодавства про статус державного кордону у відповідність з міжнародними угодами, обов'язковими для суміжних держав (наприклад, узгодження норм в модельних законах СНД «Про прикордонної безпеки» та «Про державний кордон»);

- налагодження тісної співпраці з поліцейськими та аналогічними спеціальними органами суміжних держав щодо підвищення ефективності боротьби зі транскордонною злочинністю;

- вдосконалення практики обміну інформації з поліцейськими службами зарубіжних країн та використанні інформації, що надходить від зарубіжних колег, з її подальшим відпрацюванням та реалізацією під час оперативно-розшукової діяльності органів охорони кордону;

- виконання спільних програм і планів співробітництва Державної прикордонної служби України з інституціями Євросоюзу та НАТО, з державами учасниками ГУАМ.

Список використаної літератури:

1. Конституція України [Електронний ресурс] / Правова бібліотека «Інфодиск», 2010. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. – («Законодавство України» № 4, 2010). Систем. вимоги: Pentium-226; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP.
2. Барт Ф. Этнические группы и социальные границы / Ф. Барт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://otttgdf.posterous.com/87840062>.
3. Действующее международное право : в 3 т. – М., 1999. – Т. 1. – С. 8.
4. Про міжнародні договори України : Закон України від 22 грудня 1993 року № 3767-XII [Електронний ресурс] / Правова бібліотека «Інфодиск», 2010. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM) : кольор.; 12 см. – («Законодавство України» № 4, 2010). Систем. вимоги: Pentium-226; 32 Mb RAM; CD-ROM Windows 98/2000/NT/XP.
5. Україна – Румунія: правовий захист кордонів України як проблема національної безпеки // Прикордонник України. – 2009. – № 63
6. Круглашов А. Проблемні питання сучасних українсько-румунських стосунків / А. Круглашов, М. Герман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dc-summit.info/proekty/ukrainarumunija-moldova/1356-problemni-pitannja-suchasnih-ukrainskorumunskih-stosunkiv-2.html>
7. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права / Р.А. Мюллерсон. – М., 1982.
8. Конституции государств – участников СНГ. – М. : Норма, 2001. С. 659.
9. Марченко М.Н. Источники права : [учебное пособие] / М.Н. Марченко. – М. : «Проспект», 2006.
10. Юридические термины // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://otechestvo.org.ua/main>.

Мостова К. В. Проблематика соотношения международного и внутригосударственного законодательства, определяющего статус государственной границы Украины

В статье рассматриваются монистическая и дуалистическая теории соотношения международного и внутригосударственного законодательств, определяющих статус государственных границ, современные международные проблемы регулирования статуса границ и выносятся предложения о путях их преодоления.

Ключевые слова: государственная граница, статус государственной границы, международно-правовое регулирование статуса государственных границ, конвенция, соглашение, договор.

Mostova K. V. The issue of the relationship between international and domestic law that determines the status of the state border of Ukraine

The article deals with the monistic and dualistic theories of correlation of international and intrastate legislation denoting the state border status and modern international problems of border status regulation. Besides, the ways of solution of the problems are suggested.

Key words: state border, state border status, international legal regulation of state border status, convention, agreement, contract.

А. І. Неділько

асистент кафедри державного управління і права
Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка

КОНЦЕПЦІЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються основні теоретичні аспекти концепції електронного урядування. Зокрема, розглядається можливість їх застосування для вдосконалення сучасної системи публічного управління в Україні. Зазначено основні проблеми, що виникають під час реалізації електронного урядування в Україні.

Ключові слова: електронне урядування, публічне управління, державне управління, концепція, управління, місцевий рівень, електронні послуги.

Постановка проблеми. У сучасних умовах інформаційного суспільства все більшого значення набувають нові концепції розвитку державного управління, які застосовують новітні технології та враховують потреби, що утворюються через розвиток телекомунікаційних систем. Саме концепція електронного урядування є однією із сучасних концепцій, на які покладені основи розвитку інформаційного суспільства, а також в ньому закріплені аспекти і передумови покращення життєвого рівня громадян та ефективного забезпечення їх потреб та надання послуг на високому рівні. Використання концепції електронного урядування забезпечить відкритість і прозорість діяльності органів влади, що, у свою чергу, підвищить рівень довіри громадян до влади, забезпечить вищий рівень ефективності та витратності на адміністрування.

В Україні електронне урядування почали впроваджувати з ухваленням Закону України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. [1]. Хоча з цього часу пройшло майже 20 років процесу реформування та досягнення значних результатів, які задовольнили в повній мірі потреби громадян, актуальним залишається питання щодо адаптації досвіду зарубіжних країн в застосуванні принципів електронного урядування у вітчизняній системі управління. Виникає потреба доопрацювання основних аспектів і механізмів електронного урядування в Україні. Необхідно зауважити, що вдосконалення системи електронного урядування на всіх рівнях влади підвищить рівень надання публічних управлінських послуг і тим самим забезпечить задоволеність громадян якістю та швидкістю надання їм послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

У вітчизняній науковій літературі питанню впровадження концепцій електронного урядування приділили значну увагу в своїх дослідженнях та публікаціях такі науковці, як О.І. Архипська, О.А. Баранов, М.Г. Ватковська, Н.В. Грицяк, О.П. Голобуцький, М.С. Демкова, І.П. Лопушинський, Л.О. Матвейчук, І.М. Олійченко та інші. Важливий внесок у дослідження проблем та можливостей розвитку роблять фахівці Організації Об'єднаних Націй, зокрема вони визначають індекси розвитку електронного урядування у світі.

Мета статті. Головна мета статті полягає в розгляді концепції електронного урядування як одного з елементів удосконалення вітчизняної системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Л.О. Матвейчук визначає електронне урядування як форму організації державного управління, яка шляхом широкого застосування новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання [8].

У «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» зазначено, що електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1].

Перш за все для ефективного дослідження питання модернізації чинної системи електронного врядування необхідно проаналізувати основні проблеми у функціонуванні та реалізації принципів електронного врядування, розробити етапи, механізми та принципи впровадження й розвитку нормативно-правового, організаційно-методологічного, інформаційно-технічного, кадрового та фінансово-матеріального забезпечення процесу створення системи електронної взаємодії органів влади та громадян [7].

На нашу думку, великим кроком у закладенні основних принципів електронного урядування в Україні стала Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 13.12.2010 року [7] та Концепція розвитку електронних послуг в Україні від 16.11.2016 року [4]. Однак ці Концепції не вирішили всіх проблем, тому на сьогодні існують не вирішені раніше питання, основними з яких є: стандартизація електронних адміністративних послуг; впровадження електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб у державних інформаційно-телекомунікаційних системах; формування єдиного підходу до запровадження електронного документообігу та електронної взаємодії державних і місцевих органів влади тощо.

Впровадження електронного урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів та вимагає вирішення комплексу, правових, організаційних і технологічних проблем.

У сучасному українському суспільстві діяльність органів державної влади трансформується в бік якісних змін шляхом використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Новітні інформаційно-комунікаційні технології – це сукупність сучасних електронних технічних засобів і програмного забезпечення, а також організаційних форм і методів їхнього застосування в інформаційній роботі, спрямованій на ефективне використання інформаційних ресурсів. В органах державної влади новітні інформаційно-комунікаційні технології подані не тільки засобами інформатизації на основі комп'ютерів, різними методами вирішення завдань, але й принципово новими формами діяльності цих структур.

Схвалена Концепція розвитку електронних послуг в Україні року достатньо повно регламентує механізм розвитку системи надання електронних послуг, який відповідає всім сучасним потребам інформаційного суспільства;

відповідно до даної концепції буде розроблено єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру [4].

Громадяни України з кожним роком все активніше освоюють сучасні інформаційно-комунікативні технології, використовують їх в особистому, громадському та професійному житті, впроваджують у бізнес-процеси, що дозволяє оптимізувати часові та матеріальні витрати, та тим самим допомогти збільшити їх ефективність. Тому зацікавленість громадян у реалізації концепції електронного урядування також постійно зростає, адже на сьогодні основні елементи концепції електронного урядування уже починають діяти. Створюють портали, де громадяни можуть переглядати необхідну їм інформацію та оформлювати заявки. Але більшість створених систем працює не повноцінно, а також виникає проблема зручності доступу в кожному системі.

Незважаючи на таку активність та зацікавленість суспільства у якнайшвидшому та ефективному впровадженні концепції електронного урядування в систему державного управління, необхідно зауважити, що державні установи та організації досить повільно реагують на зростання запитів суспільства стосовно використання у своїй діяльності сучасних інформаційно-комунікативних, зокрема мережевих, технологій, що дають змогу покращити та прискорити процес взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання. Такій ситуації сприяє недостатність фінансування органів державної влади, особливо на місцевому рівні; складність узгодження інформаційних систем, які були введені в експлуатацію в різний час та мають суттєві відмінності у своїй архітектурі та протоколах обміну інформації і даних; обмеженість можливостей систем електронного документообігу, недостатній рівень знань щодо основних характеристик та позитивних наслідків впровадження електронного урядування серед службовців державних установ та організацій, представників місцевого самоврядування та й самих громадян. Ситуацію також ускладнює погана координація суб'єктів, зацікавлених у впровадженні інструментів електронного урядування, відсутність дієвих механізмів контролю у сфері електронного урядування та інформатизації, а також відсутність загальноприйнятих стандартів щодо впровадження та оцінювання рівня розвитку електронного урядування.

Окремою проблемою є низький рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, нестача закладів, здатних інформувати населення щодо переваг і можливостей електронного урядування, а також забезпечити якісну підготовку та підвищення кваліфікації відповідних кадрів тощо [5].

Також необхідно зазначити, що поряд із дефініцією «електронне урядування» застосовують такі поняття, як «електронний уряд» та «електронні послуги», які є складовими елементами чинної концепції. Г.Г. Почепцов зазначає, що електронний уряд – це не просто система надання державою та її органами послуг (у тому числі й відповідної інформації) громадянам на основі їх активної взаємодії за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, а передусім модернізація самого процесу державного управління відповідно до нових умов суспільного розвитку [7, с. 398]. У свою чергу, електронні послуги передбачають надання в електронній формі урядової інформації, програм і напрямів діяльності уряду, формування стратегій задля розв'язання найважливіших суспільних проблем, отримання громадянами різних довідок і документів.

Електронні послуги займають важливе місце у функціонуванні електронного урядування, від якості їх надання залежить зв'язок між державою та громадянами, ефективність всієї концепції та задоволеність суспільства загалом.

Спеціалісти та науковці у сфері реалізації електронного урядування виділяють від трьох до п'яти стадій розвитку електронних послуг (онлайн-послуг), зокрема в документах ООН найчастіше наводиться така класифікація стадій розвитку електронних послуг.

Перша, найпростіша стадія розвитку онлайн-послуг передбачає висвітлення на урядових сайтах інформації щодо політики їхньої діяльності, принципів управління, структури, контактної інформації, правил та правових засад їх функціонування, режиму роботи та видів послуг, які вони надають. Також там можуть розміщуватися новини державних установ та міститися посилання на інші електронні ресурси.

Друга стадія зрілості онлайн-послуг характеризується досконалою односторонньою комунікацією або наявністю найпростіших видів двостороннього зв'язку державного органу та громадян. На таких ресурсах передбачена можливість завантаження бланків заяв або форм для

подальшого друку та замовлення громадянами державних послуг послуги офлайн, програвання відео- та аудіофайлів, вибору мови представлення інформації. Окремі сайти з цієї категорії дають змогу відправити електронну заявку на отримання певної послуги в офлайн-режимі.

Третью стадією зрілості онлайн-послуг є так звані трансакційні послуги. На цій стадії державні сайти забезпечують двосторонню комунікацію з громадянами, даючи їм змогу в тому числі замовляти й отримувати певну інформацію щодо державної політики, програм і правил, здійснювати онлайн ряд фінансових та нефінансових операцій, зокрема це отримання сертифікатів, ліцензій, дозволів на певну діяльність, подача декларацій, сплата податків тощо). Враховуючи характер здійснюваних операцій, на цьому етапі розвитку онлайн-послуг на сайтах державних органів вже реалізовані деякі форми електронної аутентифікації особи.

На **четвертій** стадії розвитку урядові сайти кардинально змінюють концепцію свого функціонування, переорієнтовуючись на активний обмін інформацією та даними з громадянами із широким залученням інтерактивних інструментів взаємодії по всій горизонталі та вертикалі влади. Державні органи через свої сайти надають громадянам повний спектр типових та індивідуальних послуг, залучають їх до активної участі в управлінні, надаючи для цього повноцінні можливості та інструменти [6, с. 194-196].

Відповідно до цієї класифікації сайти наших державних органів перебувають на першій-третьій стадіях розвитку онлайн-послуг, що детермінується складним комплексом таких факторів, як обсяги асигнувань на розвиток електронного урядування в даному регіоні та державному органі, віддаленість від адміністративного центру, зацікавленість керівників та особиста мотивація посадових осіб різного рівня, вміння та навички державних службовців, рівень їх загального навантаження, гнучкість організаційної та управлінської структури тощо.

Отже, удосконалення чинної концепції електронного урядування в Україні позитивно вплине на проведення ряду реформ в українському суспільстві та розбудови соціальної держави з урахування громадської думки, що загалом знизить навантаження на державні органи. Тобто ефективне функціонування електронного урядування допоможе вдосконалити систему публічного управління, зокрема на місцевому рівні.

Українське суспільство потребує від держави надання ефективних, швидких та якісних послуг, і в цьому аспекті найкраще підійде застосування принципів електронного урядування, переведення максимальної кількості адміністративних послуг в електронний формат, що уже активно застосовується багатьма країнами. Саме такі зміни підвищують ефективність, якість та швидкість роботи центрів надання адміністративних послуг, адже це скоротить черги, розвантажить працівників, зменшить витрати на утримання, надасть ряд інших переваг. Тому вдосконалення та продовження застосування концепції електронного урядування необхідне для подальшого розвитку публічного управління в Україні.

Висновки та пропозиції. Ефективність та рівень розвитку системи публічного управління залежить від низки чинників, але особливе місце у формуванні цієї системи відіграють загальноприйняті концепції та їх застосування в країні. Україна позиціонує себе як сервісну державу, тобто в публічному управлінні надання послуг громадянам перебуває на високому рівні, але в цій характеристиці необхідно враховувати фактор розвитку інформаційних технологій, якщо декілька років тому громадяни стояли в чергах у різні державні структури та приватні організації, сьогодні вони можуть не виходячи з дому вирішити низку необхідних їм питань. А для того щоб забезпечити максимальну комфортність та доступ громадян до інформації та ресурсів, необхідно на державному рівні закріпити принципи функціонування електронних систем та кабінетів. Для цього треба розробити дієве та перспективне впровадження нових інноваційних підходів до вирішення даної проблеми, що пропонує концепція електронного урядування. Концепція електронного урядування ефективно діє в багатьох країнах світу та підтримує системи публічного управління в країнах, адже публічне управління, по суті, більш наближене до громадян, ніж державне управління.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / [О.А. Баранов та ін.] ; за ред. А.І. Семенченко. – К., 2009. – 16 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dki.org.ua>.
2. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр>.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-р>.
5. Абраменко Ю.Ю. Зарубіжний досвід е-урядування та проблеми його імплементації в Україні / Ю.Ю. Абраменко, І.А. Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика : електронний збірник наукових праць. – 2009. – Вип. № 2(2). – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbornik/2009-02/09ayypiu.pdf>.
6. Гонюкова Л.В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови / Л.В. Гонюкова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – № 3. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=819>.
7. Марченко В.В. Модернізація механізму електронного урядування в органах виконавчої влади України / В.В. Марченко // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – № 3. – С. 152–156.
8. Матвейчук Л.О. Електронне урядування: правовий аспект /
9. Л.О. Матвейчук // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 85–88.
10. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : [навч. посіб.] / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – К. : Знання, 2006. – 663 с.

Недилько А. И. Концепция электронного управления как элемент совершенствования системы публичного управления

В статье исследуются основные теоретические аспекты концепции электронного управления. В частности, рассматривается возможность их применения для совершенствования современной системы публичного управления в Украине. Указаны основные проблемы, возникающие при реализации электронного управления в Украине.

Ключевые слова: электронное управление, публичное управление, государственное управление, концепция, управления, местный уровень, электронные услуги.

Nedilko A. I. The concept of E-government as an element of improving the public administration system

The article studies the main theoretical aspects of the concept of electronic control. In particular, the possibility of their application for improving the modern system of public administration in Ukraine is being considered. The main problems arising in the implementation of e-government in Ukraine are indicated.

Key words: E-government, public administration, public administration, concept, management, local level, electronic services.

С. В. Нікітенко

кандидат історичних наук, керівник
Молодіжного медіаоб'єднання «Міст»

ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА І СПОРТ В УКРАЇНІ ЯК САМОСТІЙНА ГАЛУЗЬ НАРОДНОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Фізична культура та спорт посідають важливе місце в житті суспільства. Ключову роль у їх розвитку відіграє грамотно організоване державне управління. Правове забезпечення функціонування фізкультурного руху в поєднанні зі спортом вищих досягнень – один із напрямів гармонізації суспільних відносин. Разом із тим існує необхідність вивчення накопиченого досвіду з метою напрацювання рекомендацій науковців щодо подальшого вдосконалення діяльності місцевих органів влади з організації занять фізичною культурою і спортом вищих досягнень.

Ключові слова: державне управління, фізкультура і спорт.

Постановка проблеми. Фізична культура і спорт в Україні належать до важливих факторів оздоровлення населення, сприяють збереженню генофонду нації. Спортивно-фізкультурному руху відводиться статус одного з пріоритетів соціальної політики держави. Усі громадяни нашої держави мають право на заняття фізичною культурою і спортом. З метою забезпечення цього права функціонує державна система дитячих дошкільних установ, учбових закладів, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, добровільних фізкультурно-оздоровчих спортивних об'єднань громадян за місцем проживання й навчання, а також роботи, в місцях масового відпочинку, установах з надання платних послуг. Громадяни мають право на добровільних засадах створювати фізкультурні та спортивні об'єднання, любительські та професійні спортивні клуби, асоціації та прирівняні до них організації, що діють відповідно до чинного законодавства України та статутів міжнародних організацій та об'єднань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок в опрацювання теоретичних засад і практичних кроків державного управління галуззю фізичної культури і спорту в Україні належить О. Ждановій [1], Ю. Мічуді [2], В. Мудрику [3], І. Приходько [4] та іншим науковцям.

Мета нашого дослідження – визначитися з особливостями фізичної культури і спорту як окремої галузі народного господарства. Система фізичної культури в Україні має у своєму складі велику кількість підсистем – організацій. Загалом усі складові системи можна поділити на три

групи: державні, громадські та комерційні організації. На законодавчому рівні громадянам надається забезпечений державною необхідний єдиний стандарт фізичного виховання, обсягу і складу послуг у сфері фізичної культури та спорту, а також гарантуються рівні для всіх громадян правові можливості фізичного вдосконалення, в тому числі оволодіння спортивною майстерністю для всіх бажаючих, заохочується діяльність, що сприяє розвитку фізичної культури та спорту і укріпленню здоров'я людини [5].

Виклад основного матеріалу дослідження. З моменту створення спеціального Міністерства молоді та спорту, яке зазнало численних реорганізацій, фізична культура і спорт стали самостійною галуззю народногосподарського комплексу, де склалася власна система управління, матеріально-технічний і кадровий потенціал, система спеціалізованих фізкультурно-оздоровчих і спортивних установ, організацій та учбових закладів. Для цієї галузі з метою її успішного функціонування розроблені основні нормативно-правові акти. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» [6], а також державна Програма розвитку фізичної культури і спорту націлені на використання засобів фізичної культури і спорту в інтересах особистості та суспільства, насамперед для дітей і учнівської молоді, на організацію занять фізичною культурою і спортом у державній системі виховання й освіти. Велике значення відводиться державним заходам із формування здорового способу життя населення, а також програм, що направ-

лені на подолання наркоманії, алкоголізму, тютюнопаління та інших шкідливих звичок. Час від часу здійснюються заходи, що передбачають проведення в учбових закладах днів здоров'я, оглядів-конкурсів на кращу спортивну базу, кращу організацію фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем праці або проживання, кадрове зміцнення галузі.

Однією з особливостей сфери професійних спортивних відносин є види професійного спорту. З огляду на види професійного спорту необхідно виділяти відносини, що складаються в кожному виді спорту (наприклад, футболі, волейболі, баскетболі, тенісі, боксі, шахах тощо). Якщо досліджувати відносини, що складаються в різних видах спорту, можемо зауважити специфічні особливості, характерні для кожного з них. З одного боку, маємо справу з правовими актами, що регулюють діяльність у цій галузі, обов'язкові до застосування у всіх видах спорту, тобто мають універсальний характер. З іншого боку, на рівні підзаконних актів, особливе місце серед котрих займають локальні (корпоративні) акти професійних спортивних організацій, здійснюється регулювання, що має специфіку й особливості в кожному виді спорту.

«На сучасному етапі наша держава намагається створити цілісну програму соціально-економічного розвитку, реформувати економіку, забезпечити необхідні механізми господарювання, відповідну фінансово-бюджетну систему. Радикальні зміни в системі управління об'єктивно ведуть до змін соціально-культурного сектора, складовою частиною якого є фізична культура та спорт. Нові функції галузевих міністерств і відомств, переосмислення їхньої ролі у сфері управління викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, що регламентують роботу цих органів. Доцільно зазначити, що нормативно-правова база в Україні достатньо напрацьована та може бути надійним підґрунтям для забезпечення сталого розвитку сфери фізичної культури та спорту.

Основним завданням управління сферою фізичної культури та спорту є забезпечення реалізації державної політики з питань надання фізкультурно-спортивних послуг населенню. Фізична культура і спорт за останній період часу стали однією з найважливіших сфер людської діяльності; величезні досягнення в цій галузі стали основою багатьох соціальних і науково-технологічних перетворень у суспільстві. Місце фізичної культури і спорту в житті суспіль-

ства багато в чому визначається тією роллю, що відіграють у суспільному розвитку фізичне здоров'я, знання людей, їхня фізична дієздатність, уміння й навички, можливості розвитку своїх професійних і особистісних якостей» [7, с. 191]. У сучасних умовах відбувається посилення державного регулювання та сприяння розвитку надання фізкультурно-спортивних послуг.

Закон України від 24 грудня 1993 р. «Про фізичну культуру і спорт» [8] визначає правові, соціальні, економічні та організаційні засади фізичної культури і спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури, спорту та туризму. «Спеціальні функції державного управління відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів і які реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються в основному запитами об'єктів управління» [9, с. 175].

Особливістю управління в галузі фізичної культури і спорту органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність і разом із тим розв'язують інші завдання, віднесені до їхньої компетенції – розвиток економіки, соціальної сфери, національної безпеки та оборони тощо. Органи міжгалузевої компетенції координують діяльність інших органів виконавчої влади з вирішення окремих питань міжгалузевого характеру. Цю групу представлено переважно державними комітетами (державними службами) та деякими міністерствами (наприклад, у сфері спорту Міністерством фінансів тощо). На відміну від них, для органів галузевої (спеціальної) компетенції управління в галузі фізичної культури і спорту є основним або одним з основних напрямів їхньої діяльності [11, с. 268].

Кожна система управління завжди орієнтована на досягнення певної мети. Не є винятком і система державних органів управління фізичною культурою і спортом. Діяльність системи державних органів управління спрямована на:

- здійснення єдиної державної політики в галузі фізичної культури і спорту;
- напрацювання концепцій розвитку фізичної культури і спорту в Україні та методів їх реалізації;
- розроблення державної програми розвитку фізичної культури і спорту та координацію її виконання;

– наукове обґрунтування системи фізичного виховання і оздоровлення населення, розвиток дитячо-юнацького спорту, спорту вищих досягнень, координація фізкультурно-спортивної роботи серед людей з особливими потребами;

– удосконалення системи науково-методичного забезпечення в галузі фізичної культури і спорту;

– визначення в межах повноважень потреби у фахівців фізкультурно-оздоровчого та спортивного профілю і сприяння у підготовці та перепідготовці таких фахівців;

– організацію і проведення Всеукраїнських і міжнародних спортивних заходів;

– забезпечення підготовки до міжнародних змагань спортивних команд за видами спорту;

– пропаганду фізичної культури і спорту;

– розвиток міжнародної співпраці в царині фізичної культури і спорту;

– здійснення контролю за дотриманням законодавства в галузі фізичної культури і спорту.

Чинна структура управління фізичною культурою і спортом, ефективність її функціонування, нормативно-правова основа її діяльності залишаються одними з найважливіших проблем, вирішення яких дозволить підвищити масовість фізкультурно-спортивного руху в Україні.

«На особливу увагу заслуговує питання побудови управління фізичною культурою і спортом для всіх на місцевому або регіональному рівні. Спортивні послуги населенню, що надаються в рамках спорту для всіх, мають ряд особливостей, серед яких основними можна назвати їх високі капітало- і інформоемність. Будівництво й оснащення фізкультурно-спортивної споруди вимагає значних капіталовкладень, а тенденція розширення послуг, що надаються, включення додаткових і супутніх послуг у комплекс обслуговування населення утворює стійку передумову збільшення цих витрат. Аналогічна тенденція стосується трудових ресурсів: постійно не лише підвищується безпосередньо кваліфікація тренерського й управлінського персоналу, а й зростають вимоги до їхньої роботи – збільшується інформаційне навантаження, з'являються нові методики, засоби і методи тренування тощо» [12].

Висновки. У підсумку маємо підстави зазначити, що фізична культура і спорт в незалежній Україні поетапно перетворюються на самостійну галузь народного господарства, яка вимагає певних змін у підходах до формування системи державного управління нею. Є нагальна потреба в завершенні правового, організаційного й

управлінського регулювання цієї важливою галуззю. Фізична культура і спорт здатні не тільки формувати здоровий спосіб життя нації, забезпечувати зростання авторитету країни на міжнародній арені, але й приносити реальну вигоду від участі та проведення спортивних заходів (бонуси спортсменам і командам за перемоги в міжнародних турнірах, прибутки від проведення міжнародних змагань, продаж спортивної символіки та інвентаря тощо).

Список використаної літератури:

1. Жданова О.М. Управління сферою фізичного виховання та спорту / О.М. Жданова, Л.Я. Чеховська. – Дрогобич : Коло, 2009.
2. Мічуда Ю.П. Функціонування та розвиток сфери фізичної культури і спорту в умовах ринку : автореф. дис. ... д-ра наук з фіз. вих. і спорту / Ю.П. Мічуда. – К., 2008.
3. Мудрык В.И. Организационно-управленческие основы физической культуры и спорта / В.И. Мудрык, Ю.П. Мичуда, С.А. Заветный. – Харьков : ХНАДУ, 2008.
4. Путятіна Г.М. Маркетингова діяльність некомерційних організацій (на прикладі дитячо-юнацьких спортивних шкіл) : [навчальний посібник] / Г.М. Путятіна, Н.В. Середа. – Харків : ХДАФК, 2013.
5. Мальона С.Б. Організаційно-правові основи фізичної культури: курс лекцій / С. Мальона. – Івано-Франківськ, 2008. – 345 с.
6. Закон України «Про фізичку культуру і спорт» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studzona.com/referats/view/47452>.
7. Рибич І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі // Ефективність державного управління. Зб. наук. праць. – 2015. – Вип. 42.
8. Закон України «Про фізичку культуру і спорт» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studzona.com/referats/view/47452>.
9. Гасюк І. Функції державного управління розвитком фізичної культури і спорту в Україні / І. Гасюк // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 24.
10. Ліщук С.В. Система державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні / С.В. Ліщук.
11. Петришин Д.Ю. Аналіз системи державного управління у сфері фізичної культури та спорту в Україні / Д.Ю. Петришин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2016. – Вип. 26 (2).
12. Кузьменко О.О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою й спортом в Україні та Європі / О.О. Кузьменко.

Никитенко С. В. Физическая культура и спорт в Украине как самостоятельная отрасль народнохозяйственного комплекса в системе государственного управления

Физическая культура и спорт занимают важное место в жизни общества. Ведущую роль в их развитии играет правильно организованное государственное управление. Правовое обеспечение функционирования физкультурного движения вместе со спортом высших достижений – одно из направлений гармонизации общественных отношений. Вместе с тем существует необходимость изучения накопленного опыта с целью наработки рекомендаций ученых относительно дальнейшего усовершенствования деятельности местных органов власти по организации занятия физической культурой и спортом высших достижений.

Ключевые слова: государственное управление, физическая культура и спорт.

Nikitenko S. V. Physical culture and sport in Ukraine as an independent branch of economic complex in the public administration system

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. Legal providing of functioning of athletic motion in combination with sport of higher achievements – one of directions of harmonization of public relations. At the same time, there is a necessity of study of the accumulated experience with the purpose of producing of recommendations of scientists on the further improvement of activity of local authorities with the purpose of organization of employments by physical culture and sport. Thus, different aspects of improving the arrangements of management of the subjects and the objects of physical training and sports administration, are considered in research works by V. Guzar, O. Zdanov, V. Zukov, V. Kudelko, J. Michuda, V. Mudryk, I. Prikhodko.

Key words: state administration, physical education and sport.

УДК 35.07:323.2:316.48-027.21

В. В. Образцовааспірант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИНАХ

У статті проведено аналіз поняттєво-категоріального апарату, зокрема понять «публічно-управлінські відносини» та «конфлікт інтересів». Запропоновано розкрити сутність поняття «публічно-управлінські відносини» через такі його складники, як «управлінські відносини», «публічність», «публічне право», «публічна влада», «публічне управління», з компаративним аналізом поняття «державно-управлінські відносини». Розкрито поняття «конфлікт інтересів» з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент».

Ключові слова: принципал – агент, публічно-управлінські відносини, конфлікт інтересів, управлінські відносини, публічність, публічне право, публічна влада, публічне управління, державно-управлінські відносини.

Постановка проблеми. Проблема врегулювання конфліктів інтересів у публічно-управлінських відносинах – одна з найбільш гострих практичних проблем, яку можна розглядати з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент», де принципалом є суспільство, а агентом – органи публічної влади. Відносини між принципалом і агентом характеризуються тим, що суспільство делегує деякі певні права органам публічної влади, які зобов'язані згідно із суспільною угодою представляти його інтереси або іншої громади загалом. Агент має забезпечити досягнення, дотримання та розвиток сучасних цивілізаційних і формаційних цінностей, цілей принципала, встановлених законодавчих норм, що сприяє розвитку суспільства.

Для пошуку оптимальних форм взаємодії інститутів публічної влади і суспільства, а також формування публічно-управлінських відносин, у структурі яких були б мінімізовані підстави для виникнення конфліктів інтересів, доцільно провести аналіз поняттєво-категоріального апарату, зокрема понять «публічно-управлінські відносини» та «конфлікт інтересів».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних засад конфлікту інтересів приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема Н. Байстрюченко, А. Гайдук, Д. Дєдов, М. Дженсен та У. Меклінг. У свою чергу, термін «публічно-управлінські відносини» як саме відносини між органами публічної влади та всіма суб'єктами суспільства, до яких вхо-

дять суб'єкти економічної, політичної діяльності, формальні та неформальні громадські об'єднання та організації, у сучасній науковій думці не має встановленого визначення. У цьому контексті з'ясування сутності поняття «публічно-управлінські відносини» набуває особливої актуальності.

Отже, **мета статті** – визначити сутність понять «публічно-управлінські відносини» та «конфлікт інтересів» з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент».

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, сутність поняття «публічно-управлінські відносини» доцільно розкрити через такі його складники, як «управлінські відносини», «публічність», «публічне право», «публічна влада», «публічне управління» із компаративним аналізом поняття «державно-управлінські відносини».

М. Пундик вважає «управлінські відносини – різновид соціальних відносин, що віддзеркалюють спосіб існування управлінських суб'єктів» [1, с. 47].

О. Васильєв розглядає державно-управлінські відносини як «особливий вид суспільних відносин, що притаманні процесам державного управління, обумовлюють механізми формування представницьких органів влади» [2, с. 105]. Вони «повинні забезпечувати (підвищувати) ефективність державного управління» [2, с. 105].

Якщо розглядати термін *publica*, зазначимо, що в Давньому Римі це мало значення і «державний», і «суспільний» [3, с. 16]. Досліджую-

чи термін «публічність», А. Селіванов звертає увагу на юридичну ознаку присутності держави в суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний закон, погоджується з передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися [4, с. 32]. Публічність розглядається як поняття, якому характерна відкритість та гласність; з точки зору власності вона не є особистою, приватною, а належить громаді (різного рівня: як суспільству, так і територіальній, професійній тощо). Звідси публічність ґрунтується на питанні відносин між органами публічної влади та суб'єктами суспільства.

Розглядаючи поняття публічного права, слід акцентувати увагу на тому, що в його основі лежать державні інтереси, які досягаються завдяки державним інститутам, що діють на засадах влади і підпорядкування. О. Оболенський та С. Лукін стверджують, що публічне право як функціонально-структурна підсистема права унормовує суспільні, державні та міждержавні відносини. В умовах глобалізації воно може набувати наднаціонального характеру в застосуванні визнаних світовим товариством цінностей, цілей і принципів, а також спрямоване на правове впорядкування міжнародних публічних відносин [5, с. 6].

Слід зауважити, що поняття публічного права тісно пов'язане з поняттям публічної влади, де її суб'єкти керуються нормами першого. Як зазначає М. Вільгушинський, публічна влада є синтезом державної та політичної влади [6]. Тобто можна говорити про публічну владу як організацію політичного життя суспільства. Вона здійснюється за допомогою організованого апарату, використання примусу та права видавати нормативні акти, що є обов'язковими для суспільства.

Термін «публічне управління» (з англійської мови "public management"), який замінив термін «публічне адміністрування» (з англійської мови "public administration"), вперше використав Десмонд Кілінг у 1972 р. Публічне управління він бачив як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [7]. Публічне управління визначає ефективність функціонування системи політичних інституцій та є складовою частиною соціального управління; складається з державного та громадського управління, що діють в інтересах держави.

Проаналізувавши вищевикладені поняття, можна запропонувати визначення поняття публічно-управлінських відносин. Публічно-управлінські відносини – це системні відносини, що характеризуються взаємодією, взаємосприянням та/або суперечностями (що можуть бути викликаними диспропорціями розвитку складників публічної сфери) між суспільством як принципалом та органами публічної влади як агентом, де системоутворювальним фактором є суспільно визначені цілі розвитку суспільства.

Важливе місце в публічно-управлінських відносинах займає особистісний конфлікт інтересів.

Згідно з посібником Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з питань врегулювання конфліктів інтересів у сфері публічної служби «конфлікт інтересів – це конфлікт між публічним обов'язком та особистими інтересами публічного службовця. У цьому конфлікті публічний службовець має приватні інтереси, які неналежним чином впливають на ефективність виконання ним своїх службових обов'язків та функцій» [8, с. 6].

З точки зору А. Гайдука, «конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли посадовець має приватні інтереси, які можуть впливати або видаються такими, що впливають на неупереджене й об'єктивне виконання його службових обов'язків» [9, с. 102].

На думку Д. Дєдова, «конфлікт інтересів – це суперечність між інтересами особи, які захищені правом і повинні бути задоволені діями іншої уповноваженої принципалом особи (повіреного, агента, директора, довірчого керуючого) і особистими інтересами цієї особи» [10, с. 1].

Н. Байстрюченко вважає, що «конфлікт інтересів визначається необхідністю підвищення статусу, влади менеджера підприємства, наявність особистої зацікавленості окремих груп носіїв інтересів, а також можливістю порушення законних інтересів окремих груп зацікавлених осіб» [11].

Згідно з Майклом Дженсеном та Уільямом Меклінгом, конфлікт інтересів агентів і принципалів виникає в умовах поділу власності та управління й необхідності делегування управлінських функцій найманим професіоналам інформаційної асиметрії та неповноти контрактів. Агентська проблема являє собою суперечність інтересів менеджерів і власників капіталу, що виникає з причини відсутності прагнення менеджерів до максимізації доходів на інвестовані кошти [12].

Узагальнюючи вищенаведені визначення, конфлікт інтересів можна представити як суперечність між публічними та особистісними інтересами посадової особи, що мають певний вплив на результативність і ефективність реалізації публічно-управлінських відносин.

Висновки та пропозиції. У результаті проведеного дослідження визначені поняття публічно-управлінських відносин та конфлікту інтересів з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент».

Публічно-управлінські відносини – це системні відносини, що характеризуються взаємодією, взаємосприянням та/або суперечностями (що можуть бути викликаними диспропорціями розвитку складників публічної сфери) між суспільством як принципалом та органами публічної влади як агентом, де системоутворювальним фактором є суспільно визначені цілі розвитку суспільства.

Конфлікт інтересів можна представити як суперечність між публічними та особистісними інтересами посадової особи, що мають певний вплив на результативність і ефективність реалізації публічно-управлінських відносин.

Для здійснення врегулювання суперечностей між публічними та особистісними інтересами посадової особи в подальших дослідженнях будуть надані рекомендації щодо оптимальних форм взаємодії інститутів публічної влади і суспільства, а також формування публічно-управлінських відносин, у структурі яких були б мінімізовані підстави для виникнення конфліктів інтересів.

Список використаної літератури:

1. Пундик М. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні / М. Пундик // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». – 2013. – № 1(13). – С. 47–53.
2. Васильєв О.С. Державно-управлінські відносини в контексті формування представницьких органів влади: методологічний вимір / О.С. Васильєв // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2014. – № 4(47). – С. 104–109.
3. Бельська Т. Публічність як ознака суспільно-політичних явищ / Т. Бельська // Публічне управління. – 2012. – № 2. – С. 16–20.
4. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.
5. Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять / О. Оболенський, С. Лукін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 2. – С. 3–11.
6. Вільгушинський М. Категорія «публічна влада» у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дискусії / М. Вільгушинський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – С. 8–14.
7. Keeling D. Management in Government / D. Keeling // Allen & Unwin. – London. – 1972. – 216p.
8. Recommendation of the council on the organization for economic cooperation and development guidelines for managing conflict of interest in the public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>.
9. Гайдук А.В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання / А.В. Гайдук // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – № 1. – С. 101–107.
10. Дедов Д.И. Конфликт интересов / Д.И. Дедов. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 288 с.
11. Байстрюченко Н.О. Характер конфлікту інтересів в залежності від структури капіталу підприємства / Н.О. Байстрюченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d034.pdf>.
12. Jensen M.C. Theory of the firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure / M.C. Jensen, W.H. Meckling // Journal of Financial Economics. – 1976. – P. 82–137.

Образцова В. В. Теоретические основы конфликта интересов в публично-управленческих отношениях

В статье проведен анализ понятийно-категориального аппарата, в частности понятий «публично-управленческие отношения» и «конфликт интересов». Предложено раскрыть суть понятия «публично-управленческие отношения» через такие его составляющие, как «управленческие отношения», «публичность», «публичное право», «публичная власть», «публичное управление», с компаративным анализом понятия «государственно-управленческие отношения». Раскрыто понятие «конфликт интересов» с точки зрения составляющей институциональной теории – теории отношений «принципал – агент».

Ключевые слова: принципал – агент, публично-управленческие отношения, конфликт интересов, управленческие отношения, публичность, публичное право, публичная власть, публичное управление, государственно-управленческие отношения.

Obraztsova V. V. Theoretical bases of conflict of interest in the public-management relations

The article analyzes the conceptual and categorical apparatus, including the concepts of “public-management relations” and “conflict of interest”. A reveal the essence of the concept of “public-management relations” through its components as “administrative relations”, “publicity”, “public law”, “public authority”, “public administration” of the comparative analysis of the concept of “state-management relations”. The concept of “conflict of interests” is opened from the point of view of the component of the institutional theory – the theory of “principal-agent” relations.

Key words: principal-agent, public-management relations, conflict of interest, administrative relations, publicity, public law, public authority, public administration, state-management relations.

УДК 352/354

В. М. Огаренко

доктор наук з державного управління, професор, ректор
Класичного приватного університету

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник начальника
Головного управління Державної фіскальної служби у Запорізькій області

РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті сформовано основні спроможності інститутів громадянського суспільства в розрізі самоідентифікації громади як рушійної сили в реалізації державної політики. Окреслено багатокomпонентність інститутів громадянського суспільства та їх взаємодію з державними органами влади під час вирішення питань ефективної децентралізації влади. Визначено деструктивність прийняття рішень державної політики внаслідок відсутності зворотного зв'язку з громадою. Виокремлено структурну будову інститутів громадянського суспільства, що ґрунтується на політичних, економічних і соціальних факторах. Зазначено та охарактеризовано ресурсний потенціал територіальної громади як наявну можливість виконання державної політики. Запропоновано можливі напрями розвитку інститутів громадянського суспільства задля ефективного впливу на державну політику. Сформовано основні етапи становлення інструментарію інститутів громадянського суспільства та його впливу на державну політику в умовах децентралізації влади.

Ключові слова: інститут громадянського суспільства, державна політика, децентралізація, громада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Державотворчі процеси сьогодення вирішують основні напрями державної політики, тому аспекти реалізації державної політики в умовах активного залучення інститутів громадянського суспільства є головним питанням та елементом вирішення проблем ефективного функціонування держави. З огляду на європейський досвід інтеграція нового інструментарію державної політики в умовах децентралізації та належними комунікаціями з громадою починає займати провідне місце в корегуванні державної політики. Створення ресурсної бази постає як ключове питання для шляхів реалізації державної політики під впливом інститутів громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативно-правове поле функціонування інститутів громадянського суспільства визначили Л. Беззубко, Л. Дідківська, О. Захарова, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Новак, Є. Сергієнко, С. Пунь, В. Федоренко та інші вчені.

Питанням щодо ресурсної спроможності громади в контексті реалізації та взаємодії держави й інститутів громадянського суспільства при-

святили праці С. Сембер, О. Чубарь, К. Машіко, О. Ольшанський, І. Сторонянська, А. Пелехатий та інші автори. Зокрема, дослідженнями в державній політиці в умовах інтеграційних процесів децентралізації із залученням європейського досвіду займалися такі науковці, як Б. Данилишин, О. Василик, М. Кульчинський, І. Волохова, В. Мамонова, О. Горбатенко, В. Тарнай, Л. Фурдичко.

Висвітленню й актуалізації питань державотворення та взаємодії з інститутами громадянського суспільства присвячені розвідки таких учених, як О. Євтушенко, С. Карпець, О. Козич, М. Корявець, К. Линьов, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, О. Петренко, Т. Тарасенко, Б. Шевчук та інші.

Мета статті – розкрити стан і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх перманентні зв'язки з введенням державної політики; окреслити основні елементи децентралізації, що впливають на рівень взаємодії державної політики з інститутами громадянського суспільства; скомпонувати систему ресурсозабезпеченості у вигляді моделі, спираючись на бази

державотворення, до яких належать інститути громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Інститути громадянського суспільства є провідною ланкою соціальної компоненти у вирішенні державної політики, а також провідним суб'єктом децентралізації, її ефективного впровадження й функціонування, що виявляється в природі, ознаках і сутності інститутів громадянського суспільства. Дефініція інститутів громадянського суспільства виражається у вирішенні поточних та довгострокових завдань і проблем у сферах державної політики України.

Основним елементом інститутів громадянського суспільства є люди (громада), які мають певні потреби, територію, на якій вони мешкають, і запити, на які впливають економічні, політичні й соціальні фактори. Наразі впровадження державної політики в процесі децентралізації влади в Україні спирається на європейський досвід запровадження місцевого самоврядування, що побудоване на засадах законності, ефективності й соціальної справедливості. У цій системі основною одиницею є територіальна громада.

Хоча європейський досвід не має уніфікованого характеру запровадження децентралізації в контексті взаємодії інститутів громадянського суспільства й державної політики, проте кожна країна Європейського Союзу має унікальний погляд на вирішення основних запитів інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації державної політики та розвитку місцевого самоврядування. Залучаючи європейський досвід, Україна повинна також спиратись на стан розвитку кожної громади, що дасть загальне бачення функціональності та ресурсозабезпеченості інститутів громадянського суспільства в Україні, їх спроможності щодо активної участі в державній політиці й у вирішенні питань місцевого самоврядування.

Однак під час використання європейського досвіду в процесах децентралізації має бути розуміння таких факторів інститутів громадянського суспільства, як історичні наслідки, географічне розташування, економічні можливості, демографічний стан населення та політичної напруженості, що можуть вплинути й скорегувати введення державної політики в кожній громаді окремо.

На сьогодні державна політика залежить від інститутів громадянського суспільства, проте зворотний зв'язок між інститутами громадянського суспільства й державною політикою має

слабко виражений характер, що проявляється в таких рисах, як відстороненість більшості жителів від процесів державотворення, відсутність ефективних комунікацій між владою й громадою у вирішенні управлінських рішень та явне небажання людей долучатись до цих процесів, що призводить до неефективного вирішення питань органами влади в усіх сферах державної політики України.

Базуючись на залученому досвіді децентралізації європейських держав, варто підкреслити той факт, що чим сильніша ініціатива місцевої громади, тим ефективнішим буде результат державної політики. Розуміння нормотворчості та її активізація на локальному рівні сприятимуть зростанню потенціалу інститутів громадянського суспільства. На рівні законодавства локальною нормотворчістю є сам статут громади.

Наявність нормативно-правових документів, які дають можливість громаді вирішувати свої повсякденні проблеми, впливає на зближення органів влади та інститутів громадянського суспільства в контексті децентралізації. Вплив інститутів громадянського суспільства на державну політику має значення насамперед під час вирішення питань ресурсозабезпеченості, що відображається в безперебійному функціонуванні системи територіальних громад, яке впроваджується на тлі реформи децентралізації в усій державі [1].

Тому необхідно класифікувати інститути громадянського суспільства в процесі реформи децентралізації, зокрема, на рівень потенціалу громади та рівень повноважень громади. Доцільно зазначити, що інститути громадянського суспільства – це цілий комплекс елементів, які можуть по-різному вплинути на імплементацію державної політики. Спроможність громад постає віддзеркаленням державної політики, відображенням рівня децентралізації й централізації в процесі реформування державного устрою держави, надаючи більше можливостей місцевим громадам. Варто зазначити, що внутрішня та зовнішня спроможність мають суттєву різницю у своєму функціоналі.

До внутрішньої спроможності громади необхідно віднести такі елементи:

1) правовий компонент – уміння та наявність знань про те, як використовувати чинну законодавчу базу на свою користь, а також як окремим індивідуумам використовувати нормативно-правові документи під час вирішення своїх потреб;

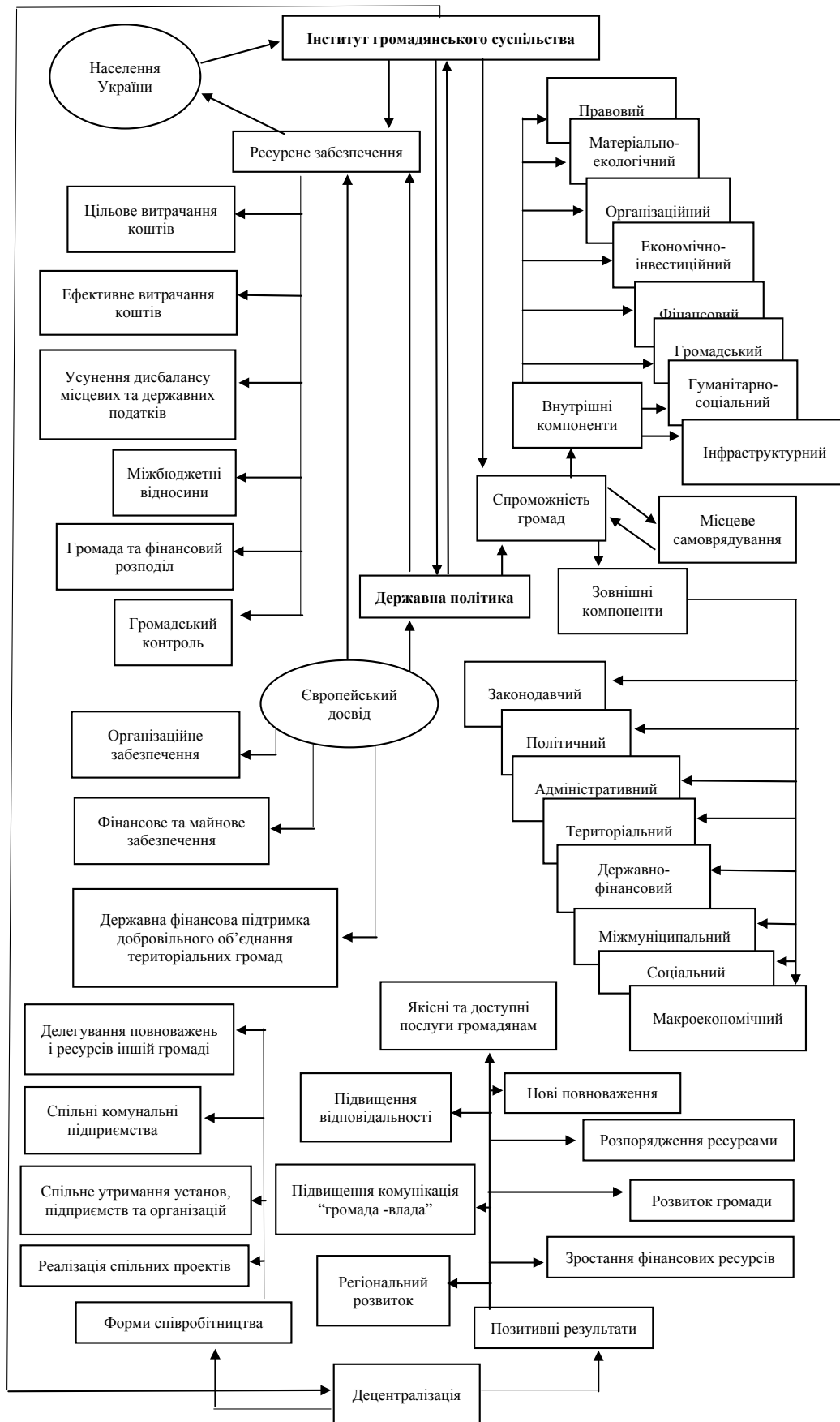


Рисунок 1. Система впливу на державну політику інститутів громадянського суспільства (сформовано на основі [1–7])

2) матеріально-екологічний компонент – наявність ресурсів, як природних, так і технологічних;

3) організаційний компонент – присутність сильного соціуму, наявність лідерських якостей у соціумі місцевої громади;

4) економіко-інвестиційний компонент – інвестиційну привабливість громади;

5) фінансовий компонент – присутність джерел, що покривають місцеві бюджети, їх поточні та капітальні видатки;

6) інфраструктурний компонент – інженерні споруди для ефективного функціонування громади;

7) гуманітарно-соціальний компонент – освітні заклади, що формують майбутній потенціал інститутів громадянського суспільства;

8) громадський компонент – перманентну партипативність населення до вирішення питань різних напрямів державної політики.

До зовнішньої спроможності громад варто віднести такі елементи:

1) законодавчий компонент – межі компетентності державної політики, впроваджуваної органами влади, та їх міжрівневу диференціацію;

2) політичний компонент – волю влади, що спроможна вплинути на зростання самосвідомості суспільства в процесі участі в державній політиці;

3) адміністративний компонент – деконцентрацію та демократичну децентралізацію;

4) територіальний компонент – адміністративно-територіальний устрій, що впливає на рівень вирішення поточних і довгострокових запитів місцевої громади;

5) макроекономічний компонент – рівень розвитку держави в економічному й соціальному секторі;

6) державно-фінансовий компонент – ресурсозабезпечення, зокрема й налагодженість грошових потоків до державного бюджету;

7) міжмуніципальний компонент – налагодженість комунікації в суспільстві на різних рівнях [2].

Утвердження принципів Європейської хартії в реалізації реформи децентралізації значно відобразилось в інструментарії, що використовується в державній політиці. Прийняття низки концепцій місцевого самоврядування та територіальної організації громад значно вплинуло на поведінку інститутів громадянського суспільства, проте вибір шляхів розвитку та введення державної політики має спиратись насамперед на поточні запити, зокрема такі:

1) організаційне забезпечення (вирішення диференційного рівня спроможності залежно від мети й завдань, які необхідно вирішити місцевій громаді);

2) фінансове та майнове забезпечення (ресурсозабезпеченість місцевих громад як основний показник державної політики, що визначає додаткові фінансові й майнові ресурси та затверджує обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів);

3) державну фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад (надання інструментів, які реалізують запити громади за рахунок інформаційно-просвітницької, методичної, організаційної та фінансової форми);

4) місцеві вибори в об'єднаних громадах (розуміння того, на якому рівні доцільні вибори та з якою швидкістю й ефективністю будуть прийматись рішення на користь громади – віддзеркалення інститутів громадянського суспільства) [3–5].

Узагальнюючи викладене, варто зауважити, що інститути громадянського суспільства є головним ініціатором змін у державній політиці, які можуть спиратись на нормативно-правову базу; тому питання децентралізації, його вирішення є комплексним, що можна відобразити в моделі впливу інститутів громадянського суспільства на державну політику (див. рис. 1).

Система являє собою механізм та дзеркальне відображення наявних можливостей і переваг за всеосяжного процесу децентралізації. Головними перманентами є інститути громадянського суспільства й політика, що реалізується державними органами влади. З огляду на багатокомпонентність спроможності громад повинна реалізовуватись ефективна державна політика, що використовує всі компоненти, як зовнішні, так і внутрішні. При цьому ефективність децентралізаційних реформ спирається на досвід європейських країн, які вже мали практику активного залучення інститутів громадянського суспільства до децентралізаційного процесу, що змінює та надає певні переваги місцевому самоврядуванню.

Висновки і пропозиції. Таким чином, інститути громадянського суспільства – це насамперед законодавче становлення нового суспільства. Тому активізація населення України в державній політиці має посідати головне місце. Як правова держава Україна повинна задовольняти нагальні запити населення, без яких ускладнюється й погіршується рівень життя громадян України. Обираючи певний соціаль-

ний напрям розвитку громади, державні органи влади повинні розуміти, що від таких рішень залежить державний стан справ, у тому числі як економіки, так і політичного становища.

Розбудова українського суспільства повинна спиратись на всеосяжний підхід, враховуючи всі компоненти, що можуть вплинути на спроможність громад як одного з елементів інститутів громадянського суспільства. Насамперед має бути створено базис для розвитку місцевого самоврядування за залучення кожного громадянина, що входить до місцевої громади. Проте реалізація сьогоденних запитів повинна спиратись на економічний, соціальний і політичний стан у державі.

Список використаної літератури:

1. Гургула Т. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад / Т. Гургула // Науковий вісник Мукачівського державного університету. – 2017. – Вип. 1. – С. 132–136.
2. Ольшанський О. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації / О. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 4. – С. 1–6.
3. Чернов С. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад / С. Чернов, Н. Мушинська // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 3. – С. 1–6.
4. Казанчук І. Реалізація принципу децентралізації на шляху до реформування системи управління природоохоронною сферою регіону: адміністративно-правові аспекти / І. Казанчук // Держава та регіони. – 2016. – № 3. – С. 77–83.
5. Примостка Е. Об'єднання територіальних громад у контексті реформування бюджетного законодавства в Україні / Е. Примостка // Вісник Одеського національного університету. – 2016. – № 6. – С. 164–167.
6. Сидорчук О. Децентралізація: результати, виклики і перспективи : аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/uploads/pdf/7524122365866c1c18bcd0.38826675.pdf>.
7. Зелінський С. Оцінка спроможності громад в Україні / С. Зелінський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – С. 128–134.

Огаренко В. Н., Козаченко Ю. П. Роль институтов гражданского общества в формировании и реализации государственной политики

В статье сформированы основные способности институтов гражданского общества в разрезе самоидентификации общества как движущей силы в реализации государственной политики. Определена многокомпонентность институтов гражданского общества и их взаимодействие с государственными органами власти при решении вопросов эффективной децентрализации власти. Определена деструктивность принятия решений государственной политики вследствие отсутствия обратной связи с обществом. Выделено структурное строение институтов гражданского общества, основанного на политических, экономических и социальных факторах. Указан и охарактеризован ресурсный потенциал территориальной общины как имеющейся возможности выполнения государственной политики. Предложены возможные направления развития институтов гражданского общества для эффективного влияния на государственную политику. Сформированы основные этапы становления инструментария институтов гражданского общества и его влияния на государственную политику в условиях децентрализации власти.

Ключевые слова: институт гражданского общества, государственная политика, децентрализация, община, местное самоуправление.

Ogarenko V. N., Kozachenko Yu. P. The role of institutes of civil society in formation and implementation of state policy

In the article the basic abilities of civil society institutes are formed in the context of self-identification of society as the driving force in the implementation of state policy. The multicomponent nature of the institutions of civil society and their interaction with state authorities in resolving issues of effective decentralization of power has been determined. The destructiveness of the decision-making of the state policy due to the lack of feedback from the society is determined. The structural structure of civil society institutions based on political, economic and social factors is singled out. The resource potential of the territorial community as an available opportunity for implementing state policy has been indicated and characterized. Possible directions for the development of civil society institutions for effective influence on public policy are suggested. The main stages of the development of the tools of civil society institutions and its influence on state policy have been formed in the context of decentralization of power.

Key words: civil society institute, state policy, decentralization, community, local government.

О. Ф. Сальнікова

доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри стратегії національної безпеки та оборони
Національного університету оборони України імені Івана Черняховського

В. С. Клименко

кандидат політичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
(проблем воєнної безпеки держави)
кафедри стратегії національної безпеки та оборони
Національного університету оборони України імені Івана Черняховського

В. П. Грищенко

кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри стратегії національної безпеки та оборони
Національного університету оборони України імені Івана Черняховського

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ВАРШАВСЬКОГО САМІТУ НАТО ТА ЇХ ВПЛИВ НА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз результатів Варшавського Саміту НАТО для України. Розкрито основні положення Комплексного пакету допомоги НАТО Україні, що є унікальним в практиці Альянсу інструментом надання допомоги з метою посилення обороноздатності та реформування сектору безпеки і оборони відповідно до його стандартів.

Ключові слова: стратегія, національна безпека, національні інтереси, стратегічні пріоритети, суверенітет.

Постановка проблеми. Агресія Росії проти України відродила ризик міждержавних зіткнень та показала, що територіальна цілісність будь-якої європейської країни перебуває під загрозою. Це примушує НАТО продовжити трансформацію своєї політики та повернутись до позиції сили в колективній обороні. Саміт НАТО у Варшаві, який проходив 8-9 липня 2016 року, став головною подією минулого року щодо питань безпеки у Євроатлантичному регіоні. Генеральний секретар НАТО Єнс Столтенберг назвав цей саміт визначальним і переломним із часу завершення холодної війни [1]. Напередодні Брюсельського саміту, який буде проходити під впливом певної корекції зовнішньої політики США, актуальним буде аналіз рішень останніх самітів НАТО, передусім їх впливу на забезпечення національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Всього за історію створення НАТО було проведено 29 самітів. Передостанній Уельський саміт НАТО 2014 року був першим самітом НАТО після завершення холодної війни, на якому була

відсутня російська делегація. Питання Уельського саміту передусім стосувалися ситуації в Афганістані. Разом із цим особлива увага главами держав та голів урядів країн – членів НАТО була приділена ситуації, що склалася в Україні. Комісія Україна-НАТО прийшла до висновку, що порушення Росією суверенітету, територіальної цілісності і незалежності України підриває національну безпеку України і має серйозні наслідки для стабільності та безпеки всієї євроатлантичної території [2].

Варшавський саміт став логічним продовженням попереднього Уельського. Виходячи з аналізу Комюніке, що було оприлюднене за результатами Варшавського саміту, а також заяв, що пролунали під час Саміту, Альянс зберігає єдність в розумінні свого основного завдання, а також є одностайним, як в питанні оцінки наявних загроз, так і в питанні відповіді на них [5].

Мета статті. У цій статті автори ставлять за мету провести аналіз результатів Варшавського саміту НАТО, його значення для України та розкрити основні положення Комплексного пакету допомоги НАТО Україні.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з аналізу Комюніке, яке було оприлюднене за результатами Варшавського саміту, а також заяв, що пролунали під час Саміту, Альянс зберігає єдність в розумінні свого основного завдання, а також є одноставним як в питанні оцінки наявних загроз, так і в питанні відповіді на них.

Ключове завдання НАТО залишається незмінним: для того, щоб забезпечити безпеку, Альянс повинен і буде продовжувати ефективно виконувати всі три основні завдання, які визначені в Стратегічній концепції: колективна оборона, врегулювання кризових ситуацій та гарантування безпеки на основі співробітництва [4].

В Альянсі констатують, що Росія порушила цінності, принципи і зобов'язання, що лежать в основі відносин між Росією і НАТО, як це передбачено в Базовому документі Ради Євроатлантичного Партнерства

1997 року, Основоположному акті НАТО – Росія 1997 року та в Римській декларації 2002 року.

Зокрема, до дестабілізуючих дій та політики Росії в НАТО відносять: триваючу незаконну і нелегітимну окупацію Криму, яку в Альянсі ніколи не визнавали і не визнають і яку закликають Росію припинити; порушення суверенних кордонів шляхом застосування сили; навмисну дестабілізацію обстановки на Сході України; великомасштабні раптові навчання Збройних Сил Російської Федерації, що суперечать Віденському документу, а також провокаційні дії військових підрозділів ЗС РФ поблизу кордонів НАТО, в тому числі у Балтійському і Чорноморському регіонах та регіоні Східного Середземномор'я; безвідповідальну і агресивну ядерну риторику, військову доктрину і реальні дії з боку РФ; неодноразові порушення повітряного простору НАТО Повітряно-космічними силами РФ.

Також в НАТО відмічають, що військове втручання Росії, значна її військова присутність і підтримка режиму в Сирії, а також використання своєї військової присутності в Чорному морі для проєкції сили в Східному Середземномор'ї створили додаткові ризики і виклики для безпеки союзників та інших країн регіону.

Говорячи про необхідність збереження діалогу з РФ, в НАТО розуміють, що інколи такий діалог, зокрема в публічній сфері може призвести до зворотного результату, коли в РФ зможуть використати це в своїх цілях – або для впливу на оцінку членами євроатлантичного співтовариства дій РФ, або для досягнення стратегічної переваги над Альянсом у інформаційній сфері.

Тому НАТО продовжує нарощувати власні можливості по недопущенню успіху РФ в будь яких агресивних діях по відношенню до Альянсу. Так, в НАТО констатували, що виконання заходів в рамках прийнятого на саміті в Уельсі Плану дій щодо готовності НАТО значно підвищило готовність, оперативність і гнучкість Альянсу в умовах безпекового середовища, яке суттєво змінилось в зв'язку з агресивними діями РФ. В Комюніке ще раз наголосили на тому, що саме План дій щодо готовності НАТО відповідає на виклики, пов'язані з Росією.

Заходи з гарантування безпеки, що були здійснені в рамках Плану дій щодо готовності НАТО, забезпечили безперервну військову присутність на ротаційній основі і значну активність в східній частині Альянсу, яка в більшій мірі піддається загрозам з боку РФ. В НАТО впевнені, що ці заходи оборонного характеру демонструють колективну солідарність і рішучість захищати всіх союзників.

До основних заходів в рамках реалізації Плану дій щодо готовності НАТО, що вже втілені в життя, в НАТО віднесено такі:

- посилено Сили реагування НАТО, підвищено їх готовність та істотно збільшено чисельність (до 40 тис.), що робить цей елемент більш боєздатним, гнучким і спроможним формувати з'єднання об'єднаних сил НАТО дивізійного рівня, до складу якого можуть входити сухопутний, повітряний, морський компоненти, а також підрозділи сил спеціальних операцій;

- створено нові Об'єднані сили високого ступеня готовності до дій, що здатні до дій вже протягом 2-3 діб. При цьому ці сили були сертифіковані та готові до застосування з 2015 року, а план ротації підрозділів з 7 країн, що будуть формувати Об'єднані сили високого ступеня готовності (Франція, Німеччина, Італія, Польща, Іспанія, Туреччина, Велика Британія) затверджено вже на період до 2022 року;

- створено вісім багатонаціональних підрозділів об'єднаних сил НАТО на території країн – членів НАТО у Східній Європі, що повинні будуть забезпечити оперативне розгортання сил НАТО (Об'єднаних сил високого ступеня готовності до дій та складових елементів сил відповіді НАТО) для посилення можливостей Альянсу здійснення дій у відповідь на можливу агресію;

- вжито необхідних заходів для підвищення здатності НАТО посилитись за рахунок нових проєктів в області інфраструктури і підвищення гнучкості в швидкому переміщенні сил по території країн – членів Альянсу;

– в рамках структури об'єднаних сил НАТО створено штаб багатонаціонального корпусу «Північний Схід» в Польщі, а також засновано штаб багатонаціональної дивізії «Південний Схід» у Румунії, які здатні прийняти командування підрозділами об'єднаних сил НАТО і забезпечити гнучкі варіанти командування й управління в їхніх регіонах;

– прийняте рішення посилити Постійний компонент військово-морських сил НАТО додатковими можливостями;

– розширено програму навчань НАТО;

– підсилено можливості з розширеного планування та прискореного прийняття рішень з метою забезпечення як військового, так і політичного реагування;

– погоджено стратегію щодо ролі НАТО в боротьбі з гібридною війною, яка здійснюється в координації з ЄС;

– прийнято рамкові заходи з адаптації НАТО до негайного реагування на зростаючі виклики і загрози з півдня.

Говорячи про досягнуте, в НАТО також планують і далі підсилювати власні спроможності, зосередившись на речах, що мають суттєво підвищити оборонну спроможність Альянсу.

Зокрема, НАТО зосередиться на розвитку системи стратегічного прогнозування розвитку обстановки шляхом посилення власних розвідувальних можливостей. Так, в НАТО проведуть розвідувальну реформу, метою якої є забезпечення своєчасного виявлення загроз, планування операцій, та процесу прийняття рішень в Альянсі. В рамках реформи створюється Об'єднаний підрозділ розвідки та безпеки, який очолює помічник Генерального секретаря НАТО з питань розвідки і безпеки. Основною метою діяльності цього підрозділу буде забезпечення більш ефективного використання наявного персоналу і ресурсів, а також забезпечення максимально ефективного використання розвідувальної інформації, що надається країнами – членами НАТО [5].

Наступним заходом з посилення можливостей Альянсу є розвиток військово-морської складової. В Альянсі покладають на неї чотири завдання: участь в колективній обороні і стримуванні, врегулюванні криз, забезпечення колективної безпеки, а також безпеки на морі. Наріжним каменем морських спроможностей Альянсу є Постійні військово-морські сили, і вони повинні бути посилені та стати частиною розширених сил відповіді НАТО. На цей час в

НАТО активно працюють над розробкою морської стратегії Альянсу, а також концепцією майбутніх морських операцій НАТО, які є ключем до морської могутності НАТО. Увага до розвитку морських сил НАТО в першу чергу спричинена загрозами Альянсу з боку РФ, зокрема на Балтиці та в Північній Атлантиці, які тісно пов'язані, в тому числі, з російською концепцією на європейському театрі дій, яка передбачає відокремленням акваторії Балтійського моря в разі конфлікту з НАТО.

Найбільшою відповідальністю НАТО в підсумковому документі названо захист та оборону території і населення країн Альянсу від нападу, як це передбачено в статті 5 Вашингтонського договору. Тому на Варшавському саміті зроблено особливий наголос на стримуванні та колективній обороні. Водночас НАТО підтримує свою здатність реагувати на кризи за межами Альянсу і бере активну участь у поширенні стабільності та зміцненні міжнародної безпеки через взаємодію з партнерами та іншими міжнародними організаціями [5].

Сьогодні в НАТО розраховують на ефективне стримування та оборону на основі відповідного поєднання можливостей ядерних сил, звичайних сил і протиракетної оборони. Тут наголошують на тому, що до тих пір, поки існує ядерна зброя, НАТО залишатиметься ядерним альянсом і розраховують на ядерні потенціали країн-членів: насамперед США, а також Великої Британії та Франції. При цьому в Альянсі зазначають, що в питанні ядерного стримування пріоритетне значення буде й надалі надаватись американській ядерній зброї передового базування, що розміщена в Європі.

Наголошуючи на тому, що основною метою ядерного потенціалу НАТО є збереження миру, запобігання і стримування агресії, у Альянсі зауважують, що будь-яке застосування ядерної зброї проти НАТО докорінно змінить характер конфлікту, не виключаючи можливості нанесення ядерного удару у відповідь, але стверджують, що обставини, при яких НАТО доведеться використовувати ядерну зброю, є вкрай малоймовірними.

Протиракетну оборону в підсумковому документі Варшавського саміту також відносять до елементів стримування, хоча розуміють, що цей елемент не може замінити ядерну зброю. Зокрема, у Варшаві країни – члени НАТО підтвердили необхідність розвитку системи протиракетної оборони. Основні заходи були визначені

на саміті в Лісабоні ще в 2010 році і передбачають розгортання елементів ПРО на території окремих країн – членів НАТО на східному та південному кордонах. Незважаючи на протести з боку РФ, в НАТО погодили подальші дії з розвитку власних можливостей з протиракетної оборони і, констатувавши певні успіхи в цьому напрямку, поставили собі за завдання завершення етапу створення наступного ключового елемента протиракетної оборони НАТО – системи командування та управління, побудова якої стане показником готовності системи ПРО НАТО до застосування за призначенням.

Значущим є те, що на саміті НАТО в Варшаві кіберпростір визнано «сферою операцій, в якому НАТО має захищати себе так само ефективно, як вона це робить у повітрі, на землі та на морі» [5]. Це означає, що будь-які кібератаки проти країни – члена НАТО будуть тут розглядатись тут як привід застосування ст. 5 Вашингтонського договору та забезпечення колективної оборони, в тому числі і шляхом проведення адекватних дій у відповідь. НАТО наголошує, що розвиваючи спільні спроможності, не забувають і про те, що «кожна країна Альянсу виконуватиме свої обов'язки щодо підвищення стійкості та здатності швидко і ефективно реагувати на кібернапади, у тому числі у гібридних контекстах» [5].

В Альянсі стверджують, що «зробили кроки, щоб забезпечити здатність ефективно вирішувати проблеми, пов'язані з гібридною війною, де спостерігається застосування широкого, складного і адаптивного поєднання традиційних і нетрадиційних засобів, а також явних і прихованих військових формувань і цивільних заходів» та рішуче заявляють про те, що «в НАТО готові надати допомогу союзнику на будь-якій стадії гібридної кампанії – в рамках колективної оборони та рішуче заявляють про готовність застосувати ст. 5 Вашингтонського договору в разі гібридної агресії проти одного з членів Альянсу» [4].

Головним підсумком Варшавського Саміту НАТО для України є схвалення Комплексного пакету допомоги НАТО (далі – КПД) для України. КПД є унікальним в практиці НАТО інструментом надання допомоги з метою посилення обороноздатності та реформування сектору безпеки і оборони відповідно до стандартів Альянсу. КПД для України є інструментом надання матеріально-технічної, практичної, консультативно-дорадчої та іншої допомоги для задоволення термінових потреб України в

ході агресії з боку РФ, а також у стратегічному плані – в контексті проведення комплексних реформ відповідно до стандартів НАТО на основі Річних національних програм під егідою Комісії Україна–НАТО та Процесу планування та оцінки сил у рамках програми НАТО «Партнерство заради миру».

За своїм обсягом, КПД для України є безпрецедентним. КПД для України передбачає 13 магистральних напрямів та 40 піднаправів надання матеріально-технічної та практичної допомоги. НАТО надаватиме цільову допомогу Україні за такими напрямками: розбудова інституцій та спроможностей; управління, контроль, зв'язок та комп'ютеризація; логістика і стандартизація; військово-технічне співробітництво; кібернетична безпека; енергетична безпека; медична реабілітація; протидія саморобним вибуховим пристроям, знешкодження вибухонебезпечних предметів та розмінування; наукові проекти, пов'язані з безпековою проблематикою; стратегічні комунікації; протидія гібридній війні; реформа органів безпеки; планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру [5].

На реалізацію конкретних проектів на зазначених напрямках буде спрямовано 8 спеціальних Трастових фондів НАТО для України, 4 програми НАТО, а також допомога від країн – членів НАТО у рамках двостороннього співробітництва. Консультативно-дорадча допомога з боку НАТО Україні в КПД виведена на стратегічний рівень та охоплюватиме 10 сфер.

Країни – члени НАТО та міжнародні структури Альянсу взяли на себе зобов'язання забезпечити необхідними фінансовими ресурсами роботу з Україною в рамках визначених в КПД напрямів. Крім того, КПД для України містить зобов'язання щодо інтенсифікації відносин та співробітництва між Україною та НАТО, а також підтвердження відданості Альянсу своїй позиції щодо підтримки суверенітету та територіальній цілісності нашої держави. В КПД також визначено, що цей документ спрямований на удосконалення, консолідацію та посилення підтримки, що надається НАТО Україні.

В КПД закріплено зобов'язання Альянсу удосконалити координацію консультативно-дорадчої та матеріально-технічної допомоги Україні, в тому числі шляхом направлення до Представництва НАТО в Україні спеціального координатора допомоги. У цьому контексті також запроваджується підзвітність радників НАТО, що працюють в Україні, та Трастових фондів

Комісії Україна – НАТО її робочим органом. КПД для України спрямований на підтримку України з тим, щоб покращити її спроможності забезпечувати власну безпеку, а також у контексті реалізації Україною широкомасштабних реформ, включно з тими, що передбачені у Стратегічному оборонному бюлетені.

Реалії сьогодення вказують на те, що консультативно-дорадча підтримка з боку НАТО Україні в комплексному пакеті допомоги, що є унікальним в практиці НАТО інструментом надання допомоги з метою посилення обороноздатності та реформування сектору безпеки і оборони відповідно до стандартів Альянсу, введена на стратегічний рівень та охоплює 10 сфер. Однією з ключових сфер дорадчої допомоги стратегічного рівня є протидія гібридній війні.

Відповідно до Річної національної програми та Процесу планування та оцінки сил НАТО надаватиме цільову підтримку Україні за напрямом «Протидія гібридній війні», що передбачає діалог між Україною та НАТО щодо викликів сучасних війн, а також створення Платформи для визначення «отриманих уроків» гібридної війни проти України, що стане продовженням спільного дослідження, проведеного під егідою Організації НАТО з науки і технологій, а також низки семінарів та консультацій з обміну відповідним досвідом, організованих Міжнародним військовим штабом, Управлінням публічної дипломатії НАТО і Управлінням з планування на випадок надзвичайних ситуацій. У рамках цього дослідження в Національному університеті оборони України імені Івана Черняхівського виконано оперативне завдання за тематикою «Протидія гібридній війні», в якому були розглянуті наступні питання: безпекове середовище довкола України в умовах розв'язаної Російською Федерацією «гібридної війни» (глобальні, регіональні та національні аспекти); визначення терміну «гібридна війна»; основи протидії «гібридній війні»; повноваження суб'єктів протидії «гібридній війні»; особливості застосування сил оборони під час виконання завдань з протидії «гібридній війні»; керівництво силами оборони під час виконання завдань з протидії «гібридній війні»; особливості забезпечення сил оборони під час виконання завдань з протидії «гібридній війні»; правова основа протидії «гібридній війні».

Матеріали Звіту використовуються структурними підрозділами Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил

України для вироблення рекомендацій органам військового і державного управління щодо протидії гібридній війні, а також у навчальному процесі Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського.

Висновки і пропозиції. Отже, огляд прогресу України в досягненні поставлених цілей реформування та їх реалізації буде здійснюватися НАТО в рамках оцінювання результатів виконання Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО та Процесу планування та оцінки сил у рамках програми НАТО «Партнерство заради миру». Ці процеси будуть важливим фактором з точки зору обсягу допомоги і підтримки НАТО у рамках КПД. Комітет з питань партнерств та спільної безпеки у форматі з Україною буде готувати періодичні звіти щодо реалізації КПД для ознайомлення міністрів в рамках Комісії Україна – НАТО.

Україна і НАТО залишаються відданими активізації відносин та співробітництва в рамках Хартії про Особливе партнерство між Організацією Північноатлантичного договору та Україною, а також Декларації про доповнення Хартії. У відповідь на агресивні дії Росії проти України НАТО продемонструвала свою відданість Особливому партнерству з Україною, підтримавши її суверенітет і територіальну цілісність, а також розробивши спеціальні заходи підтримки для допомоги Україні у розвитку та зміцненні її інституційного потенціалу, у тому числі сектору безпеки і оборони. Деякі з цих заходів розраховані на їх негайне виконання як засіб допомоги Україні, інші спрямовані на підтримку довгострокових системних реформ сектору безпеки і оборони з метою посилення спроможності України забезпечити власну безпеку та сприяння в реалізації заявленої мети щодо реформування національних Збройних Сил відповідно до стандартів НАТО і досягнення їх взаємосумісності з силами НАТО до 2020 року.

Список використаної літератури:

1. Щорічний звіт Генерального секретаря НАТО за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions>.
2. Уельський саміт НАТО 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/Уельський_саміт_НАТО_2014.
3. Варшавський саміт НАТО – критичний аналіз головних рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hvylyla.net/analytics/geopolitics/varshavskiy-samit-nato-kritichniy-analiz-golovnih-rishen.html>.

4. Сайт Організації Північноатлантичного договору [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nato.int>.
5. Декларація Варшавського саміту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official>.

Сальникова О. Ф., Клименко В. С., Грищенко В. П. Анализ результатов Варшавского саммита НАТО и их влияние на урегулирование конфликта на востоке Украины

В статье проведен анализ результатов Варшавского саммита НАТО для Украины. Раскрыты основные положения Комплексного пакета помощи НАТО Украине, который является уникальным в практике Альянса инструментом оказания помощи с целью усиления обороноспособности и реформирования сектора безопасности и обороны в соответствии с его стандартами.

Ключевые слова: стратегия, национальная безопасность, национальные интересы, стратегические приоритеты, суверенитет.

Salnikova O. F., Klymenko V. S., Gryshhenko V. P. An analysis of the results of the Warsaw Summit of NATO and their impact on the settlement of the conflict in eastern Ukraine

The article analyzes the results of the Warsaw NATO summit for Ukraine. The main provisions of the Comprehensive NATO Assistance Package for Ukraine are disclosed, which is unique in the practice of the Alliance as a tool for providing assistance in order to strengthen the defense capacity and reform the security and defense sector in accordance with its standards.

Key words: strategy, national security, national interests, strategic priorities, sovereignty.

Д. В. Спаськов

кандидат технічних наук,
начальник відділу технічного захисту інформації
Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Харківської міської ради

МОДЕЛІ ІНТЕГРАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Проаналізовано моделі інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг для забезпечення потреб громадян. Визначено, що ефективність управління в процесі надання послуг перебуває в пропорційній залежності від рівня інтеграції суб'єктів надання послуг і складності результатів послуг. При цьому обґрунтовано, що кожна модель інтеграції є оптимальним вибором тільки в конкретних обставинах, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів.

Ключові слова: електронна адміністративна послуга, суб'єкти надання адміністративних послуг, поділюваний бек-офіс, поділюваний фронт-офіс, мережеве партнерство, система міжвідомчої електронної взаємодії.

Постановка проблеми. Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62-ге місце серед 193 країн, здійнявшись на 25 позицій за останні два роки. При цьому за компонентом «Онлайн-послуги» Україна значно збільшила цей показник за останні два роки, який має значення 0,5870 (проти 0,2677). Проте цей показник все ще залишається нижче середньоєвропейського значення – 0,6926, що свідчить про значне відставання України від європейського рівня розвитку електронних послуг. Основними чинниками такого становища в цій сфері є відсутність міжвідомчої електронної взаємодії при наданні адміністративних послуг, що призводить до встановлення надмірних вимог до переліку документів, необхідних для надання адміністративних послуг, дублювання інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг та додаткових труднощів при отриманні необхідних даних для прийняття рішення стосовно результатів надання адміністративних послуг. У результаті виникає актуальне завдання інтеграції суб'єктів надання адміністративних послуг на основі реформування їх структури, функцій та системи взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні аспекти створення та функціонування системи надання адміністративних

послуг стали предметом наукових досліджень таких учених, як В. Авер'янов, І. Арістова, А. Баранов, О. Вінніков, Н. Гнидюк, Ю. Даньшина, В. Дрешпак, В. Дрожинов, Р. Калюжний, І. Клименко, П. Клімушин, І. Коліушко, В. Коняєва, А. Ліпінцев, Т. Маматова, Г. Писаренко, В. Тимошук, А. Серенок, А. Семенченко, В. Сороко, Д. Сухінін та ін.

Проте мало хто з науковців досліджує можливість поєднання таких двох найбільш динамічних напрямків модернізації системи публічної адміністрації – використання технологій електронного урядування для інтеграції суб'єктів надання адміністративних послуг.

Мета статті. Метою дослідження є співвідношення моделей інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг та обґрунтування методологічних рекомендацій щодо ефективності їх використання в залежності від складності потреб громадян.

Нині найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адміністративних послуг є розвиток центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). У середньому в роботі ЦНАП задіяно 10–15 суб'єктів надання послуг органів, які відносяться до різних відомств. Найчастіше у форматі ЦНАП присутні наступні органи: архітектури та містобудування, земельного кадастру, пожежного нагляду, санітарно-епідеміологічного нагляду, торгівлі, ЖКГ, управління державним та кому-

нальним майном, охорони навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини, охорони праці.

Звичайно, у контексті реформи системи публічного управління особливу увагу треба приділяти упровадженню технологій електронного урядування. У цьому контексті має йти про розвиток національного та регіональних веб-порталів адміністративних послуг. При цьому доцільність інтегрованого веб-ресурсу національного рівня є дуже бажаною і для громадян, і для окремих органів, особливо органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Однією з найбільших переваг впровадження електронного управління в процес надання адміністративних послуг є деперсоніфікація надання адмінпослуг громадянам та бізнесу, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах публічної влади та що має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адміністративних послуг в Україні, який передбачає міжвідомчу взаємодію чи звернення громадян до органів державної влади та ОМС, пов'язано зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Останнім трендом у процесі вдосконалення адміністративних послуг є створення центрів надання адміністративних послуг. Перевагою ЦНАП повинно стати усунення можливостей безпосереднього контактування заявника із суб'єктом надання послуги. Незважаючи на те, що в ЦНАП тепер надається різна кількість послуг, поступово відбувається формування так званого єдиного вікна і вибудовування єдиних правил. Використання електронних комунікацій дозволить максимізувати цей позитив.

Ініціативи щодо інтеграції надання послуг відомствами (суб'єктами надання послуг) – це такі ініціативи, в яких два відомства або більше співпрацюють для спільного надання послуг громадянами. Відомства-партнери можуть бути державними, муніципальними або недержавними організаціями. Інтегроване надання послуг може приймати різні форми і передбачає різні рівні інтеграції послуг. В деяких випадках раніше незалежні відомства або їх частини об'єднуються в одну нову організацію або в де-факто нове відомство по скоординованому наданню послуг. Інші ініціативи використовують більш обмежений рівень інтеграції послуг у вигляді спільного використання інформації та засобів оцінки прав громадян на ті чи інші послуги,

партнерства на інтерфейсі обслуговування клієнтів або співпраці в особливих випадках.

Різні форми інтеграції надання послуг дозволяють реалізовувати наступні завдання: давати більш ефективні послуги на складні потреби громадян, забезпечувати універсальний доступ громадян до послуг, скорочувати витрати громадян на отримання послуг, підвищувати ефективність і скорочувати витрати відомств на обслуговування громадян.

Моделі інтеграції надання послуг відомствами діляться на дві групи: спільне використання відомствами систем (поділюваний бек-офіс (рис. 1), поділюваний фронт-офіс (рис. 2)); співпраця відомств з метою забезпечення безперешкодного надання послуг (мережеве партнерство з допомогою системи міжвідомчої електронної взаємодії (СМЄВ) (рис. 3), інтеграція організацій в трансформоване відомство (рис.4)) [1].

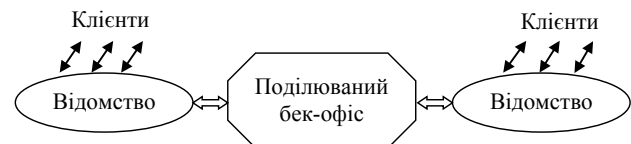


Рис. 1. Модель інтеграції через поділюваний бек-офіс

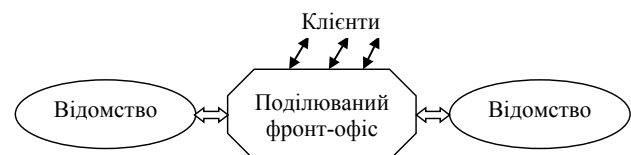


Рис. 2. Модель інтеграції через поділюваний фронт-офіс



Рис. 3. Модель надання послуг у рамках мережевого партнерства

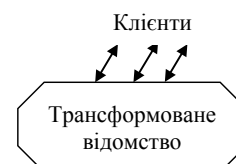


Рис. 4. Модель інтеграції організацій

Поділюваний бек-офіс припускає спільне використання загального інтерфейсу, інформаційних систем та/або систем оброблення відомств.

У рамках цієї моделі кілька відомств розгортають спільно використовувані системи для управління інформацією про громадян та/або оброблення юридично значущих відомостей. Тобто ця модель зазвичай містить створення єдиних систем, які об'єднують в теки справ інформацію з різних відомств. Модель забезпечує: уникнення дублювання процесів ідентифікації послуг, на які користувач може мати право; перехід до спільного управління теками справ; уніфікацію адміністративних процесів відомств-партнерів; провадження найбільш ефективних адміністративних процесів; створення ресурсів про історію взаємодії публічних органів із громадянами.

Поділюваний фронт-офіс припускає побудову спільного фронт-офісу відомств для взаємодії з громадянами. При цьому взаємодія реалізується за єдиним апаратом фронт-офісу між державними, недержавними організаціями та клієнтами.

Відповідно до цієї моделі публічні установи співпрацюють з метою надання е-послуг способами, за допомогою яких громадяни можуть отримати доступ до декількох послуг в одному місці або в результаті однієї транзакції. Таку модель може бути реалізовано у вигляді веб-порталу, центру телефонного обслуговування, центру громадського доступу клієнтів або багатофункціонального центру обслуговування населення.

Модель поділюваного фронт-офісу забезпечує: встановлення класифікатора послуг та групування за ним потреб громадян; поліпшення рівня обслуговування клієнтів за рахунок єдиного вікна; оптимізацію транзакційних процесів і підвищення ефективності.

У моделі *мережевого партнерства* відомства, у загальних рамках спільної роботи, продовжують надавати свої послуги окремо, але працюють разом під управлінням провідного відомства через систему міжвідомчої електронної взаємодії (СМЕВ) для вирішення деяких проблемних ситуацій з клієнтами. У більшості випадків це співробітництво підпадає під загальну угоду про співпрацю. Набір конкретних відомств, що задіяні в тому чи іншому випадку, зазвичай змінюється, так само як і ступінь їхнього залучення до вирішення проблеми. Вони функціонують як мережа відомств, що об'єднуються у певних категоріях справ.

Модель мережевого партнерства забезпечує: надання інтегрованих послуг від партнерів для підтримки користувачів на індивідуальній

основі; виборче співробітництво за випадком, коли цілі відомств виявляються сумісними; упровадження механізмів управління для формування мережі співпраці організацій державного, приватного та недержавного секторів; реалізацію рамкових домовленостей і адміністративних протоколів, що забезпечують відомствам гнучкість при формуванні пакетів послуг; обмежені організаційні перетворення, що сприяють змінам у тих випадках, коли є великий опір їм; сильне почуття власності у співробітників.

У моделі *інтеграції організацій* для надання послуг колишні окремі державні органи або їхні частини реорганізуються (трансформуються), щоб працювати як єдине ціле. Тобто здійснюються зміни в діапазоні від перетворення розрізнених частин однієї організації до об'єднання окремих організацій для роботи як єдина команда. Усі ці варіанти характеризуються формуванням у кінцевому підсумку єдиних адміністративних процесів надання е-послуг, єдиного управління звернень громадян за послугами і взаємозамінності співробітників.

Модель інтеграції організацій забезпечує: повну інтеграцію процесу надання послуг, що дозволяє відомствам всеосяжно враховувати складні потреби клієнтів за набором послуг відомств-партнерів; фундаментальні зміни в запуску обслуговування, процедурах ведення справ у теках, оброблення інформації, нагляду, ефективності управління й розподілу робочої сили; надання клієнтам дійсно безперебійного обслуговування; скорочення вартості обслуговування; значні початкові витрати при інтеграції організацій, але істотну економію в поточних операційних витратах з плином часу; всеохопний контроль процесу надання послуг відповідно до встановлених стандартів; формування спільних інтересів і цілей інтегрованих організацій та посилення керівництва в загальних питаннях управління ефективністю.

Співвідношення проаналізованих чотирьох моделей з точки зору реалізованих в відповідних системах надання послуг рівнів інтеграції послуг та складності цільових результатів послуг показує (рис. 5) [2], що чим більшою є складність цільових результатів послуг, тим більше бути необхідний рівень їхньої інтеграції. Тобто як ілюструє тренд зростання ефективності управління, кожна модель є оптимальним вибором тільки в конкретних обставинах, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів.

На практиці різні моделі не завжди повністю відповідають конкретним ініціативам колективного надання послуг, що часто тягне за собою поєднання елементів, кожен з більшим чи меншим ступенем інтеграції, хоча в цілому оптимальне співвідношення між рівнем інтеграції послуг і складністю їх результатів залишається, є великі області перекриття, в яких відомства-партнери можуть ефективно застосовувати більш, ніж одну модель в залежності від конкретних обставин і обраної ними структури організації своїх ініціатив. Незважаючи на це, дослідження, виконане компанією Accenture [3], показує, що складні результати вимагають високого рівня інтеграції, а моделі, які пропонують більш низькі рівні інтеграції, просто не ефективні при наданні послуг з найскладнішими результатами. І навпаки, коли складність результатів послуг низька, найвищий рівень інтеграції не може бути найбільш ефективним засобом надання послуг і в цих обставинах може привести до неефективності.

Визначення складності результату послуг потребує вираженої оцінки ряду чинників: вищого діапазону потреб громадян від простих інформаційних потреб до комплексних потреб; частоти взаємодії в залежності від потреб клієнтів і необхідних послуг від одної взаємодії; характеру взаємодії, спектр якого може варіюватися від отримання інформації про послугу до надання послуги; рівня компетенції, необхід-

ного для задоволення потреб громадян (інформаційні, транзакційні, глибокі знання, досвід обслуговування). При цьому важливо відзначити, що складність результатів послуг і основні цілі їх надання відносяться до компетенції відомства.

Проблема інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг пов'язана з низкою викликів, до яких слід віднести: організаційний потенціал, ефективність управління, знання та навички персоналу та спільне використання інформації відомствами. Усі відомства повинні задовольняти ці виклики, якщо вони мають намір успішно перейти до інтегрованого надання послуг. Задоволення цих викликів може бути реалізовано через трансформаційні або еволюційні зміни.

Трансформаційний шлях характеризується чітким уявленням про найвідповіднішу модель інтеграції послуг та наявністю комплексної програми змін, виконанням якої управляє команда з різноплановою кваліфікацією, добре забезпечена ресурсами. Відомства, що володіють меншими можливостями для змін, частіше обирають спосіб еволюційних змін. Вони можуть задовольняти виклики поступово, наближаючись до свого оптимального рівня інтеграції послуг. Незалежно від конкретних викликів, що стоять перед відомствами на самому початку шляху, кінцева мета не повинна змінюватися. Тобто відомства повинні прагнути реалізувати ту модель, що найкраще відповідає складності по-

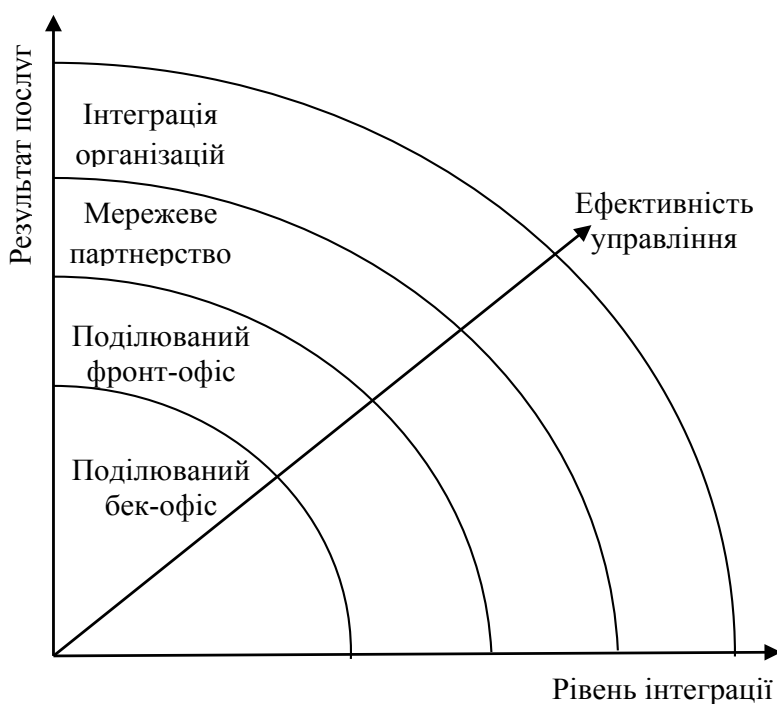


Рис. 5. Співвідношення моделей інтеграції надання послуг

реб громадян. Українці важливо для агентів змін в усі часи мати бачення обраної моделі інтеграції послуг і керуватися цією моделлю незалежно від конкретного використовуваного способу упровадження змін (трансформаційного або еволюційного). Тобто ключем до успіху змін є орієнтація на кінцевий результат надання послуг за обраною моделлю їхньої інтеграції.

Вибравши відповідну модель інтеграції послуг і оцінивши можливі проблеми і готівкові кошти для управління змінами, публічні установи повинні звести їх разом, щоб визначити відповідний шлях реалізації своєї спільної ініціативи. Масштаб завдань, що стоять перед відомствами-партнерами, наявність засобів управління змінами є ключовими факторами, що визна-

чають, який шлях до інтеграції послуг вибирають установи.

По суті, в тих випадках, коли можливості відомств з управління змінами відповідають або перевищують масштаб завдань, що стоять перед ними, може працювати підхід з трансформаційними змінами. Проте, публічні установи часто виявляються в положенні, коли вони стикаються насправді з перевищенням масштабу завдань над можливостями щодо змін, що у них є. У таких ситуаціях, може виявитися привабливою затримка виконання передбачуваних змін до моменту формування достатніх можливостей для їх виконання. Однак, високопродуктивні відомства визнають, що потенціал і можливості змін можуть нарощуватися вже в процесі виконання самих змін при динамічному дотриманні необхідної відповідності в кожен момент часу підлягають реалізації змін готівковим можливостям для цього.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Проаналізовано дві групи моделей інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг на основі: 1) спільного використання інформаційних систем в вигляді поділюваного бек-офіса та поділюваного фронт-офіса; 2) співпраці суб'єктів надання послуг з метою забезпечення безперешкодного надання послуг в вигляді мережевого партнерства з допомогою системи міжвідомчої електронної взаємодії та інтеграції суб'єктів надання послуг в одно трансформоване відомство. Співвідношення цих моделей з точки зору реалізованих в відповідних системах надання послуг рівнів інтеграції послуг та складності цільових результатів послуг показує, що чим більшою є складність цільових результатів послуг, тим більше бути необхідний рівень їхньої інтеграції. При цьому визначено, що ефективність управління в процесі надання послуг є в пропорційній залежності від рівня інтеграції суб'єктів надання послуг та складності результатів послуг, при

цьому кожна модель інтеграції є оптимальним вибором тільки в конкретних обставинах, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів.

У підвищенні якості надання адміністративних послуг особливо актуальною є децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг на рівень ОМС, зокрема через інструменти делегування. І хоча в багатьох випадках цей напрям потребує узгодження з реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, частину повноважень можна вже передати місцевому самоврядуванню. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики, оскільки саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

Подальшими дослідженнями є розв'язання проблем з розвитку компетенції публічних службовців для задоволення потреб громадян в комплексних електронних адміністративних послугах, механізмів міжвідомчої інформаційної взаємодії, центрів надання адміністративних послуг та їх інтеграції в систему міжвідомчої електронної взаємодії.

Список використаної літератури:

1. Дрожинов В.И. Многофункциональный центр: от центра предоставления услуг к центру решения проблем граждан / В.И. Дрожинов // Труды XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». – СПб., 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/article/viewFile/172/168>.
2. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П.С. Клімушин. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. – 524 с.
3. Sharing Front Office Services: The Journey to Citizen-Centric Delivery. – Accenture, Institute for Health and Public Service Value, 2009. – 68 p.

Спасибов Д. В. Модели интеграции субъектов предоставления электронных административных услуг

Проанализированы модели интеграции субъектов предоставления электронных административных услуг для обеспечения потребностей граждан. Определено, что эффективность управления в процессе предоставления услуг находится в пропорциональной зависимости от уровня интеграции субъектов предоставления услуг и сложности результатов услуг. При этом обосновано, что каждая модель интеграции является оптимальным выбором только в конкретных обстоятельствах, когда уровень интеграции услуг соответствует уровню сложности целевых результатов.

Ключевые слова: электронная административная услуга, субъекты предоставления административных услуг, разделяемый бэк-офис, разделяемый фронт-офис, сетевое партнерство, система межведомственного электронного взаимодействия.

Spasibov D. V. Models of integration of subjects providing electronic administrative services

The models of integration of subjects providing electronic administrative services, meeting the citizens' needs are analyzed. It is determined that the effectiveness of management in provision of services is proportional to the level of integration of service providers and the complexity of services results. At the same time, it has been proved that each integration model is an optimal choice only in specific circumstances, when the level of service integration conforms with the level of target results complexity.

Key words: electronic administrative services, subjects providing administrative services, shared back-office, shared front-office, network partnership, system of inter-agency electronic interaction.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 37.032

В. М. Безрук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОМПЕТЕНТНОСТІ ТА КОМПЕТЕНЦІЙ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

В межах даної статті здійснено теоретико-методологічний аналіз компетентності та компетенцій в контексті сучасних дослідницьких підходів. Систематизовано основні методологічні проблеми дослідження даних категорій, на підставі цього ідентифіковано компетенції як особистісні якості, а компетентність як характеристику якостей фахівців, пов'язану з її здібностями практичного застосування отриманих знань, умінь та навиків у відповідній професійній сфері, виокремлено основні критерії компетентності.

Ключові слова: компетентність, компетенції, компетентнісний підхід, тестування компетентності, професійно-важливі якості, стратегічна результативність, творча здатність, процедурні вміння, багаторівнева якість, інституційна структура, внутрішні та зовнішні ресурси.

Постановка проблеми. У межах сучасної традиції типовим методологічним контекстом ідентифікації поняття «компетентність» є його аналіз у взаємозв'язку із поняттям «компетенція». Хоча у більшості підходів існує чітка контекстна диференціація цих термінів, однак здебільшого вони тлумачаться у детермінованому взаємозв'язку.

У межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на артикуляцію, конкретизацію та верифікацію компетентнісної структури професійного розвитку персоналу у різних сферах суспільного життя, особливої ваги набуває теоретико-методологічна ідентифікація сутності компетентності та компетенцій, визначення їх структурних складових елементів та параметрів розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасної гуманітарної науки існує значна кількість концепцій щодо ідентифікацій категорій «компетентність» та «компетенція». Так, І. Зимня компетентність ідентифікує як певну «якість людини, яка володіє усесторонніми знаннями у певній предметній сфері, які дають їй змогу здійснювати відповідні життєві дії та

реалізовувати певну кваліфікаційну характеристику, необхідну для вирішення тактичних та стратегічних завдань соціальної практики» [1, с. 201]. На її думку, компетентність базується «на знаннях та інтелектуально й особистісно обумовленому досвіді соціально-професійної життєдіяльності людини» [1, с. 208]. З огляду на це, компетенція, характеризуючи здатність людини «досягати щось, відповідати чомусь та підходити до вирішення чогось», ілюструє її знання, вміння, досвід та теоретико-практичну підготовленість до використання знань на практиці. Такий аспект ідентифікації компетентності вказує на здатність людини «володіти сукупністю засобів вирішення питань, оперуючи широкими пізнавальними можливостями та високим досвідом прикладення власної діяльності» [1, с. 215]. Саме тому компетентність являє собою кінцевий результат освіти людини.

Певною протиположністю до наведеної вище концепції є підхід С. Холліфорда у контексті ідентифікації цих понять. Вчений виходить із того, що компетенція не може зводитись ані до знань, ані до навичок, адже вона являє собою «володіння ситуацією в умовах мінливості оточення,

а тому вона характеризує здатність людини реагувати на вплив середовища та зміну його» [2]. З огляду на це, компетенція, являючи собою «певний опис робочих завдань», характеризує собою здатність діяти відповідно до прийнятих інституційною структурою стандартів, а компетентність включає врахування особистісного фактору впливу на процеси функціонування відповідної структури, зокрема мотиви, особливості характеру, творчі здібності, самооцінку, знання, які людина трансформує у процесі своєї діяльності. Знайшовши узагальнюючий прийом, вчений пропонує під компетенцією розуміти «сферу проблем, які належить вирішувати, сферу діяльності, коло професійних обов'язків, сферу реалізації компетентності у сукупності з критеріями вирішення», а під компетентністю – «процес дієспрямованої взаємодії знань, здібностей та суб'єктивних властивостей особистості для досягнення цілей у межах заданої компетенції» [2].

Значний методологічний інтерес щодо розмежування та теоретичної ідентифікації понять «компетентність» та «компетенція» становить концепція В. Метаєвої. Під компетенцією вчений розуміє «набір взаємопов'язаних якостей особистості, які використовуються для певного кола діяльності, що тим самим характеризує здатність людини здійснювати певні функції, необхідні для вирішення задач, які відображають сферу професійності» [3, с. 58]. Компетентність, на думку вченого, являє собою «відповідність знань, вмінь та досвіду людини певного соціально-професійного статусу рівню складності виконуваних нею задач та вирішуваних проблем» [3, с. 59]. З огляду на це, компетентність та компетенція розглядаються як взаємозумовлені категорії, оскільки «підвищення компетентності веде до розширення сфери компетенції, і, навпаки, розширення сфери компетенції зумовлює необхідність підвищення рівня компетентності» [3, с. 60].

Подібна методологічна конструкція також представлена С. Велде, який під компетенцією розуміє «відчужені, наперед задані вимоги до освітньої підготовки фахівця, одиниці навчальної програми, які складають «анатомію» компетентності», а під компетентністю – «особистісні характеристики, сукупність інтеріоризованих мобільних знань, вмінь, навичок гнучкого мислення» [4, с. 28]. З огляду на це, вченим розроблено термінологічну структуру ідентифікації компетентності, яка включає:

- володіння певними знаннями, навичками, життєвим досвідом, які дають змогу приймати правильні рішення та ефективно виконувати свої професійні функції;

- комплексний особистісний ресурс, який забезпечує можливість ефективної взаємодії з оточенням у відповідній сфері і залежить від необхідних для цього компетенцій;

- наявність в індивіда внутрішньої мотивації до якісного здійснення своєї професійної діяльності, ставлення до своєї професії як до цінності;

- рівень освіченості фахівця, необхідний для самостійного розв'язання пізнавальних проблем та визначення особистісної позиції;

- відповідність фахівця вимогам, встановленим критеріям та стандартам до певної професійної сфери [4, с. 29–30].

На підставі цього компетенція, на думку С. Велде, являє собою «узагальнений спосіб дій, який забезпечує продуктивне виконання професійної діяльності, тобто здатність людини реалізувати на практиці свою компетентність» [4, с. 33]. Це свідчить про те, що важливим структурним компонентом компетенції виступає досвід, який являє собою «інтеграцію в єдине ціле засвоєних людиною окремих дій, способів, прийомів вирішення задач» [4, с. 33].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є здійснення теоретико-методологічного аналізу компетентності та компетенції в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення мети зумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: систематизація основних методологічних проблем дослідження цих категорій, ідентифікація сутності компетенції та компетентності, визначення критеріїв їх змістовного та функціонального розмежування у відповідній професійній сфері.

Виклад основного матеріалу. Гностичну цінність щодо ідентифікації понять «компетенція» та «компетентність» також має концепція В. Мижерікова, який під компетенцією розуміє «сукупність взаємопов'язаних якостей особистості, які регламентуються відповідним колом завдань та їх відповідним ставленням до певного переліку предметів та процесів, що забезпечує здатність здійснювати діяльність відповідно до чітко визначених вимог» [5, с. 73]. Компетентність розглядається ним як «володіння людиною відповідною компетенцією, включаючи її особистісне ставлення до неї та предмету діяльності» [5, с. 85]. Тобто компетентність являє собою певну міру засвоєння та оволодіння ком-

петенціями, включаючи синтез знань та досвіду, які забезпечують виконання відповідних функціональних завдань, характерних для конкретної організаційної структури. Загалом, виходячи із такого контексту розуміння компетенцій та компетентностей, під першими вчений розуміє конкретизовані функціональні завдання, пов'язані з професійною діяльністю суб'єктів соціальної практики, а компетентність характеризує набуті особистістю в процесі навчання якості, які забезпечують їй можливість вирішення конкретних професійних завдань.

Такий контекстний ряд розмежування понять «компетенція» та «компетентність» характерний також і для концепції С. Уїддетта, який сутність першої зводить до «особистих здібностей фахівця вирішувати певний клас професійних завдань» [6, с. 29]. У цьому аспекті компетенція постає у формі «процедурного вміння» виконувати відповідні функціональні обов'язки, а компетентність включає «сукупність взаємопов'язаних якостей особистості» щодо виконання певного переліку функціональних завдань, від результативності яких залежить багаторівнева якість діяльності інституційної структури. Компетентність у такому формулюванні характеризує стратегічну спрямованість інституції, яка залежить від особистісного фактора – знань, вмінь, навичок та способів діяльності персоналу, включеного у відповідну організаційну структуру. У такий спосіб саме компетентність, а не компетенції, визначають параметри результативності функціонування та розвитку відповідних інституцій у різних сферах суспільного життя.

Розкриваючи детерміновану сутність категорій «компетентність» та «компетенція», А. Хуторський стверджує, що компетенція являє собою «коло питань, з яких людина виявляє свою високу обізнаність, володіючи знаннями та досвідом їх вирішення, компетентну людину в певній сфері характеризує володіння певними знаннями та здібностями, які дають їй змогу обґрунтовано міркувати у цій сфері та ефективно діяти в ній» [7, с. 59]. Такий контекст ідентифікації компетентності дає змогу розкрити її загальний та конкретний зміст, відповідно до чого «компетенція включає сукупність взаємопов'язаних якостей та рис особистості (знань, вмінь, навичок та способів діяльності), які стосуються певного кола питань та процесів, необхідних для якісної та продуктивної діяльності» [8]. Відповідно, компетентність являє собою «володіння людиною певною компетенцією,

яка включає її особистісне ставлення до неї та предмету діяльності» [8]. У більш конкретному контексті вона являє собою «інтегральну характеристику якості людини, яка пов'язана з її здатністю осмислено застосовувати комплекс знань, вмінь та способів діяльності в певному міждисциплінарному колі питань» [8].

Обґрунтовуючи такий контекст розуміння компетенції, А. Хуторський наголошує на доцільності розуміння під нею «готовності суб'єкта ефективно організовувати внутрішні та зовнішні ресурси для постановки та досягнення цілей» [9]. Під внутрішніми ресурсами вчений розуміє знання, вміння, навички, непередметні вміння, психологічні особливості цінності. Компетентність розглядається ним як «інтегральна властивість особистості, яка артикулює її прагнення та здатність (готовість) реалізувати свій потенціал (знання, вміння, досвід, особистісні якості) для успішної діяльності у певній сфері» [9].

У межах такого методологічного контексту будує свою концепцію Е. Трофімов: обґрунтовуючи детермінованість аналізу компетентності та компетенції, він виходить з їх взаємозумовленості між собою, адже «компетентна людина не може бути такою, якщо вона не володіє повною мірою компетенцією, а отже, вона позбавлена належної можливості її реалізації в соціально значимих аспектах» [10, с. 26]. Такий контекст розуміння компетентності характеризує здатність людини ефективно виконувати свої професійні функції, дотримуючись «чітко встановленого стандарту», який застосовується до кожної професійної групи. З огляду на це, компетентність як певна характеристика людини проявляється через «наявність у неї знань, вмінь та навичок, необхідних для вирішення проблем у відповідній професійній сфері» [10, с. 27]. Це, на думку вченого, свідчить про те, що компетентність являє собою «інтегральну особистісно-когнітивну якість», яка базується на сформованій системі професійних знань та вмінні ефективного їх застосування у сфері реалізації функціональних обов'язків.

Аби встановити певну методологічну завершеність компетентності, доцільно вказати на її психологічний аспект розуміння. С. Воробцов під компетентністю розумів психологічну якість, яка характеризує «силу та впевненість, які походять від відчуття власної успішності та корисності людини суспільству, що надає їй можливість усвідомлення своєї здатності ефективно взаємодіяти з оточенням» [11, с. 87]. Пси-

хологічний аспект компетентності також розкривається через здатність людини відчувати міру персональної та соціальної відповідальності за реалізацію певних функціональних обов'язків у системі суспільних відносин. В цьому аспекті психологічний аспект компетентності детерміновано взаємопов'язаний з етичним, адже йдеться про те, що людина, яка імплементована у відповідну соціальну практику реалізації своїх професійних функцій, має чітко ідентифікувати відповідність їх реалізації певним етичним стандартам. Здебільшого йдеться про етичну компетентність людини, володіння нею відповідними здібностями, включаючи певні знання та вміння, які не суперечать системі загальнолюдських цінностей, що дає їй змогу працювати в межах власної компетентності. У такий спосіб компетентність, на його думку, має включати знання, освіту, здібності, професійну підготовку, яка забезпечить глибинне знання фаху, виконання функціональних обов'язків, детальне розуміння складних зв'язків явищ та процесів, ймовірних способів та засобів досягнення цілей, можливостей комплексного підходу до виконання службових обов'язків [11, с. 102]. З огляду на це, компетентність, являючи собою володіння усесторонніми знаннями, необхідними для ефективного виконання службових обов'язків, є структурною умовою «попередження та конструктивного завершення соціальних конфліктів» та забезпечення стабільного функціонування та сталого розвитку організаційних структур.

Обґрунтовуючи компетентністний підхід, Х. Гайнутдінов ідентифікував компетентність через реалізацію компетенцій. Вчений зважає на те, що компетентність є поняттям, яке за своїм методологічним контекстом є «значно ширшим ніж поняття знання, вміння, навичок, хоча і включає їх в себе, адже йдеться не про компетентність як про адитивну суму знань, оскільки знання, вміння, навички, поняття дещо іншого смислового ряду» [12, с. 26]. На підтвердження цього вченим показано, що «компетентність включає не лише когнітивну та операціонально-технологічну складову, але й і мотиваційну, етичну, соціальну та поведінкову, зокрема й результати навчання (знання та вміння), систему ціннісних орієнтацій» [12, с. 28]. Такий контекст розуміння компетентності вказує на те, що вона є результатом відповідної освіти, оскільки фор-

мується у школі, сім'ї, під впливом певних зовнішніх соціальних факторів (релігії, культури, політики).

Дотримуючись згаданої традиції щодо детермінованості аналізу компетенції та компетентності, В. Краєвський під компетенцією розумів «коло питань, з яких хто-небудь добре обізнаний, коло чийхось повноважень, прав» [13]. У цьому аспекті компетенція характеризує функціональний зріз діяльності відповідної інституційної структури, а компетентність стосується суб'єкта діяльності та його індивідуально-типологічних особливостей реалізації функціональних повноважень. У такий спосіб під час розмежування понять «компетенція» та «компетентність» вчений твердить: «Компетенції характеризують собою певні функціональні задачі, пов'язані з діяльністю, які хтось може успішно розв'язувати, а компетентності стосуються суб'єкта діяльності, його рис, які він набуває задля того, аби вирішувати відповідні функціональні задачі в процесі діяльності» [13]. Відповідно до цього компетенція, виступаючи «системним проявом знань, вмінь, здібностей та особистих якостей людини», висуває відповідні вимоги перед людиною щодо оперування ними в процесі реалізації відповідних «функціональних обов'язків» [13]. Це свідчить про те, що компетенції, які формуються на основі знань, вмінь, здібностей та особистих якостей, виступають об'єктивною умовою формування компетентностей.

Висновки і пропозиції. Таким чином, здійснений нами аналіз теоретичної ідентифікації компетентності та компетенцій у контексті сучасних дослідницьких підходів дав змогу систематизувати основні методологічні проблеми та гностичні аспекти у дослідженні цих категорій, на підставі чого ідентифіковано компетенції як особистісні якості, а компетентність – як характеристику якостей фахівців, пов'язану зі здібностями практичного застосування отриманих знань, умінь та навиків у відповідній професійній сфері. Виокремлено основні критерії компетентності (рівень засвоєння знань та вмінь, діапазон та широта знань та вмінь, здатність виконувати спеціальні завдання, раціонально організовувати та здійснювати професійні функції, використовувати свої знання в нестандартних ситуаціях).

Список використаної літератури:

1. Зимняя И. Ключевые компетентности как результативно-целевая основа компетентностного подхода в образовании / И. Зимняя. – М., 2004. – 381 с.
2. What Teachers Should Know and Be Able to Do: The Five Core Propositions of the National Board // National Board offers National Board Certification [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbpts.org/pdf/coreprops.pdf>.
3. Метаева В. Рефлексия как метакомпетентность / В. Метаева // Педагогика. – 2016. – № 3. – С. 57–61.
4. Velde C. Crossing borders: an alternative conception of competence. 27 Annual SCUTREA conference: 27–35, 2016. – 417 p.
5. Педагогика: учебник для студ. высш. учеб. заведений / П. Пидкасистый, В. Беляев, В. Мижериков, Т. Юзефович; под ред. П. Пидкасистого. – М.: Издательский центр «Академия», 2010. – 512 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.academia-moscow.ru/ftp_share/_books/fragments/fragment_21267.pdf
6. Уиддетт С. Руководство по компетенциям [Текст] / С. Уиддетт, С. Холлифорд. – М.: ГИПО, 2008. – 228 с.
7. Хуторской А. Ключевые компетенции как компонент личностно-ориентированной парадигмы образования / А. Хуторской // Системное образование. – 2013. – № 2. – С. 58–64.
8. Хуторской А. Ключевые компетенции и образовательные стандарты / А. Хуторской // Интернет-журнал «Эйдос». – 2002. – 23 апреля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eidos.ru/journal/2002/0423.htm>.
9. Хуторской А. Технология проектирования ключевых и предметных компетенций / А. Хуторской // Интернет-журнал «Эйдос». – 2005. – 12 декабря [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.eidos.ru/journal.htm>.
10. Трофимов Е. Моделирование компетенций персонала как инструмент развития системы менеджмента качества предприятия / Е. Трофимов, В. Голкина // Дополнительное профессиональное образование. – 2007. – № 4. – С. 26–29.
11. Воровщиков С. Учебно-познавательная компетентность: опыт системного конструирования / С. Воровщиков // «Завуч». – 2007. – № 6. – С. 81–103.
12. Гайнутдинов Х. Профессиональная компетентность организации / Х. Гайнутдинов // Педагогическое образование и наука. – 2008. – № 6. – С. 26–29.
13. Краевский В. О культурологическом и компетентностном подходах к формированию содержания образования // Доклады 4-й Всероссийской дистанционной августовской педагогической конференции «Обновление российской школы» (26 августа–10 сентября 2012 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eidos.ru/conf/>.

Безрук В. М. Теоретико-методологический анализ компетентности и компетенции в контексте современных исследовательских подходов

В рамках статьи осуществлен теоретико-методологический анализ компетентности и компетенции в контексте современных исследовательских подходов. Систематизированы основные методологические проблемы исследования данных категорий, на основании чего идентифицированы компетенции как личностные качества, а компетентность – как характеристика качества специалистов, связанная со способностями практического применения полученных знаний, умений и навыков в соответствующей профессиональной сфере, выделены основные критерии компетентности.

Ключевые слова: компетентность, компетенции, компетентностный подход, тестирование компетентности, профессионально важные качества, стратегическая результативность, творческая способность, процедурные умения, многоуровневое качество, институциональная структура, внутренние и внешние ресурсы.

Bezruk V. M. Theoretical and methodological analysis expertise and competence in the context of current research approaches

Within this article the theoretical-methodological analysis expertise and competence in the context of current research approaches organize basic methodological problems of research data categories on the basis of the identified competencies as personal qualities and competence as characteristic as professionals associated with its ability practical application of the knowledge and skills in the relevant professional field, singled out the basic criteria of competence.

Key words: competence, competence competitive approach, testing competence, professionally important qualities, strategic effectiveness, creative ability, procedural skills, multi-level quality, institutional structure, internal and external resources.

УДК 35.08:006.4:005.336.2(477)

Л. В. Прудиус

кандидат наук з державного управління,
заступник директора - начальник відділу
програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОФЕСІЙНІ СТАНДАРТИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Вивчено сутність понять «кваліфікація», «компетентність», «кваліфікаційний стандарт», «професійний стандарт», «професійна кваліфікація». Визначено типи професійних стандартів. Досліджено правові засади розроблення та впровадження професійних стандартів на державній службі. Запропоновано розглядати поняття «професійний стандарт на державній службі» як документ, який визначає вимоги до кваліфікації державних службовців та їхньої компетентності, необхідні для здійснення професійної діяльності на державній службі. Внесено пропозиції щодо структури та змісту професійних стандартів на державній службі України.

Ключові слова: кваліфікація, компетентність, компетенція, паспорт професії, галузевий стандарт, освітній стандарт, професійна кваліфікація, національна рамка кваліфікацій, компетентнісний підхід.

Постановка проблеми. Необхідною умовою для України щодо впровадження Болонського процесу та імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) [20] в галузі освіти, створення єдиного європейського освітнього простору та забезпечення освіти упродовж життя є наближення професійної освіти до ринку праці на засадах соціального партнерства відповідно до європейської і національної рамок кваліфікацій та вимог професійних стандартів.

Правовими засадами для сприяння національному і міжнародному визнанню кваліфікацій, здобутих в Україні, розробки та впровадження професійних стандартів на державній службі є Національні класифікатори України «Класифікатор професій» (ДК 003:2010) [3] та «Класифікатор видів економічної діяльності (ДК 009:2010)» [2], Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [8], Національна рамка кваліфікацій [11] та закони України «Про державну службу» (2015) [7], «Про вищу освіту» (2014) [6], «Про соціальний діалог в Україні» (2010) [21], «Про професійний розвиток працівників» (2012) [17], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (2012) [16], «Про професійні спілки, їх об'єднання, права та гарантії діяльності» (1999) [18], «Про зайнятість населення» (2012) [10].

З метою введення європейських стандартів та принципів забезпечення якості освіти з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців; забезпечення гармонізації норм законодавства у сфері освіти та соціально-трудова відносин; сприяння національному і міжнародному визнанню кваліфікацій, здобутих в Україні; налагодження ефективної взаємодії сфери освітніх послуг та ринку праці була схвалена Національна рамка кваліфікацій, що являє собою системний і структурований за компетентностями опис дев'яти кваліфікаційних рівнів за такими критеріями як: рівень; знання; уміння; комунікація; автономність і відповідальність [11].

Для гармонізації державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС Планом заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року передбачено відповідно до Національної рамки кваліфікацій розробку галузевої рамки кваліфікацій у галузі знань «Публічне управління та адміністрування» [14], а Законом України «Про державну службу» надано повноваження Національному агентству України з питань державної служби (далі – НАДС) відповідно до вимог професійних стандартів визначати потреби у професійному навчанні державних службовців та делегувати повнова-

ження навчальним закладам, що здійснюють професійне навчання державних службовців, визначати зміст навчання (стаття 13) [7].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 1077 «Про затвердження Плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016–2020 роки» передбачено модернізацію системи прогнозування потреби в кваліфікаціях та розроблення професійних стандартів шляхом адаптації Національної системи класифікацій професій (занять) до Міжнародної стандартної класифікації занять (ISCO-08); створення електронного реєстру професій; розроблення/оновлення і затвердження професійних стандартів (упродовж 2018-2019 років) тощо [13].

Тому питання щодо порядку розробки і впровадження професійних стандартів на державній службі на сьогодні є досить актуальним та потребує ґрунтовних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вивченню європейського та вітчизняного досвіду розробки і впровадження професійних стандартів, у тому числі і на державній службі, присвячені дослідження Л. П. Пуховської, А. О. Ворначова, С. В. Мельника, Ю. І. Кравця, С. О. Леу [22-24; 4], Н.М. Чехової [25] та інших. Однак потребує вивчення питання правових засад розробки та впровадження професійних стандартів на державній службі, у тому числі, обов'язковим є визначення сутності понять «кваліфікація», «компетентність», «професійний стандарт на державній службі», «професійна кваліфікація», а також структури та змісту професійних стандартів на державній службі.

Постановка завдання. Вивчити сутність понять «кваліфікація», «компетентність», «професійний стандарт», «професійна кваліфікація». Визначити типи професійних стандартів. Дослідити правові засади розробки та впровадження професійних стандартів на державній службі. Запропонувати авторське визначення поняття «професійний стандарт на державній службі». Внести пропозиції щодо структури та змісту професійних стандартів на державній службі України.

Виклад основного матеріалу. Аналіз досліджень вітчизняних науковців щодо зарубіжного досвіду розробки і впровадження професійних стандартів засвідчив, що кваліфікаційні стандарти розглядаються як норми і вимоги, які застосовуються для таких аспектів кваліфікацій

як професійні стандарти, освітні стандарти та оцінні стандарти:

– професійні стандарти визначають «основні професії», описуючи фахові завдання й операції, а також компетенції, типові для даної професії. Професійні стандарти дають відповідь на запитання: «Що фахівець повинен уміти виконувати на робочому місці?»;

– освітні стандарти визначають очікувані результати навчального процесу, програму навчання у сенсі змісту, навчальних завдань і планів, а також методів й умов навчання (на робочому місці, в навчальному закладі тощо). Освітні стандарти дають відповідь на запитання: «Чого учень повинен навчитися, щоб у майбутньому бути ефективним працівником?»;

– оцінні стандарти визначають об'єкт оцінки, критерії успішності, методи оцінювання, стандарти, а також склад комісії, яка надає відповідну кваліфікацію. Оцінні стандарти дають відповідь на запитання: «Як ми пересвідчимось, що майбутній фахівець отримав потрібні знання й уміння для виконання роботи?» [23, с. 47].

Серед професійних стандартів, які поширені в країнах ЄС, Л.П. Пуховською визначено їх три основні типи: 1) професійний стандарт як класифікатор основних професій; 2) професійний стандарт як критерій для оцінювання професійної діяльності; 3) професійний стандарт – як професійний профіль, об'єднаний з кваліфікацією [24].

Тобто в різних країнах професійні стандарти різняться за структурою та змістом. В одних стандартах описані трудові функції і дії, що входять в рамки конкретної професії/сфери професійної діяльності, тоді як інші включають додаткові описи компетенцій або тільки перелік необхідних компетенцій [4].

В Україні згідно зі статтею 1 Закону України «Про державну службу» державна служба є публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави [7]. Однак, поняття «професійний стандарт на державній службі» як у Законі України «Про державну службу» [7], так і у його підзаконних актах не визначено. Хоча поняття «професійний стандарт» розглядається у Законі України «Про професійно-технічну освіту» як затверджені в установленому порядку вимоги до кваліфікації працівників, їх компетентності, що визначаються роботодавцями і слугують основою для формування професійних кваліфікацій. Зазначено, що професійні

стандарти співвідносяться з рівнями національної і галузевих рамок кваліфікацій і групуються за галузевими ознаками [19].

Важливо, що для цілей Національної рамки кваліфікацій термін кваліфікація визначено як офіційний результат оцінювання і визнання, який отримано, коли уповноважений компетентний орган встановив, що особа досягла компетентностей (результатів навчання) за заданими стандартами; кваліфікаційний рівень – структурна одиниця Національної рамки кваліфікацій, що визначається певною сукупністю компетентностей, які є типовими для кваліфікацій даного рівня; компетентність/компетентності – здатність особи до виконання певного виду діяльності, що виражається через знання, розуміння, уміння, цінності, інші особисті якості [11].

З урахуванням Національної рамки кваліфікацій [11] Законом України «Про вищу освіту» [6] визначені рівні та ступені вищої освіти: початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, який відповідає п'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій; перший (бакалаврський) рівень відповідає шостому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій та передбачає отримання освітньо-професійного ступеня молодшого бакалавра та освітнього ступеня бакалавра; другий (магістерський) рівень відповідає сьомому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій та передбачає отримання освітнього ступеня магістра; третій (освітньо-науковий) рівень відповідає восьмому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій та передбачає присудження освітнього і водночас першого наукового ступеня – доктора філософії; науковий рівень відповідає дев'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій та передбачає присудження другого наукового ступеня – доктора наук.

На відміну від Національної рамки кваліфікацій [11], у Класифікаторі професій поняття «кваліфікація» визначається як здатність виконувати завдання та обов'язки відповідної роботи, де «робота» – певні завдання та обов'язки, що виконані, виконуються чи повинні бути виконані однією особою; у дипломі чи іншому документі про професійну підготовку (посвідченні, сертифікаті тощо) кваліфікація визначається через назву професії (інженер-радіолог, економіст, токарь, секретар-стенографіст тощо), а поняття «професія» розглядається через здатність виконувати подібні роботи, які вимагають від особи певної кваліфікації [3].

У зв'язку із цим *професійна кваліфікація* – це кваліфікація, яка присвоюється на основі одного або декількох професійних стандартів та підтверджує, що особа здатна виконувати завдання та обов'язки в рамках професійної діяльності певного виду та складності [1].

Тобто, як зазначає Н.М. Чехоєва, професійний стандарт, що безпосередньо впливає на професію, посаду повинен давати відповідь на питання: як потрібно готувати фахівців, здійснювати добір кадрів та, взагалі, про проходження державної служби, щоб споживачі послуг були впевнені в їх якості, стабільності протягом тривалого часу та перспективі поліпшення [25].

Крім того, досвід зарубіжних країн показує, що створення якісних професійних стандартів, їх ефективне використання, оновлення і розвиток вимагає врегулювання ряду проблем, зокрема: залучення усіх зацікавлених сторін до роботи зі створення і використання професійних стандартів, раціональний розподіл повноважень між ними, при цьому особливу увагу необхідно приділяти ролі і участі роботодавців в цьому процесі; формування організаційних механізмів розроблення і підтримки професійних стандартів, які б дозволяли своєчасно і якісно оновлювати стандарти та забезпечувати спадкоємність «нових» і «старих» стандартів [4].

Слід відмітити, що відповідно до законів України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [16], «Про професійні спілки, їх об'єднання, права та гарантії діяльності» [18], «Про соціальний діалог в Україні» [21], «Про зайнятість населення» [10] професійні стандарти можуть розроблятися роботодавцями, їх організаціями та об'єднаннями, професійними спілками, їх об'єднаннями, органами державної влади, науковими установами, галузевими радами, громадськими об'єднаннями, іншими зацікавленими суб'єктами.

Спільними принципами побудови професійних стандартів, які можуть ефективно забезпечувати зв'язок сфери праці та сфери освіти, є такі: основа стандартизації – це професійна діяльність, результати якої мають вимірюватися; порівнюваність у рамках подібних/різних професій (наприклад, порівнюваність структури тощо); проста структура, чіткість і ясність; одиниці професійного стандарту складають основу кваліфікаційних стандартів [24].

Враховуючи, що на сьогодні ще не прийнятий спеціальний закон про систему професійних кваліфікацій в Україні, тому питаннями

розробки професійних стандартів займається як Міністерство соціальної політики України через ДУ НДІ соціально-трудових відносин, так і Спільний представницький орган сторони роботодавців на національному рівні через Інститут професійних кваліфікацій [5; 9].

Зокрема, у 2012 році з метою надання методичної та практичної допомоги центральним органам виконавчої влади, соціальним партнерам усіх рівнів соціального діалогу, професійним, громадським організаціям, підприємствам, організаціям та установам, іншим зацікавленим сторонам у розробленні та запровадженні професійних стандартів, заснованих на компетентнісному підході ДУ НДІ соціально-трудових відносин розроблено відповідні методичні рекомендації [5].

Особливістю цих методичних рекомендацій є те, що, по-перше, структурування інформації в професійних стандартах засновано на компетентнісному підході, який передбачає формування вимог до знань, умінь та навичок працівника, що дозволяють йому якісно виконувати основні трудові функції в рамках відповідної сфери професійної діяльності. По-друге, професійний стандарт, як правило, розроблюється на окрему професію чи їх групу (професійних назв робіт, посад) у певній сфері трудової (професійної) діяльності та містить перелік їх найменувань. По-третє, структурою професійних стандартів передбачено, що професійна (трудова) діяльність розподіляється на структурні елементи – основні трудові функції, а вимоги до знань, умінь, навичок працівника та критерії виконання їх вимог встановлюються до кожної з них [5].

У 2015 році Рішенням Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні від 23 січня 2015 року рекомендовано Порядок розроблення, затвердження та перегляду професійних стандартів, який встановлює загальні вимоги до процедур розроблення, професійного громадського обговорення, затвердження, введення в дію та перегляду професійних стандартів [9].

Відповідно до Порядку професійні стандарти описують вимоги до виконання працівниками трудових функцій (задачі професійної діяльності) та необхідні для цього здатності (компетентності), визначаючи поняття: «вид професійної діяльності» як сукупність видів трудової діяльності, яка має спільну інтеграційну основу та передбачає подібний перелік здатностей (ком-

петентностей) для їх виконання; «вид трудової діяльності» – складову частину виду професійної діяльності, сформована цілісним набором трудових функцій та необхідних для їх виконання компетентностей; «трудова функція» – складову частину виду трудової діяльності, що являє собою інтегрований (відносно автономний) набір трудових дій, що визначається технологічним процесом та передбачає наявність здатностей (компетентностей), необхідних для їх виконання; «трудова дія» – найпростішу виробничу операцію (складову частину трудової функції), яка здійснюється працівником разом з іншими трудовими діями для виконання окремої трудової функції [9].

У Порядку [9] запропоновано проект структури професійного стандарту, який можна взяти за основу для розробки професійних стандартів на державній службі, а саме:

1. Паспорт професійного стандарту
1.1. Основна мета виду професійної діяльності
1.2. Вид економічної діяльності (код КВЕД ДК009: 2010)
1.3. Назва професійної діяльності (код КП ДК 003: 2010)
1.4. Професія (назва та код КП ДК 003: 2010)
1.5. Узагальнена професія (у разі необхідності)
1.6. Вимоги до державної сертифікації (потребує чи не потребує)
1.7. Назви типових посад
2. Загальні вимоги до професійної діяльності
2.1. Загальні компетенції (найменування)
2.2. Загальнопрофесійні компетенції (найменування)
3. Перелік основних трудових функцій (номер ТФ, назва ТФ, перелік трудових дій)
4. Опис трудових функцій
4.1. Назва трудових дій
4.2. Перелік умінь, знань, засобів та предметів праці, необхідних для виконання трудової дії, функції
5. Технічні характеристики
5.1. Розробники професійного стандарту
5.2. Організація, що затвердила професійний стандарт (галузева рада, ФРУ)
5.3. Номер стандарту
5.4. Дата затвердження стандарту
5.5. Дата наступного перегляду стандарту
5.6. Аркуш реєстрації змін професійного стандарту

Тобто при розробці професійних стандартів на державній службі варто врахувати, що професійний стандарт має розроблятися відповід-

но Класифікатору професій [3] та Класифікатору видів економічної діяльності (КВЕД) [2], співвідноситися з рівнями Національної рамки кваліфікацій [11] та галузевої рамки кваліфікації в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», враховувати загальні і спеціальні вимоги до посад державної служби «А», «Б» і «В» [12; 15].

Зокрема, Класифікатор професій складається із кодів та назв класифікаційних угруповань (розділів, підрозділів, класів, підкласів та груп професій), які сформовано у 9 розділах. До державної служби відносяться розділ 1 (законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі)) та розділ 2 (професіонали) [3].

Що стосується класифікації видів економічної діяльності (далі – КВЕД), то слід врахувати, що основним призначенням КВЕД є визначення та кодування основних та другорядних видів економічної діяльності юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців. Важливо, що КВЕД побудовано за ієрархічною системою кодування із застосуванням літерно-цифрового коду. Літерні позначки секцій використовують як рубрикатор, і їх не використовують у кодуванні. Подальшу деталізацію секцій КВЕД – розділ, група, клас – позначають цифровими кодами [2].

Тобто державне управління належить до літери О «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування» розділу 84 «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування», групи 84.1 – «Державне управління загального характеру; соціально-економічне управління», класу 84.11 – «Державне управління загального характеру» [2].

Крім того, Законом України «Про державну службу» (стаття 20) передбачено, що вимогами до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог [7]. На сьогодні спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому наказом Національного агентства України з питань державної служби від 6 квітня 2016 року № 72 [12].

Згідно із зазначеним порядком, спеціальні вимоги визначаються та затверджуються

суб'єктом призначення на кожну посаду державної служби категорій «Б» і «В» в державному органі службою управління персоналом разом із безпосередніми керівниками відповідних структурних підрозділів. За змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи, освіти, знань, умінь, компетенцій, необхідних для ефективного виконання державним службовцем покладених обов'язків. При цьому спеціальні вимоги щодо освіти та досвіду роботи можуть мати уточнюючий характер (щодо галузей знань і спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері тощо) та не можуть перевищувати встановлені Законом України «Про державну службу» загальні вимоги. Спеціальні вимоги повинні визначатись з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, та бути пов'язаними з потребами державного органу, завданнями та змістом роботи, яку зобов'язаний виконувати державний службовець відповідно до його посадової інструкції, описаними з рівнем деталізації, достатнім для відбору кандидатів на зайняття посад державної служби [12].

Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (включаючи спеціальні), які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 448. Згідно із зазначеною постановою загальними вимогами до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» є вимоги щодо освіти, стажу та досвіду роботи, а також вимоги щодо вільного володіння мовами, зокрема: освіта – вища; ступінь вищої освіти – магістр; загальний стаж роботи – не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері – не менше трьох років; вільне володіння державною мовою та володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи [15].

Спеціальними вимогами до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», визначено: 1) знання законодавства, а саме: Конституції України; законів України «Про державну службу»; «Про запобігання корупції»; «Про Кабінет Міністрів України»; «Про центральні органи виконавчої влади», а також законодавства, що регулює діяльність відповід-

ного державного органу та/або його апарату; 2) професійні знання (відповідно до посади); 3) наявність лідерських навичок; 4) вміння приймати ефективні рішення; 5) комунікації та взаємодія; 6) управління змінами; 7) управління організацією та персоналом; 8) особистісні компетенції (принциповість, рішучість і вимогливість під час прийняття рішень; спрямованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізація та саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях); 9) управління публічними фінансами; 10) робота з інформацією [15].

Враховуючи зазначене, загальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», передбачають другий (магістерський) рівень вищої освіти та освітній ступінь магістра, що узгоджується із сьомим кваліфікаційним рівнем Національної рамки кваліфікацій.

Серед загальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» визначено наявність вищої освіти та ступеня магістра, стаж роботи відповідно до підпунктів 2-4 частини другої статті 20 Закону України «Про державну службу» та вільне володіння державною мовою. До спеціальних вимог віднесено: 1) знання законодавства: Конституції України; законів України «Про державну службу»; «Про запобігання корупції»; 2) професійні знання (відповідно до посади з урахуванням вимог спеціальних законів); 3) лідерство; 4) прийняття ефективних рішень; 5) комунікації та взаємодія; 6) упровадження змін; 7) управління організацією роботи та персоналом; 8) особистісні компетенції (аналітичні здібності; дисципліна і системність; інноваційність та креативність; самоорганізація та орієнтація на розвиток; дипломатичність та гнучкість; незалежність та ініціативність; орієнтація на обслуговування; вміння працювати в стресових ситуаціях) [12].

Таким чином, загальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б», як і категорії «А» передбачають другий (магістерський) рівень вищої освіти та освітній ступінь магістра, що узгоджується із сьомим кваліфікаційним рівнем Національної рамки кваліфікацій.

Дещо менші вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «В». Так, до загальних вимог віднесе-

но наявність вищої освіти з освітнім ступенем молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою, відсутні вимоги до стажу та досвіду роботи на посадах певної категорії. Спеціальними вимогами визначено: 1) знання законодавства: Конституції України; законів України «Про державну службу»; «Про запобігання корупції»; 2) професійні знання (відповідно до посади з урахуванням вимог спеціальних законів); 3) якісне виконання поставлених завдань; 4) командна робота та взаємодія; 5) сприйняття змін; 6) технічні вміння; 7) особистісні компетенції (відповідальність; системність і самостійність в роботі; уважність до деталей; наполегливість; креативність та ініціативність; орієнтація на саморозвиток; орієнтація на обслуговування; вміння працювати в стресових ситуаціях) [12].

Тобто загальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «В» передбачають перший (бакалаврський) рівень вищої освіти та освітній ступінь молодшого бакалавра та бакалавра, що узгоджується із шостим кваліфікаційним рівнем Національної рамки кваліфікацій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, курс України на європейську інтеграцію, впровадження європейських стандартів освітнього врядування, зумовлюють до переходу від довідника професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців до розробки та впровадження професійних стандартів на державній службі, як необхідної умови забезпечення її якості та ефективності.

Професійний стандарт на державній службі можна розглядати як документ, який визначає вимоги до кваліфікації державних службовців та їх компетентності, необхідні для здійснення професійної діяльності на державній службі.

Професійний стандарт на державній службі має бути основою для формування професійних кваліфікацій державних службовців, прогнозування та планування потреби в кадрах, їх відборі на державну службу, оцінюванні результатів службової діяльності державних службовців; визначенні потреб у їх професійному навчанні, розробки програм підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, а також слугувати орієнтиром для підтвердження результатів неформального навчання державних службовців, забезпечивши освіту упродовж життя.

Розробку професійних стандартів на державній службі доцільно здійснювати на основі

компетентнісного підходу, відповідно до Класифікатора професій, Класифікатора видів економічної діяльності враховувати рівні Національної рамки кваліфікацій та галузевої рамки кваліфікації в галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та загальні та спеціальні вимоги до посад державної служби «А», «Б» і «В».

Список використаної літератури:

1. Ганф Г. Методичні рекомендації щодо зіставлення кваліфікацій з Національною рамкою кваліфікацій України / Г. Ганф / Проект від 5 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.03.18_Twinning_final_conference/Final%20Guidelines%20referencing%20Ukraine_UKR.pdf.
2. Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010 : Національний класифікатор України / Затверджено та надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk009_2016.htm.
3. Класифікатор професій ДК 003:2010 : Національний класифікатор України / Затверджено та надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 № 327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://hrliga.com/docs/327_KP.htm.
4. Кравець Ю. Професійні стандарти у системі підготовки робітничих кадрів / Юрій Кравець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lib.iitta.gov.ua/2654/1/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F_%D0%9D%D0%92_5.pdf.
5. Методичні рекомендації щодо розроблення професійних стандартів за компетентнісним підходом / С.В. Мельник, В.Д. Матросов (ДУ НДІ соціально-трудових відносин) ; Т.О. Сташків, Т.В. Косухіна (Мінсоцполітики України) : офіц. вид. Міністерства соціальної політики України, ДУ НДІ соціально-трудових відносин. – Луганськ, 2012. – 55 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/%D0%92%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D1%86/Downloads/P.5%20Methodological%20recommedations%20VNFIL_ukr.pdf.
6. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 №1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Нацдержслужби від 13.09.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-dovidnik-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakteristi-doc85133.html>.
9. Порядок розроблення, затвердження та перегляду професійних стандартів : Рекомендовано рішенням Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні від 23 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.01.23_zasidannya_SPO/Poryadok_rozroblenniya_profstandartiv.pdf.
10. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
11. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
12. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» : наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 № 72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>.
13. Про затвердження Плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016 – 2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 1077 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1077-2016-%D1%80/print1452619457832365>.
14. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 63.
15. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А" : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249211354>.
16. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.
17. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 №4312-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>.

18. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
19. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 32. – Ст. 215.
20. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
21. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>.
22. Професійний розвиток персоналу підприємств у країнах Європейського Союзу : [посібник] / [Л.П. Пуховська, А.О. Ворначев, С.О. Лей] ; за наук. ред. Л.П. Пуховської. – К. : ІПТО НАПНУ. 2015. – 176 с.
23. Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою / [Л.П. Пуховська, А.О. Ворначев, С.В. Мельник, Ю.І. Кравець] ; за наук. ред. Л.П. Пуховської. – К. : НВП «Поліграфсервіс», 2014. – 176 с.
24. Пуховська Л. Розвиток кваліфікацій і професійних стандартів у країнах Європейського Союзу / Людмила Пуховська // Порівняльно-педагогічні студії. – 2014. – №4(22) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/Ppstud_2014_4_11%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/Ppstud_2014_4_11%20(1).pdf).
25. Чехоева Н.М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду / Н. М. Чехоева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO.

Прудюс Л. В. Профессиональные стандарты на государственной службе Украины: реалии и перспективы

Изучена сущность понятий "квалификация", "компетентность", "квалификационный стандарт", "профессиональный стандарт", "профессиональная квалификация". Определены типы профессиональных стандартов. Исследованы правовые принципы разработки и внедрения профессиональных стандартов на государственной службе. Предложено рассматривать понятие "профессиональный стандарт на государственной службе" как документ, который определяет требования к квалификации государственных служащих и их компетентности, необходимые для осуществления профессиональной деятельности на государственной службе. Внесены предложения относительно структуры и содержания профессиональных стандартов на государственной службе Украины.

Ключевые слова: квалификация, компетентность, компетенция, паспорт профессии, отраслевой стандарт, образовательный стандарт, профессиональная квалификация, национальная рамка квалификаций, компетентностный подход.

Prudyus L. V. Professional standards in public service of Ukraine: realities and prospects

The essence of the following concepts is studied: "qualification", "competence", "qualification standard", "professional standard" and "professional qualification". The types of professional standards are defined. Legal fundamentals for development and implementation of professional standards in public service are researched. It is offered to consider the concept of "professional standard in public service" as a document that specifies the requirements for qualification of the public servants and their competence, required for professional activity in public service. The suggestions are made on the structure and content of professional standards in public service of Ukraine.

Key words: qualification, competence, competency, passport of a profession, branch standard, educational standard, professional qualification, national qualification framework, competence approach.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.9:659.3:004.7

Ю. В. Борисенко

аспірант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖ У ПРОЦЕСАХ ФОРМУВАННЯ МЕРЕЖЕВИХ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

У статті досліджується вплив соціальних медіа на розвиток публічного управління в Україні. Розглядаються тенденції використання соціальних мереж з метою налагодження конструктивного діалогу між громадянами та місцевою владою. Охарактеризовано можливості використання потенціалу соціальних мереж та мережевих спільнот у процесах формування мережевих систем місцевого розвитку.

Ключові слова: децентралізація, місцевий розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, орієнтований на громаду, мережева система, мережева спільнота, соціальна мережа, Україна.

Постановка проблеми. Упродовж останніх років в Україні активізуються процеси, що забезпечують упровадження підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду [1]. Підходи до місцевого розвитку за участі громад, що були застосовані та продовжують застосовуватися в Україні як міжнародними, так і урядовими програмами, більше спрямовані на забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень стосовно розвитку територій (концепція community-driven development), ніж на забезпечення системного використання ресурсів місцевих вигодонабувачів (територіальної спільноти, місцевого бізнесу, громадських організацій та ін.) для покращення життя місцевої громади (концепція community-based development) [2].

В умовах децентралізації в Україні ситуація змінюється, і ключову роль у реалізації підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, відіграє комплекс мережевих систем, що формується. До таких систем належать, зокрема: мережа агенцій місцевого розвитку, мережа асоціації органів місцевого самоврядування, мережа ресурсних центрів розвитку громад, ме-

режа територіальних проектних офісів, мережа спільнот практики [3]. Розвиток усіх зазначених мереж безпосередньо пов'язаний зі стрімким поширенням в Україні соціальних мереж.

В умовах розвитку інформаційного суспільства та електронної демократії соціальні мережі дедалі більше впливають на глобальний інформаційний простір, а також спричиняють необхідність перегляду ставлення до інформаційного простору та комунікативної активності територіальної громади та місцевої влади [4]. У контексті формування комунікативної активності територіальної громади та влади з використанням соціально-медійних інструментів, виникає необхідність формування підходів до результативного застосування більшої кількості інформаційно-комп'ютерних технологій у публічному управлінні, а також вирішення проблем, пов'язаних із відсутністю науково обґрунтованих підходів до забезпечення місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, через реалізацію новітніх форм співробітництва громад, соціальної мобілізації та активізації громад, формування мережевих систем в умовах поширення процесів децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Комунікативна активність територіальної громади та місцевої влади в контексті використання соціальних мереж у публічному управлінні стає предметом наукових досліджень у галузі соціології та державного управління. Так, у дисертаційному дослідженні С. Коноплицького «Соціальні аспекти комунікації в мережі Інтернет: феноменологічний аналіз» [5] здійснено комплексний аналіз поняття віртуальності та визначено його вплив на подальший розвиток соціологічної теоретичної думки. Запропоновано модель вивчення комунікації на основі комп'ютерно-опосередкованого спілкування у віртуальному просторі.

У роботах В. Ломако [4; 6] досліджуються аспекти комунікативної активності територіальної громади та муніципалітету в контексті використання соціальних мереж в управлінні містами, зокрема, розкривається зміст комунікативної активності територіальної громади у процесі використання місцевою владою соціальних мереж, класифікуються способи та форми прояву комунікативної активності громади міста в соціальних мережах, характеризується взаємозв'язок тенденцій розвитку соціальних мереж та вплив цих тенденцій на процес формування іміджу міст, визначаються позитивні і негативні сторони використання соціально-медійних інструментів у муніципальному управлінні. Л. Чуприна висвітлює практичні аспекти використання соціальних мереж у формуванні й розвитку громадянського суспільства, зокрема як інструменту реалізації громадських ініціатив [7].

Необхідно також відзначити системне дослідження С. Штурхецького «Комунікативні стратегії в місцевому самоврядуванні України» [8], в якому вирішується науково-практичне завдання щодо теоретичного та методичного обґрунтування концептуальних засад застосування ефективних комунікативних стратегій у місцевому самоврядуванні на рівні територіальної громади.

Спеціальні дослідження реалізуються авторськими колективами Національної бібліотеки України ім. В. Вернадського. Так, у колективній монографії розглядаються соціальні інформаційні мережі, їх зміст, особливості розвитку в системі соціальних комунікацій сучасності [9]. Досліджуються тенденції їх активізації в сучасній соціальній інформаційній системі, у розбудові вітчизняного комунікативного простору, соціальне й науково-освітнє значення, а також

питання організації безпеки вітчизняного інформаційного простору в умовах стрімкого розвитку електронних інформаційних технологій, зокрема у контексті розвитку соціальних мереж.

Окремі аспекти зазначеної проблематики також розгорнуті у працях В. Пісоцького [10], В. Рудневої [11], О. Третяк [12]. У роботі Т. Гузенко [13] обґрунтовано актуальність зміни парадигми державної комунікативної політики з урахуванням сучасного феномену соціальних мереж, їх ролі у трансформації соціальних змін.

Але питання особливостей формування мережевих систем місцевого розвитку з використанням потенціалу соціальних мереж не було до цього часу предметом спеціальних наукових досліджень.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вивчення особливостей використання потенціалу соціальних мереж у процесах формування мережевих систем місцевого розвитку.

Виклад основного матеріалу. На думку експертів, на сучасному етапі розвитку суспільства визначальним є те, що до традиційних засобів масової інформації, які утримували домінуючі позиції у сфері інформування громадськості та формування суспільної думки, динамічно долучився ще один сегмент медіа – соціальні мережі, здатні впливати на «інформаційний порядок денний», об'єднувати різноманітні соціальні групи інтернет-користувачів, формувати громадські настрої [13]. Соціальні медіа користуються надзвичайно високим рівнем довіри з боку аудиторії (в середньому у кілька разів більшим, аніж традиційні ЗМІ та реклама). Ця особливість, що випливає з самої їхньої природи, нині активно використовується як у бізнесі (соціалізація брендів), так і в політиці й сфері державного управління (проведення різноманітних інформаційних компаній із широким охопленням аудиторії, формування віртуальних спільнот, фокус-груп та робота з ними, соціалізація онлайн-представництв державних органів та політичних (громадсько-політичних) сил тощо [14].

Україна нині належить до країн-лідерів за темпами впровадження соціальних медіа та сервісів і зростання їх аудиторії [14]. Так само, як інші держави Східної Європи, вона відстає від найрозвиненіших країн приблизно на 3–5 років, і тут так само реалізується типовий «наздоганяючий» сценарій розвитку, в рамках якого, за умови високих темпів проникнення, не спостерігається значущих місцевих особливостей на рівні інновацій, проектів чи послуг.

Можна погодитись із думкою В. Ломако, що використання соціальних мереж з метою налагодження конструктивного діалогу між громадянами та місцевою владою, спільного прийняття рішень, які стосуються місцевого самоврядування та розвитку території, ще не стало поширеною практикою в Україні [4]. Дослідник також вважає, що, враховуючи те, що органи влади беруть участь у формуванні інформаційного національного простору, а також те, що рівень опанування органів влади сучасними інформаційними технологіями, впливає на формування іміджу відповідної територіальної громади і всієї держави, важливо враховувати нові тенденції розвитку інформаційного простору.

Зокрема, протягом останніх років в Україні владою активно використовуються соціальні мережі з метою взаємодії представників місцевої влади зі спільнотами, а також проведення органами влади інформаційно-роз'яснювальної роботи [11]. Але, на думку С. Коноплицького, насправді сторінки в соціальних мережах створюються не для розширення комунікації та діалогу між владою та спільнотами, а задля спілкування з громадою для отримання односторонньої вигоди: щоб отримати підтримку населення на виборах або у вирішенні інших питань [5].

Л. Чуприна вважає, що, з огляду на активну інтеграцію суб'єктів управлінської діяльності в соціальні медіа, перспективною і важливою для розвитку громадянського суспільства в Україні є взаємодія в мережевому середовищі органів державної влади та громадськості [7]. Автор також визначає, що робота державного органу з громадянським сектором формує новий тип взаємодії, змінює культуру, стиль відносин. Також створюється платформа для публікації вимог до влади з боку громадськості, виникає специфічна форма громадського контролю за ефективністю діяльності влади та обміну інформацією із суспільно важливих питань.

Ключовою особливістю соціальних мереж є те, що на базі спілкування в інтернеті створюються об'єднання людей на основі спільних інтересів – «віртуальні спільноти», або «онлайн-спільноти». Саме це створює підґрунтя для використання потенціалу соціальних мереж у процесах формування мережових систем місцевого розвитку.

Автори монографії [9] визначають серед позитивних рис діяльності «віртуальних спільнот» такі:

- вони надають громадянам можливість належним чином реалізувати своє право на участь в публічному управлінні;

- вони здатні формувати громадянську позицію з тих чи інших суспільно значущих питань;

- вони можуть оперативно реагувати на зміну політико-правових умов;

- спільноти фактично не потребують фінансової підтримки;

- спільноти існують без утворення власної адміністративної вертикалі.

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень ««Нові ідентичності» в Україні та світі, підстави формування, концепції, прогнози» визначено, що українське суспільство вже сьогодні достатньо глибоко інтегроване у міжнародні мережеві онлайн-спільноти й вітчизняна аудиторія соціальних медіа збільшується рекордними темпами [14]. У зазначеному документі зазначено, що сучасні інформаційно-комунікаційні технології та принципово нові можливості масової комунікації, що надають інтернет-сервіси Web 2.0 (соціальні медіа), стають дедалі вагомішим чинником впливу на життя і розвиток людства.

Перевагами цього різновиду медіа є небачена раніше оперативність, лабільність, доступність, ємність, а найголовніше – інтерактивність і мережна архітектура, що уможлиблює і навіть стимулює необмежене зростання їхньої аудиторії. Саме соціальні медіа стали самим центром, найпопулярнішою складовою сучасного інтернету, яким у світі користуються нині понад 2 млрд осіб. Більше 60% цих людей є активними користувачами інтерактивних сервісів Web 2.0. Сьогодні зі 100 найбільш відвідуваних сайтів у світі 20 – це класичні соціальні мережі, а 60 тією чи іншою мірою використовують Web 2.0, тобто є соціалізованими. Більше 80% компаній по усьому світі використовують соціальні мережі в роботі [14].

За пропонуванням операціональним визначенням соціальних мереж, їх можна розглядати як технологічні комплекси організації і керування обмінами електронною інформацією між суб'єктами соціальних відносин, які призначені для забезпечення горизонтального спілкування зацікавлених у ньому абонентів, об'єднаних спільними інтересами, інформаційними потребами та навичками спілкування [9]. Таке формулювання дає уявлення про соціальні мережі як:

– організовані і керовані інструменти спілкування на основі використання електронних інформаційних технологій (інтернету);

– мережі соціального спілкування саме одновимірних за характеристиками суб'єктів, тобто спілкування на горизонтальних рівнях організації;

– інформаційні технологічні комплекси, що об'єднують абонентів зі спільними інтересами, потребами та відповідною технічною підготовкою, що нині вже розшаровує учасників інформаційних обмінів [9].

Висновки і пропозиції. За результатами аналізу досвіду розроблення органами місцевого самоврядування на підтримку власної діяльності сторінок у соціальних медіа, можна констатувати, що соціальні мережі є повноцінним майданчиком для ведення діалогу з місцевою громадою, поширення інформаційних повідомлень із метою позиціонування органів місцевого самоврядування в інформаційному просторі та розвитку комунікативної активності територіальної громади та виконавчих органів, що сприятиме становленню позитивного іміджу як місцевої влади, так і самої територіальної громади. Ця складова частина потенціалу соціальних мереж має бути використаною у процесах формування мережевих систем місцевого розвитку разом із можливостями мережевих спільнот. Це зумовлює актуальність подальшого наукового опрацювання зазначеної предметної області з метою вироблення науково обґрунтованих практичних рекомендацій для посадових осіб місцевого самоврядування та представників інститутів громадянського суспільства.

Напрямами подальших досліджень та практичної реалізації результатів дослідження є: вивчення наявних у світі моделей формування мережевих систем місцевого розвитку; розроблення на цьому підґрунті комплексу наукових положень щодо формування мережевих систем місцевого розвитку в Україні; обґрунтування механізму імплементації стандартизованих практик підтримки мережевих систем місцевого розвитку, який реалізується органом місцевого самоврядування через інституціоналізацію необхідних змін у формах, методах, процедурах діяльності на основі впровадження відповідних внутрішніх стандартів.

Список використаної літератури:

1. Борисенко Ю. Сучасний стан та перспективи поширення в Україні підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду / Ю. Борисен-

ко // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 4 (31). – С. 121–128.

2. Місцевий розвиток за участі громади : [монографія] : у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2014. – Т. 2: Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / за заг. ред. Ю. Петрушенка, 2014. – 368 с.
3. Борисенко Ю. Мережа територіальних проектних офісів як фактор підвищення результативності управління проектами місцевого розвитку / Ю. Борисенко // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 15 квітня. 2016 р., м. Львів / за наук. ред. В. Загорського, А. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. – С. 183–186.
4. Ломако В. Комунікативна активність територіальної громади та муніципалітету в контексті використання соціальних мереж в управлінні містами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.oa.edu.ua/2015/>.
5. Коноплицький С. Соціальні аспекти комунікації в мережі Інтернет: феноменологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.01 / С. Коноплицький. – НАН України ; Інститут соціології. – К., 2007. – 17 с.
6. Ломако В. Соціально-медійні інструменти як засіб взаємодії муніципальної влади з громадськістю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.oa.edu.ua/2015/>.
7. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nprnbuimviv_2015_41_6
8. Штурхецький С. Комунікативні стратегії в місцевому самоврядуванні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / С. Штурхецький. – НАДУ. – К., 2011. – 20 с.
9. Соціальні мережі як чинник розвитку громадянського суспільства : [монографія] / [О. Онищенко, В. Горовий, В. Попик та ін.] ; НАН України, Нац. б-ка України ім. В. Вернадського. – К., 2013. – 220 с.
10. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі реалізації місцевого самоврядування в Україні / В. Пісоцький // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць, Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4. – С. 240–251.
11. Руднева В. Віртуальна дипломатія: трансформація процесу формування іміджу держав із використанням соціальних мереж / В. Руднева // Науковий вісник Академії муніципального управління. – К., 2013. – Вип. 4. – С. 328–336.
12. Третяк О. Вплив новітніх комунікаційних інтернет-мереж на розвиток публічної сфери політи-

- ки / О. Третяк // Економічний часопис ХХІ. – Д., 2011. – С. 37–39.
13. Гузенко Т. Нові соціальні медіа в контексті зміни парадигми державної комунікативної політики / Т. Гузенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 4 (25). – С. 152–157.
14. Гнатюк С. Нові ідентичності в Україні та світі: підстави формування, концепції, прогнози: аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/534/>.

Борисенко Ю. В. Особенности использования потенциала социальных сетей в процессах формирования сетевых систем местного развития

В статье исследуется влияние социальных медиа на развитие публичного управления в Украине. Рассматриваются тенденции использования социальных сетей для установления конструктивного диалога между гражданами и местными властями. Охарактеризованы возможности использования потенциала социальных сетей и сетевых сообществ в процессах формирования сетевых систем местного развития.

Ключевые слова: децентрализация, местное развитие, местное самоуправление, ориентированное на общину местное развитие, сетевая система, сетевые сообщества, социальная сеть, Украина.

Borysenko Y. V. Features of using the social networks' potential in the local development network systems' formation processes

This paper examines the impact of social media on the development of public administration in Ukraine. Some trends of social networking using for constructive dialogue between citizens and local authorities are considered. The possibilities of using the potential of social networks and online communities in the local development network's formation are characterized.

Key words: community-based local development, decentralization, local government, local development, online communities, network system, social network, Ukraine.

І. Б. Гарькавийдоктор наук із державного управління,
директор
приватного підприємства «Орест-К»

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ МІСТООБСЛУГОВУВАННЯ МЕГАПОЛІСУ

У статті конкретизовано поняття «сфера містообслуговування мегаполісу». Охарактеризовано ознаки цієї сфери та виявлено особливості управління нею місцевими органами публічної влади. Доведено, що головними рисами такого управління в умовах мегаполісу є забезпечення пропорційного розвитку, врахування місцевих умов, а також необхідність наближення до споживачів.

Ключові слова: сфера містообслуговування, мегаполіс, місцеві органи публічної влади, ознаки сфери, особливості управління, ринок послуг.

Постановка проблеми. У сучасну епоху ключову роль в економіці відіграють найбільші міста – мегаполіси. Мегаполіс – це складна соціально-економічна система, схожа за структурою з державою. Керованою підсистемою в мегаполісі є сукупність таких елементів, як населення, географічне середовище, містоутворююча база, яка задовольняє потреби соціально-економічної системи вищого порядку, а також містообслуговуюча база, яка забезпечує функціонування, збереження і розвиток міста. Крім того, в структурі мегаполісу виділені окремі сегменти, які також є об'єктами управління, – комплекс сфери містообслуговування, соціальний комплекс, зовнішньоекономічний комплекс, фінансовий сектор та інші.

Мегаполіси як об'єкти управління мають певні особливості. Серед негативних особливостей необхідно відзначити навантаження на навколишнє природне середовище, що постійно зростає останнім часом, і необхідність дедалі більше коштів витратити на підтримку його в нормативних межах. Концентрація виробничо-комерційної діяльності в межах мегаполісу зумовлює великий потік сировинних і паливно-енергетичних ресурсів ззовні. Ці та інші проблеми безпосередньо пов'язані з функціонуванням й ефективністю управління сферою містообслуговування.

В умовах реформи територіального управління загалом, а також розширення ринкових зон у міському господарстві багато суб'єктів сфери містообслуговування або не готові, або не встигають змінити свою поведінку на адек-

ватну ситуації, що складається. Тому особливого значення набувають завдання адаптації управління до зміни умов функціонування, вирішення яких неможливо уявити без розроблення нових та реалізації результативних механізмів регулювання, координації і безпосереднього управління сферою містообслуговування. Відсутність теоретичної та методичної бази заострює проблемну ситуацію і робить особливо актуальним завдання наукового обґрунтування розвитку системи управління сферою містообслуговування в мегаполісі.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою: «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення». Під час виконання цієї теми автором розроблено основи управління сферою містообслуговування органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові аспекти цього дослідження формувалися на основі вивчення, аналізу і переосмислення теоретичних і методологічних розробок вітчизняних і зарубіжних вчених. Так, методології державного і муніципального управління, регулювання розвитку ринкових відносин приділено значну увагу в працях таких вчених, як

В.А. Бардаков [1], І.М. Барциц [2], Н.І. Глазунова [5] тощо.

Проблемам створення і споживання суспільних та індивідуальних благ, формування організаційно-економічних відносин у сфері послуг, питанням управління та регулювання її розвитку присвячені роботи С.С. Богачова [3], П.В. Ворони [6], Ю.Г. Королюка [9], В.С. Куйбіди [10], П.С. Покатаєва [14], О.С. Ігнатенка [11].

Проблемні аспекти функціонування та управління міським господарством та його галузевими елементами стали предметом досліджень таких вчених, як О.І. Васильєва [13], А.Г. Воронін [4], В.В. Наконечний [12].

Окремі аспекти дослідження досить широко висвітлені у літературі. Однак рівень вивченості комплексного вирішення проблем формування та управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу, на наш погляд, недостатній. Це, у свою чергу, вимагає розроблення концептуальних положень та рекомендацій щодо науково-методологічної та практичної організації сфери послуг у міському масштабі, формування ефективного управління цим комплексом та його елементами.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення та характеристика особливостей управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу.

Виклад основного матеріалу. За результатами аналізу літературних джерел встановлено, що такому напрямку, як економіка міста і управління його сферою містообслуговування як самостійному науковому пошуку до кінця ХХ ст. практично не приділялась належна увага. Останнім часом актуальність цих питань значно зросла, і вони стали предметом дослідження широкого кола фахівців. Про це свідчить той факт, що термін «сфера містообслуговування» вживається у трьох різних значеннях.

У першому значенні згаданий термін означає важливу складову частину національної економіки, що функціонує в межах міських поселень і протиставляється позаміському чи сільському господарству. Така точка зору характерна для наукових шкіл, орієнтованих на вивчення економіки міста [1, с. 241]. При цьому під сферою містообслуговування мається на увазі сукупність приватних господарств-домоволодінь, підприємств та організацій сфери послуг, муніципальних і державних господарств як об'єктів інфраструктури тощо. Тобто до сфери містообслуговування належать абсолютно всі

суб'єкти господарювання, незалежно від цілей здійснення господарської діяльності та функцій, що реалізуються в міській економіці. Принципом віднесення суб'єкта до сфери містообслуговування є його розташування в межах міста.

Другий підхід до визначення поняття «сфера містообслуговування» базується на виконанні тими чи іншими суб'єктами господарювання і цілими галузями виробничих, інженерних і соціальних інфраструктурних функцій стосовно міського середовища. Під названою сферою тут мається на увазі сукупність підприємств, установ, інфраструктурних споруд та обладнання, що забезпечують міський благоустрій і можливість задовольняти повсякденні комунальні, побутові, матеріальні та соціально-культурні потреби жителів міста. У цьому значенні до складу сфери містообслуговування входить низка галузей: житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, транспорту та зв'язку, підприємства й організації торгівлі і громадського харчування, охорони здоров'я і культури, освіти та соціального забезпечення, місцева будівельна промисловість [3, с. 67]. Цього підходу дотримуються дослідники проблем економіки міста, міського господарства та управління ним.

Третій підхід ґрунтується на інституційних засадах. При цьому під сферою містообслуговування розуміють як діяльність міста в особі його органів публічного управління, особливо органів місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення колективних потреб місцевого населення. Цей підхід реалізується в законодавчій сфері.

З точки зору визначення сфери містообслуговування в умовах мегаполісу як об'єкта управління найбільш прийнятним, на думку автора, є раціональне поєднання другого і третього підходів. Це пояснюється тим, що галузевий принцип дає змогу чітко охарактеризувати склад і структуру як об'єкта, так і суб'єкта управління. Інституційний підхід дає можливість визначити пріоритети і відповідальність місцевих органів публічної влади в питаннях формування умов життєдіяльності населення і створення загальногосподарських умов для міської економіки. У зв'язку з цим у визначенні досліджуваної сфери в умовах мегаполісу необхідні деякі уточнення.

По-перше, недостатньо розглядати її як просту сукупність об'єктів інфраструктури міста. На нашу думку, завданнями кожної галузі та підгалузі у складі сфери містообслугову-

вання є задоволення потреб населення, пов'язаних зі створенням нормальних умов життєдіяльності та підтримкою їх на гідному рівні і/або формування загальногосподарських умов функціонування міської економіки. Ці два напрями знаходяться в нерозривному зв'язку, так як їх реалізація здійснюється на загальній матеріально-технічній базі та до певної міри одними і тими самими суб'єктами господарювання [12, с. 56; 13, с. 74].

З цієї точки зору, сфера містообслуговування в умовах мегаполісу має розглядатися як функціональний міжгалузевий комплекс. Основна функція такого комплексу – формування зовнішніх умов для економічної діяльності суб'єктів господарювання і життєдіяльності населення міста.

По-друге, з точки зору цільової орієнтації, не доцільно відносити до складу сфери містообслуговування в умовах мегаполісу галузеві групи послуг, спрямовані на задоволення потреб особистого характеру, зумовлених індивідуальними характеристиками людини, а не зовнішніми умовами її життєдіяльності. Це завдання реалізують міські соціальні комплекси. У такому разі названий сегмент міської економіки функціонує як споживач послуг виробничо-інфраструктурного характеру і предмет його діяльності пов'язаний із результатами розвитку сфери містообслуговування як суб'єкта створення умов життєдіяльності населення мегаполісу.

Водночас ті галузі міської економіки, які тісно пов'язані з промисловістю і надають послуги здебільшого виробничого, а також громадського характеру, що задовольняють потреби у створенні зовнішніх умов проживання та реалізації трудової і підприємницької діяльності, однозначно мають бути включені до складу сфери містообслуговування мегаполісу за функціональним критерієм.

Таким чином, в аспекті управління сферу містообслуговування в умовах мегаполісу можна визначити як функціональний міжгалузевий комплекс, сформований за участю місцевих органів публічної влади з метою створення і підтримки зовнішніх умов реалізації економічної діяльності в частині розвитку системи життєзабезпечення міста та життєдіяльності його населення, пріоритетна роль в якому належить підприємствам сфери обслуговування.

Ознаками сфери містообслуговування в умовах мегаполісу є її місцевий, локальний, забезпечуючий характер щодо економічної ос-

нови функціонування міста та соціальна спрямованість. Це означає, що в умовах мегаполісу ця сфера об'єднує такі галузі і види діяльності, які орієнтуються на місцевий ринок, виконують функції, націлені на задоволення потреб жителів цього міста.

На основі застосування підходів системного аналізу [7, с. 54] до структурних особливостей управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу віднесено:

- високу соціальну значущість, оскільки практично всі види діяльності в складі цього комплексу спрямовані, в першу чергу, на забезпечення потреб територіальної громади;
- високу питому вагу комунальної власності за наявності інших форм власності серед суб'єктів господарювання;
- тісний взаємозв'язок і взаємозалежність багатьох галузей комплексу між собою і з іншими сферами діяльності на цій території;
- особливий характер господарської діяльності підприємств – однорідність продукції, труднощі у створенні запасів сировини, відсутність (крім будівельного комплексу) незавершеної продукції, висока частка допоміжних матеріалів і енергії в складі витрат на надання послуг тощо;
- наявність природних монополій при забезпеченні функціонування інженерно-енергетичних систем міста.

На підставі дослідження системи управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу з використання підходів, наведених А.В. Ігнат'євою та М.М. Максимцовим [8, с. 132], виділено головні риси:

- сфера являє собою сукупність взаємопов'язаних галузей і підприємств, що викликає необхідність пропорційного їх розвитку;
- ефективність функціонування сфери містообслуговування залежить від місцевих умов, діяльність її підприємств спрямована на задоволення в основному суспільних потреб, як правило, територіальної громади і підприємств;
- сфера містообслуговування має на меті задоволення матеріально-побутових потреб населення та підприємств, тому для неї характерним є наближення до споживачів.

Структура управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу має базуватись на певних співвідношеннях елементів її системи, найважливішими з яких є: співвідношення чинників відтворення, галузеві та внутрішньогалузеві пропорції, структура в розрізі міських

територій, співвідношення виробництва і споживання, структура інвестицій та ін.

Нині виключно актуальними є питання вивчення структури сфери містообслуговування в умовах мегаполісу з точки зору галузевого та інституційного складу суб'єктів господарювання, ступеня їх зв'язку з ринком, а також щодо участі у процесі управління.

Галузева структура сфери містообслуговування має формуватися на основі чіткого визначення ролі тієї чи іншої галузі в:

- забезпеченні сприятливих умов розвитку системи життєзабезпечення міста;
- формуванні умов і підвищенні якості життя населення міста в частині потреб, не пов'язаних з особистісними характеристиками споживача.

Такі функції, як енергетичне забезпечення міста, транспортне обслуговування, благоустрій, формування нормальної санітарно-гігієнічної та екологічної обстановки забезпечують обидва вищеназвані напрями, адже задовольняють потреби виробничо-інфраструктурного характеру і потреби, пов'язані зі зручністю і комфортом життєдіяльності населення.

Другий функціональний напрям пов'язаний безпосередньо з умовами та якістю життя населення міста.

Згідно з обґрунтованими функціональними критеріями, до сфери містообслуговування в умовах мегаполісу, на нашу думку, мають належати такі види діяльності та галузеві групи послуг:

- житлове будівництво, промислове будівництво та будівництво громадських об'єктів міського значення;
- житлові послуги в частині надання жилої площі в муніципальному житловому фонді, а також утримання та експлуатації житлового фонду загалом;
- комунальне обслуговування, включаючи постачання електричної і теплової енергії, водопостачання та водовідведення, центральне тепlopостачання, газопостачання, послуги з благоустрою території міста та житлових масивів, послуги з санітарного очищення, збору, вивезення та утилізації рідких і твердих промислових та побутових відходів;
- послуги міського транспорту, включаючи автобусні, тролейбусні, трамвайні перевезення, міський метрополітен, а також обслуговування маршрутними таксі;
- дорожнє господарство;
- забезпечення рідким і твердим паливом;
- послуги з екологічного і технічного контролю.

Крім перерахованих галузевих груп і підгруп послуг, до складу сфери містообслуговування в умовах мегаполісу, на наш погляд, має включатись низка послуг, які традиційно належать до комплексу споживчого ринку. Це так звані галузі подвійного призначення, які виконують не тільки функції задоволення особистих потреб населення, а й суспільні потреби стратегічного і екологічного характеру – послуги хімічної чистки і пралень, послуги з професійного прибирання і ритуальні послуги в частині організації та обслуговування міських поховань.

Необхідно відзначити, що виключення з сфери містообслуговування в умовах мегаполісу деяких галузевих груп і підгруп послуг, що традиційно належать до житлово-комунального господарства, а саме послуг з обміну житлової площі (ріелтерські послуги) і послуг готелів та інших місць проживання, зумовлене реструктуризацією ринку платних послуг. Так, ріелтерські послуги виділено в окремий сегмент, а готельний комплекс увійшов до складу індустрії туризму.

Необхідно також підкреслити, що на практиці часто в системах управління сферою містообслуговування об'єднуються в одну структуру транспорт і зв'язок. На наш погляд, такий симбіоз, із точки зору побудови ефективної системи управління, недоцільний в умовах мегаполісу. Це пояснюється тим, що стрімкий розвиток комунікаційних технологій виводить послуги зв'язку до складу окремого багатогалузевого функціонального комплексу – інформаційно-комунікаційного, що вимагає особливого специфічного підходу до побудови системи управління.

Місце конкретних галузевих груп послуг у вирішенні завдання, що стоять перед сферою містообслуговування в умовах мегаполісу, на наш погляд, доцільніше оцінювати, з огляду на характер потреб, які задовольняються із залученням відповідних підприємств. Так, послуги житлового та громадського будівництва, міського транспорту та комунального обслуговування, безсумнівно, займають провідні позиції, адже їх діяльність спрямована на задоволення всіх типів потреб – суспільних, індивідуальних, колективних і виробничих.

З точки зору секторальної структури, сфера містообслуговування в умовах мегаполісу включає суб'єкти господарської діяльності, що функціонують на основі державної, комунальної та приватної власності, причому частка державної і комунальної власності в окремих галузевих

складових частинах цієї сфери доволі висока і переважає.

З метою вдосконалення системи управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу важлива, на думку автора, оцінка сформованої ринкової структури і перспектив функціонування галузевих складових частин комплексу в умовах ринку. За результатами дослідження, з точки зору розвитку конкурентних відносин, встановлено, що нині основна частка локальних галузевих ринків, що входять до складу цієї сфери, є монопольною або олігопольною. І лише незначна частина сфери містообслуговування являє собою конкурентні галузеві ринки. Проте більшість галузевих складових частин сфери містообслуговування в умовах мегаполісу, за винятком зон природних монополій, а також садово-паркового та дорожнього господарства, може належати до ринкового сегменту і функціонувати на основі конкурентних механізмів без участі в господарській діяльності державної і комунальної власності. Необхідно зауважити, що саме секторальна структура найбільшою мірою піддається процесу реструктуризації.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження доведено, що у визначенні терміну «сфера містообслуговування в умовах мегаполісу» доцільно реалізувати галузевий принцип, який дає змогу чітко окреслити склад і структуру системи управління, а також інституційний підхід для визначення пріоритетів і відповідальності місцевих органів публічної влади. Ознаками системи надання послуг в умов мегаполісу є її місцевий, локальний, забезпечуючий характер та соціальна спрямованість.

До особливостей управління сферою містообслуговування варто відносити: високу соціальну значущість та питому вагу комунальної власності, тісний взаємозв'язок і залежність від інших сфер діяльності в місті, складний ресурсний характер господарювання та наявність природних монополій. Головними рисами управління за досліджуванним напрямом є необхідність пропорційного розвитку сфери містообслуговування, залежність від місцевих умов, а також необхідність наближення до споживачів.

Перспективні напрями дослідження мають стосуватись реалізації в економіці міст України реформ і розширення ринкового сектора у сфері містообслуговування, що особливо важливе в умовах мегаполісу.

Список використаної літератури:

1. Бардаков В.А. Економіка міського господарства: [навч. посібник] / [В.А. Бардаков, В.В. Княжеченко, В.О. Костюк, Т.П. Юр'єва, С.Ю. Юр'єва] / За ред. Т.П. Юр'євої. – Харків.: ХДАМГ, 2002. – 672 с.
2. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
3. Богачов С.С. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы: [монография] / С.С. Богачов, М.В. Мельникова // Институт ЭПИ НАН Украины. – Донецк: ООО «Юго-Восток», 2006. – 381 с.
4. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики: монография / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 323 с.
5. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: [учебник] / Н. И. Глазунова. – М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2010. – 395 с.
6. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія] / [О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін.]; за заг. ред. П.В. Ворони. – Полтава: Вид-во ПДТУ, 2009. – 288 с.
7. Згуровский М.З. Системный анализ: проблемы, методология, приложения / М.З. Згуровский, Н.Д. Панкратов – К.: Наукова думка, 2005. – 512 с.
8. Исследование систем управления / А.В. Игнатъева, М.М. Максимцов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 381 с.
9. Королюк Ю.Г. Механізми управління розвитком регіональних систем: монографія / Ю.Г. Королюк. – К.: Терно-граф, 2011. – 344 с.
10. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: [монографія] / В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2003. – 571 с.
11. Міжмуниципальне співробітництво: [навч. посібник] / Уклад. В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, Г.А. Борщ та ін. – К.: Фенікс. 2012 – 392 с.
12. Наконечний В.В. Управління великим містом: організаційний аспект: [монографія] / В.В. Наконечний. – Х.: Золоті сторінки, 2010. – 191 с.
13. Організація надання послуг: теорія, методологія, практика: [монографія] / автор. колектив кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом; за заг. ред. О.І. Васильєвої, О.С. Ігнатенка. – К.: НАДУ, 2014. – 327 с.
14. Покатаєв П.С. Контроль у системі органів місцевого самоврядування: теорія та практика застосування: [монографія] / П.С. Покатаєв. – Запоріжжя: Клас. приват. ун-т, 2012. – 287 с.

Гарькавий И. Б. Особенности управления сферой обслуживания мегаполиса

В статье осуществлена конкретизация понятия «сфера обслуживания мегаполиса». Охарактеризованы признаки этой сферы и выявлены особенности управления ею местными органами публичной власти. Доказано, что главными чертами такого управления в условиях мегаполиса является обеспечение пропорционального развития, учет местных условий, а также необходимость приближения к потребителям.

Ключевые слова: сфера городообслуживания, мегаполис, местные органы публичной власти, признаки сферы, особенности управления, рынок услуг.

Garkaviy I. B. Management features sphere of city service in metropolis

The article concretizes the concept of "the sphere of servicing the city in a metropolis". Characteristics of this sphere are characterized and peculiarities of its management by local public authorities are revealed. It is proved that the main features of such management in a megalopolis is to ensure proportional development, taking into account local conditions, as well as the need to approach consumers.

Key words: sphere of city service, metropolis, local public authorities, signs of sphere, management features, services market.

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

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті систематизовано періоди становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, розкрито їх сутність та зміст. Періодизація місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язана зі створенням законодавчої бази для його функціонування. Пошук оптимальної моделі організації влади на місцях вимагає аналізу власного історичного досвіду та досвіду європейських країн.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальні громади, періоди, етапи розвитку, історичні дослідження.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло надто складний та досить суперечливий історичний шлях. Започатковане ще в період Київської Русі, воно протягом століть постійно зазнавало впливу східної й західної політичних культур, зумовленого особливим геополітичним положенням нашої країни.

Місцеве самоврядування кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування України, яке існує з найдавніших часів та має найдавніші демократичні традиції.

Ще грецький історик Прокопів писав, що слов'янами й антами не править один муж, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно [1, с. 20].

Органічними складовими будь-якої держави є: територія держави, народ держави та влада держави. Київській Русі, як відомо, всі три елементи були притаманні сповна. Вони також були наявні більшою, аніж меншою мірою, у Галицько-Волинському князівстві, у Козацькій державі другої половини XVII ст., в Українській Народній Республіці, у Західноукраїнській Народній Республіці та в Українській Радянській Соціалістичній Республіці. Таким чином, шість попередніх українських держав, які з різним ступенем розвинутої існували в різні епохи в межах території сучасної України та знищувалися завойовниками (крім УРСР), абсолютно об'єктивно й беззаперечно варто вважати історичними етапами розвитку однієї-єдиної держави України [2, с. 309].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування знайшли відображення в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Серед наукових праць з питань розвитку місцевого самоврядування слід виділити праці С. Байрака [3], П. Біленчука [4], І. Грицяка [5], Н. Камінської [6], В. Кравченко [7], Ю. Куца [8; 9; 10; 11], В. Мамонової [9; 10], В. Наконечно-го [12], Б. Руснака [2], Н. Тягай [1] та ін. Проте, попри наявні здобутки, питання місцевого самоврядування та його моделей вимагають свого подальшого вивчення і вирішення, що свідчить про актуальність проведення подальших досліджень у цьому напрямку.

Мета статті. Всебічно дослідити основні етапи формування місцевого самоврядування для подальшої розбудови демократичної держави з ефективною місцевою владою, враховуючи власні традиції та особливості та відповідний досвід у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, вивчаючи питання розвитку місцевого самоврядування на теренах України, дослідники, як правило, виділяють історичну і конституційну модель самоврядування в Україні. Автор першої моделі періодизації І. Грицяк виокремлює чотири основні періоди.

Перший період – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід та суверенна громада, своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і аж до середини XIV ст.

Другий період – європеїзація; він характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (зокрема, німецького міста Магдебург), починався з середини XIV ст. і закінчувався у першій половині XIX ст.

Третій період відзначається русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої, зокрема центральними, східними, а згодом і південними регіонами, входила до царської Росії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., однак свого апогею він досяг у XIX та на початку XX ст.

Четвертий період характеризується спробами українізації місцевого самоврядування, початком якого слід вважати 20-ті рр. XX ст., який триває досі [5, с. 58].

Один із прихильників даної періодизації І.Литвиненко вважає доцільним виділення окремо п'ятого етапу – сучасне реформування місцевого самоврядування, для якого характерні суперечливі процеси вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самотутніх особливостей розвитку української громади [13].

Конституційна модель відображає погляди В. Тужика і передбачає виділення шести етапів:

- виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;
- надання містам Магдебурзького права, спочатку Галицько Волинській державі у XIII ст. (м. Сянок – 1339 р., м. Львів – 1356 р.), а пізніше уже литовськими та польськими королями (м. Київ – 1494 р., м. Чернігів – 1623 р.);
- створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. на Лівобережній та Слобідській Україні та створення земств 1864 р.;
- існування Рад за часів СРСР, що поєднували функції місцевих органів державної влади та функції органів місцевого самоврядування. Самостійність та матеріально-фінансова база таких органів була відсутня, тому Ради та їхні виконкоми залишалися елементами централізованого апарату управління, а тому не могли виконувати функції місцевого самоврядування;
- відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 р., яке почалося з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих Рад народних депутатів. З цього часу

можна говорити про новий етап у діяльності Рад. 7 грудня 1990 р. був ухвалений Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [14], який визнав місцеве самоврядування на законодавчому рівні. Це була спроба перетворити місцеві ради, що на той час входили до єдиної системи органів державної влади, на органи місцевого самоврядування. Розпочався процес переходу до демократичної системи управління, базуючись на децентралізації управління на основі визнання місцевого самоврядування;

– сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, що розпочався з ухваленням Конституції України 1996 р., коли місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією з засад конституційного ладу України. 21 травня 1997 р. був ухвалений новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15, 16].

Спробуємо більш детально розглянути передумови організації місцевого самоврядування в Україні.

Інститут місцевого самоврядування у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII – XIX ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодално-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів. Його ідеї протиставлялись феодалній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню. Проте деякі елементи станового самоврядування у демократичних державах збереглися і до наших днів (громада, статuti міст тощо), наповнившись новим правовим змістом.

У додержавну добу зародження місцевого самоврядування у східнослов'янських племен відбувалося в сім'ях, кровно споріднених у родах. Згодом більшого значення набуває сусідство, тобто близькість не походження, а проживання. Таким чином, утворюються поселення на зразок хуторів, міст та регіонів, спілкування між якими здійснювалось на основі правил поведінки уніфікованих форм (звичаєвого права).

Справи громад хуторів, міст і регіонів обговорювались та ухвалювались спільною радою (вічем), до якої входили старші представники від усіх сімей чи родів. За звичаєвим правом віче як форма самоврядування передавалось з покоління у покоління ще багато століть [6].

Як свідчать дані історичних досліджень, вже у період Київської Русі на території України існувало декілька форм місцевого самоврядування, а саме: територіальна сусідська община (громада); віче; громадське самоврядування в містах [17].

Так, у Київській Русі на рівні регіону елементи самоврядування знаходили свій вияв у вічевій демократії. Для вічової організації управління характерним був розподіл повноважень між князем та вільним населенням регіону. Зокрема, віча відали питаннями війни і миру, укладення угод, організації війська, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів.

Суб'єктом міського самоврядування виступали міські громади, які користувались значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Найважливіші питання міського життя вирішували міські віча, а для розгляду поточних справ з числа вільних городян обирався вїт та інші посадові особи міського самоврядування. Економічну основу місцевого самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю.

Суб'єктом сільського самоврядування виступала сільська (сусідська) громада – верв, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю корпоративної власності, представляла своїх громадян у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою. Отже, верви були носіями громадівського самоврядування.

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо у містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі вїтівства. У цей час виникає складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була зумовлена статусом міста.

Так, у великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація – міський орган державної влади, очолюваний старостою, який призначався центральною владою. Вїтів обирали на міських вічах (у документах це «громада», «копа», «купа»). Юридично оформлено міське самоврядування у формі вїтівства в Литовських статутах 1529, 1566, 1688 років, якими були узаконені міські віча.

Важливу, але негативну роль для українських міст відіграв інститут юридики, що існу-

вав до XVIII ст. Це міська територія, що разом з городянами, які на ній проживають, в адміністративному і правовому відношенні контролювалась феодалним власником. Юридики та їх населення не підпорядковувались органам міського самоврядування.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що поширилось на українські міста із середини XIV ст. Міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувались власні органи міського самоврядування – магістрати у складі ради та лави.

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм в 1339 році, в 1356 році його отримав Львів, а в 1374 – Кам'янець-Подільський [7, с. 20].

Відбувалися надзвичайно важливі для українського народу процеси взаємовідносин між західними та східними регіонами, які в подальшому, тобто в середині XVII ст., визначили соціально-економічний та політичний характер всенародного руху, очолюваного козаками. Цей національно-визвольний рух привів до утворення на споконвічній території етнічних українців третьої за своєю національною суттю української держави – козацької [5, с. 61].

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Козацької держави, що зумовлювалось її полково-сотенним устроєм. Полки та сотні – одночасно військові й адміністративно-територіальні одиниці, користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

Українське населення міст прагнуло до участі в місцевому самоврядуванні. Після битви козаків з польським військом під Зборовом між Хмельницьким і поляками був укладений мирний договір (Зборівський трактат, затверджений сеймом у кінці 1649 р.), що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

Місцева демократія знаходить своє відображення у козацьких радах. У першій українській Конституції гетьмана П. Орлика 1710 р. підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування. Загалом з Козацькою державою

пов'язують початок становлення українського муніципалізму як системи управління місцевими справами, у якій місцевому самоврядуванню відводиться важлива роль.

За часів Гетьманщини «з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі магдебурзького права, підтверджене царськими грамотами». На утримання органів міського самоврядування йшло мито з привізної краму, з ремісників, із заїжджих дворів та лазень, з млинів, броварень, цегельень, «мостове», «вагове», «комірне» та ін.

З підписанням Українсько-московського договору 1654 р. поступово ліквідується місцеве самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського у 1722 р. запроваджено так звану комендантську систему, що передбачала адміністративний нагляд російських комендантів за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. У 1764–1783 рр. ліквідується Гетьманщина й автономний полково-сотенний устрій України, з ним і Магдебурзьке право в її містах.

Після видання Катериною II у 1785 р. «жалованной грамоты на права и выгоды городам Российской империи» на Лівобережній та Слобідській Україні були створені нові станові органи місцевого самоврядування (міські думи). Це означало уніфікацію форм організації суспільного життя в Україні за російським зразком. Посилення русифікації та ослаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування в Україні, що відбувалися паралельно, особливо помітні після занепаду 30-річного існування Козацької держави.

У 1796 році імператор Павло I спробував поновити існуючу раніше структуру управління в Україні, але відродити Магдебурзьке право не вдалося. У 1831 р. видано царський указ про офіційне скасування Магдебурзького права.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена у 1864 р. Олександром II реформа. В європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи регіонального самоврядування. Введення в дію в 1864 р. «Положення про земські установи» здійснювали тимчасові волосні комісії, що склалися з представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян [14].

Один із найкращих знавців земства в Україні, О. Моргун, писав так: «Земське самоупра-

дування було одним із найвидатніших явищ у суспільному, економічному й культурному житті України кінця XIX ст.». Земське самоуправління охоплювало все економічне та культурне життя губерній. У ньому брало участь все населення, що мало земельну власність. Ця вимога обмежувала участь у самоуправлінні постійних мешканців повіту [18].

Посилення процесу русифікації та ослаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування на території України, що відбувалися деякий час паралельно, стали особливо помітними після занепаду майже 30-річного існування третьої української держави козацької, тобто наприкінці XVII ст. та протягом усього XVIII ст.

Наприкінці XVIII ст. почався черговий поділ території України між Російською та Австрійською імперіями, який тривав кілька десятиліть, та закінчився тим, що у 1830-х рр. приблизно 80% українців потрапили під колоніальний гніт російських царів, майже 20% – під гніт австрійських імператорів.

Лютнева революція 1917 року в Росії відкрила нові перспективи розвитку місцевого самоврядування. Тимчасовий уряд запровадив загальне пряме і рівне виборче право при формуванні органів місцевого самоврядування. Водночас у губернії, повіти та міста були призначені комісари Тимчасового уряду як представники центральної адміністрації.

В Україні розвитку місцевого самоврядування сприяла діяльність Центральної Ради. Вже в її Третньому Універсалі (20 листопада 1917 року) [19] було заявлено про необхідність «вжити всіх заходів щодо закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях». Проте цим конституційним положенням не судилося бути реалізованими.

Усі органи місцевого самоврядування в Україні були ліквідовані та замінені органами «пролетарської диктатури» – радами: губернськими, повітовими, волосними.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 року.

Ухвалений 7 грудня 1990 року Закон Української РСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [14] наділив органи державної влади (місцеві ради) – функціями місцевого самоврядування і привів до «суверенізації» рад.

Основним і найважливішим етапом становлення української державності стало проголошення 24 серпня 1991 року України незалежною державою.

Ухвалена в 1996 році Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування:

- місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади;
- місцеве самоврядування як владу територіальних громад.

Таким чином, були закладені передумови для формування двох управлінських проблем: проблеми делегування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та проблеми правових гарантій діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і вирішення компетенційних спорів між ними.

Важливим законодавчим актом стосовно створення правових основ місцевого самоврядування став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [15].

Висновки та напрями подальших досліджень. В Україні здавна панує ідеологія колективізму і соборності, в основу яких закладені ідеї самоврядування. Вони не тільки стали стрижнем для саморозвитку соціальних мікрогромад, але і силою, здатною протистояти надмірній централізації державної влади. Демократія на рівні місцевого самоврядування надає людині, а також відповідним колективам можливість здійснити своє самовизначення і самореалізацію у таких формах як збори громадян, місцеві ініціативи, місцеві вибори, референдуми, громадські обговорення тощо. Очевидно, що сучасне поняття та зміст місцевого самоврядування відмінні від їхнього розуміння у минулому. Однак навіть різноманітність форм його проявів у різні часи дозволяє узагальнити уявлення про них, врахувати помилки і здобутки наших предків, які прагнули збудувати могутнє суспільство і державу з ефективною місцевою владою, схожою на ті, що вже століттями мають позитивні зміни у діяльності органів управління.

Прискорення соціального й економічного розвитку України вимагає нових підходів у вирішенні питань становлення державності, розбудови демократичних інститутів суспільства. Економічні цілі пов'язані з госпрозрахунком, са-

мофінансуванням, тісно переплелись з політичними цілями. Самоуправлінська ідея отримала повну реабілітацію, починається її повторне відкриття і розвиток.

Подальше об'єктивне вивчення розвитку місцевого самоврядування допоможе врахувати помилки і здобутки у процесі розбудови демократичної держави з ефективною місцевою владою, схожою на ті, що мають інші нації, враховуючи власні традиції та особливості, відповідний досвід у цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Основи місцевого самоврядування : [навч. посібник] / [В.В. Кравченко, Н.А. Тягай та ін.]. – К. : Атіка, 2003. – 120 с.
2. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса : СПД Швець Д.А., 2011. – 536 с.
3. Байрак С.О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави / С.О. Байрак // Науковий вісник Волинського національного університету імені Л. Українки. Серія : Міжнародні відносини. – 2010. – № 26. – С. 83-87.
4. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / [П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний] – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
5. Грицяк І.А. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : автореферат дис. / І.А. Грицяк. – К., 1993. // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток. – 2013. – № 2 квітень – липень. – С. 58–64.
6. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : [навч. посіб.] / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
7. Основи місцевого самоврядування : [навч. посібник] / [В.В. Кравченко, Н.А. Тягай та ін.]. – К. : Атіка, 2003. – 120 с.
8. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : [моногр.] / [Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм] ; за заг. ред. доц. Ю.О. Куца. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. – 180 с.
9. Сталий розвиток територіальних громад : управлінський аспект : [моногр.] / [Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.] ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
10. Територіальна громада : заневість, дієвість : [моногр.] / [Ю.О. Куц, В.М. Січенко, В.В. Мамо-

- нова, С.В. Газарян] / за заг. ред. Ю.О. Куца. – Х. : Віровець А.П. «Апостроф», 2011. – 340 с.
11. Територіальна громада : управління розвитком : [моногр.] / [Ю.О. Куц, О.В. Решевець] / за заг. ред. Ю.О. Куца – Х. : Вид-во «Константа», 2013. – 540 с.
 12. Наконечний В.В. Управління містом : теоретико-методологічний вимір : [моногр.] / В.В. Наконечний. – Х. : Цифрова друкарня № 1, 2012. – 263 с.
 13. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні / І.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2002. – № 1. – С. 43–49. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2002_1_10.pdf.
 14. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 № 533-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2/ed19901207/page>.
 15. Закон України : «Про місцеве самоврядування в Україні» чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 лист. 2014 р. – К. : ПАЛІВОДА А. В., 2014. – 88 с..
 16. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні : теоретико-правові аспекти / В. Тужик // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 5. – С. 66–71.
 17. Політологія : [підручник] / [М.М. Вегеш та ін.] ; ред. М.М. Вегеш. – К. : Знання, 2008. – (Серія «Вища освіта ХХ століття»). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua>.
 18. Моргун О. Українські діячі в земствах / О. Моргун // Український історик. – Ч. 1-3 (21-23). – Мюнхен, 1969. – С. 56–64.
 19. (III) універсал Української Центральної ради // Офіційна сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html>.

Звиздай О. В. Исторические предпосылки и периодизация организации местного самоуправления в Украине

В статье систематизированы периоды становления и развития местного самоуправления в Украине, раскрыты их сущность и содержание. Периодизация местного самоуправления в Украине тесно связана с созданием законодательной базы для его функционирования. Поиск оптимальной модели организации власти на местах требует анализа собственного исторического опыта и опыта европейских стран.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальные общины, периоды, этапы развития, исторические исследования.*

Zvizdai O. V. Historical background and local government periodization in Ukraine

The paper systematizes the periods of formation and development of local self-government in Ukraine, reveals their essence and content. Periodization of local government in Ukraine is closely connected to the creation of the legal framework for its operation. Search for the optimal model of governance at the local level requires the analysis of own historical experience and experience of European countries.

Key words: *local government, local communities, periods, stages of development, historical research.*

І. В. Чикало

кандидат економічних наук,
викладач кафедри менеджменту та публічного управління
Тернопільського національного економічного університету

УПРАВЛІННЯ РЕСУРСОЕФЕКТИВНІСТЮ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті розглянуто питання управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад. Проведено групування ресурсів територіальної громади за критеріями їх сутності та ролі у формуванні конкурентних переваг. Проаналізовано рівень ресурсозабезпеченості та ресурсовикористання об'єднаними територіальними громадами Тернопільської області. Сформовано теоретико-методологічні положення, які можуть бути покладені в основу сучасної системи управління ресурсоефективністю територіальних громад із виокремленням та концептуалізацією елементів механізму цього управління.

Ключові слова: спроможна територіальна громада, ресурси об'єднаної територіальної громади, доходи місцевого бюджету, ресурсоефективність об'єднаної територіальної громади, управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади.

Постановка проблеми. Реалізація адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації влади виводить територіальні громади на якісно новий рівень в системі національної економіки. Якщо раніше територіальна громада виступала об'єктом управління, а її сутність зводилась до території яку вона займає, то, в сучасних реаліях, територіальна громада виступає вже суб'єктом управління та учасником соціально-економічних відносин. За цих умов, чинником формування спроможних територіальних громад виступають ресурси, які є у їх володінні та розпорядженні, а детермінантою успішності функціонування – раціональне використання цих ресурсів. Зазначене актуалізує проблематику формування дієвої системи управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні у фаховій літературі висвітлено різні аспекти проблематики ресурсовикористання та ресурсозбереження економічних систем мезоекономічного рівня. Зокрема, питання ресурсозабезпечення територіальних громад та регіонів досліджували: В. Бабаєв, О. Батанов, М. Дністровський, А. Коваленко, В. Кравченко, Г. Монастирський, М. Новікова, О. Тertiшна, І. Сотник. Вагомий внесок у вивчення питань управління фінансовими ресурсами територіальної громади здійснили Т. Васильків, О. Кириленко, Б. Малиняк, А. Пелехатий, В. Русін, І. Сторонянська, С. Юрій. Однак, незважаючи

на значний науковий інтерес у сфері окресленої проблематики, питання управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад на сьогодні залишається малодослідженим.

Мета статті. Метою цієї статті є окреслення основних засад управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад із виокремленням та концептуалізацією основних елементів механізму цього управління.

Виклад основного матеріалу. Економічним базисом функціонування будь якої територіальної громади виступають ресурси, що знаходяться у її володінні чи користуванні. Відповідно до чинного законодавства, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні відповідних рад [1;2].

Водночас реформування системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації передбачає формування спроможних, самодостатніх об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [3], якими вважаються територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструкту-

ри відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4]. Тим самим встановлено певні ресурсні обмеження щодо формування ОТГ, які відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій вказано, що «органи місцевого самоврядування мають мати власні адекватні фінансові ресурси та приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань» [5]. Побудова економічних відносин на засадах бюджетної децентралізації розширює джерела формування фінансових ресурсів ОТГ (рис. 1).

Це дозволить підвищити рівень їх фінансової самостійності, збалансувати потреби пред-

ставницьких органів територіальних громад у фінансових ресурсах із реальною здатністю щодо їх алокації, підвищити якість соціальної та виробничої інфраструктури території, а також, як зазначають фахівці, сприятиме «активному залученню територіальної громади до управлінської діяльності щодо розвитку сіл та селищ» [7, с. 51].

Перераховані вище ресурси вбачаємо за цільне об'єднати у групу базових ресурсів функціонування територіальних громад, які забезпечують безпосередньо їх життєздатність. При цьому, у процесі управління територіальними громадами необхідно врахувати і нематеріаль-

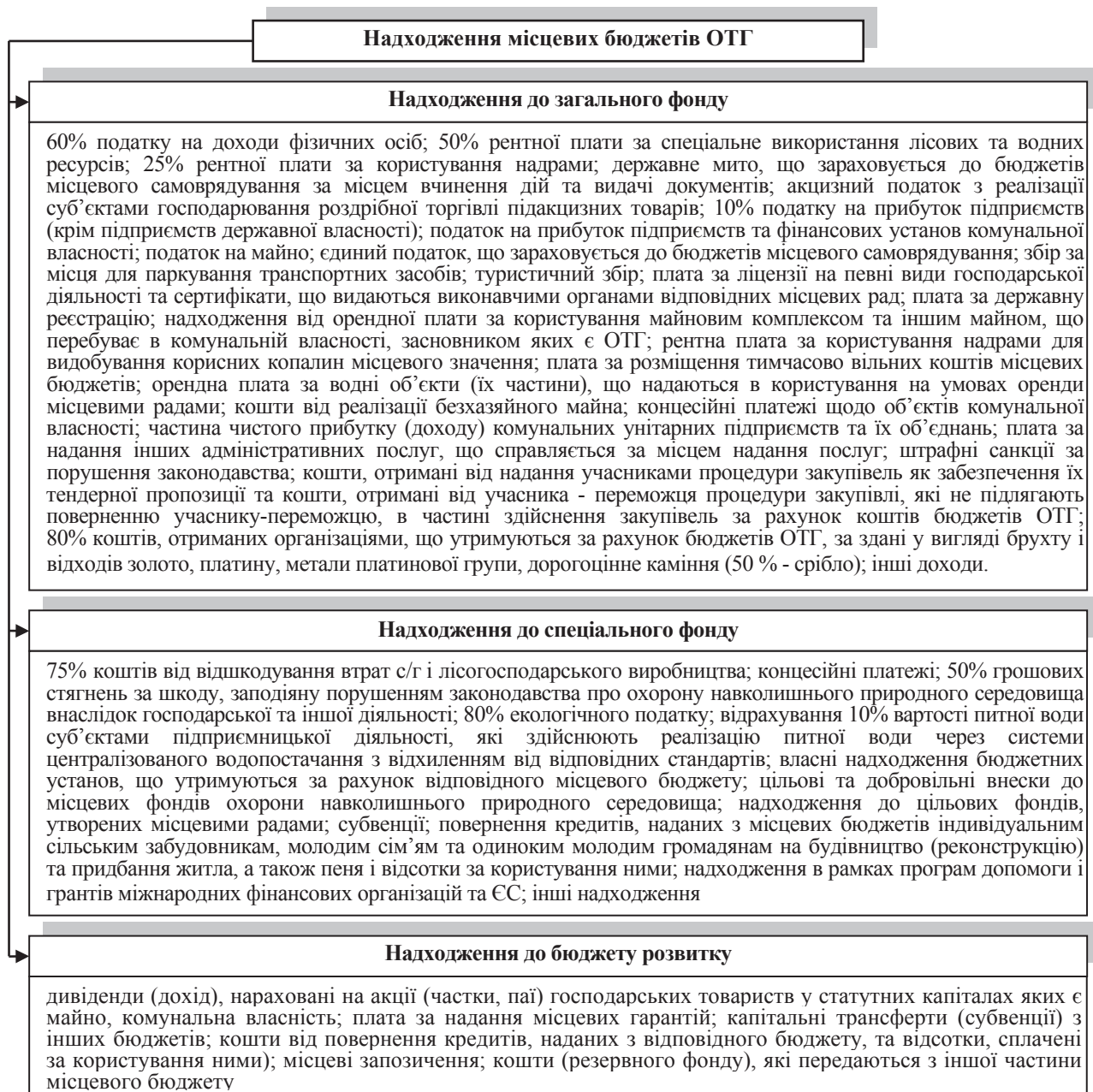


Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад [6]

ні ресурси, такі як: інформаційні, інтелектуальні, технологічні, управлінські, які, у сьогодишніх реаліях функціонування економічних систем різних ієрархічних рівнів, значною мірою визначають рівень їх розвитку та формують конкурентні переваги (рис. 2).

У рамках вивчення даного питання, варто зауважити, що сьогодишнє функціонування територіальних громад залежить не стільки від рівня ресурсозабезпечення, скільки від ефективності використання ресурсів та вироблення дієвої політики управління ресурсоефективністю.

Поняття «ресурсоефективність об'єднаної територіальної громади» розглядатимемо, як рівень використання ресурсів територіальної громади, що характеризує відношення вироблених територіальною громадою економічних благ та наданих суспільних послуг із витратами ресурсів, витрачених у процесі їх створення. Відповідно, управління ресурсоефективністю має бути комплексною системою заходів і дій суб'єктів управління щодо раціоналізації вико-

ристання ресурсів, здійснюваних на засадах підвищення якості навколишнього природного середовища та створення умов для ресурсозабезпечення громади у довгостроковому періоді.

У процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2015 році в Україні створено 159 об'єднаних територіальних громад, чисельність яких на початок 2017 року зросла до 366. Загальна площа об'єднаних територіальних громад у першому півріччі 2016 року складала 35 807 км², або 6% від загальної площі України. На їх території станом на 1 січня 2016 року проживало 1386,5 тис. ос., що становить 3,8% населення України [8]. Найбільшу кількість громад створено у Тернопільській області (26 громад у 2015 році та 36 у 2017 році), на базі якої проведемо аналіз показників ресурсозабезпеченості та ресурсовикористання.

Так, аналізуючи рівень ресурсозабезпечення об'єднаних територіальних громад Тернопільської області, можна зробити такі висновки.

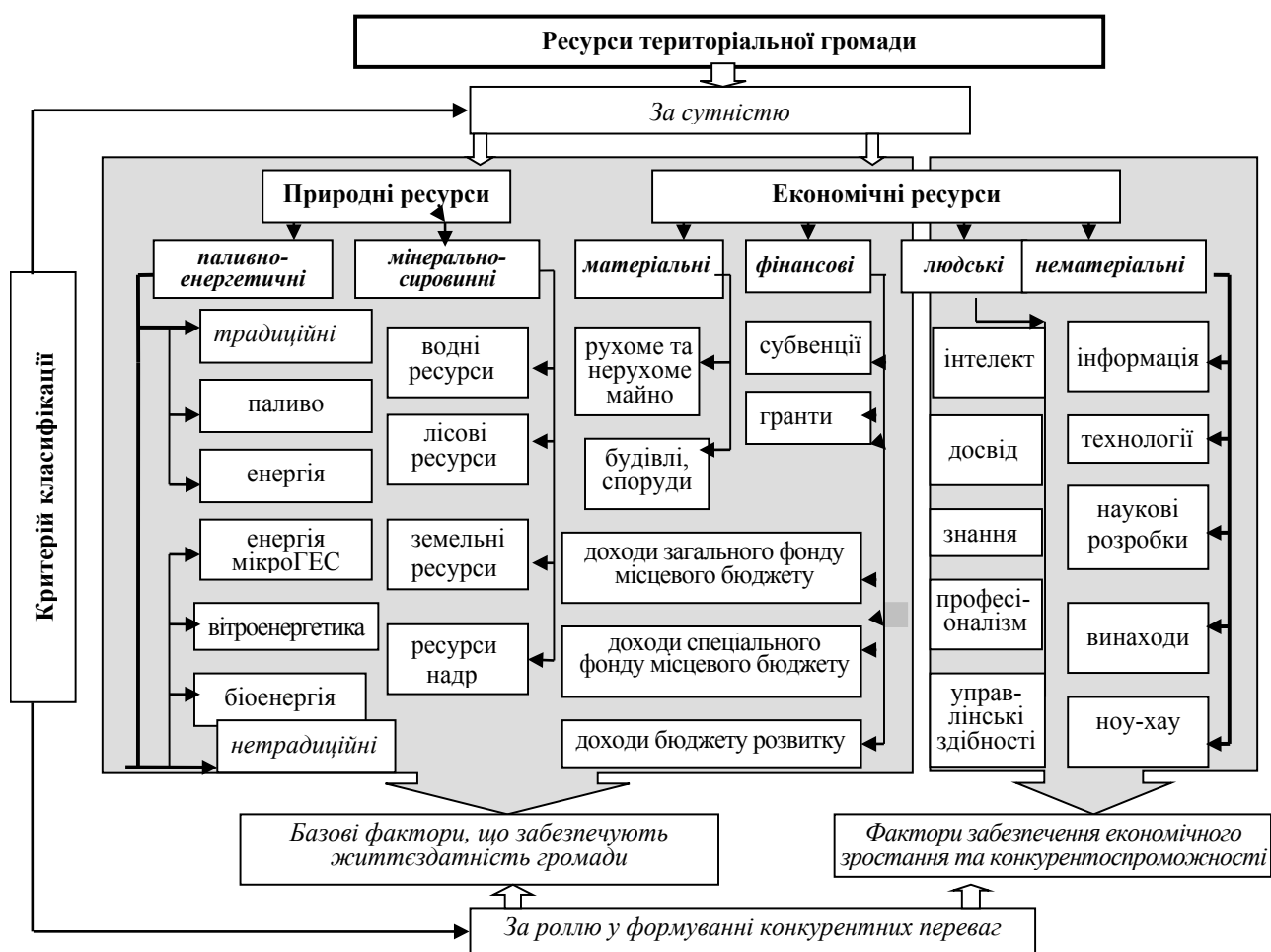


Рис. 2. Класифікація ресурсів територіальної громади

Джерело: сформовано автором

По-перше, найбільшу площу займають Шумська (499,5 км²), Теребовлянська (398,8 км²) та Підволочиська (350,4 км²) об'єднані територіальні громади, що свідчить про найвищий рівень забезпеченості цих громад земельними ресурсами, які знаходяться у межах їхніх населених пунктів. Найменш забезпеченими земельними ресурсами є Заводська (28,8 км²), Гусятинська (35,5 км²) та Почаївська (54,2 км²) об'єднані територіальні громади (таблиця 1).

По-друге, найбільше населення проживає у Теребовлянській (30 698 ос.), Шумській (21 297 ос.) та Підволочиській (19 855 ос.) об'єднаних територіальних громадах, що характеризує найвищий рівень забезпечення цих громад людськими ресурсами серед усіх громад області. Найменше населення мешкає у Лопушненській (2 317 ос.), Озерянській (2 644 ос.) і Колод-

ненській (2 830 ос.) об'єднаних територіальних громадах (табл. 1). Водночас, розвитку цього виду ресурсів на рівні територіальних громад характерні й загальнообласні проблеми, а саме: зниження рівня економічної активності населення, в тому числі і серед осіб працездатного віку; трудова міграція за межі області, в тому числі за кордон; професійно-кваліфікаційний дисбаланс робочої сили; наявність тіньової зайнятості; найнижчий серед регіонів України рівень середньомісячної плати штатних працівників [9].

По-третє, найвищий рівень забезпечення фінансовими ресурсами у Байковецькій (19 772,8 тис. грн), Теребовлянській (18 718,6 тис. грн) та Підволочиській (13 680,2 тис. грн) об'єднаних територіальних громадах. Найнижчий рівень забезпечення власними фінансовими

Таблиця 1

**Показники ресурсозабезпечення та ресурсовикористання ОТГ Тернопільської області
станом на I півріччя 2016 року**

№ п/п	Назва ОТГ	Ресурсні показники ОТГ					
		Показники рівня ресурсозабезпеченості ОТГ			Показники ресурсовикористання ОТГ		
		площа громади, км ²	чисельність населення	власні фінансові ресурси, тис. грн	власні надходже- ння на 1 особу, грн	видатки розвитку на 1 особу, грн	% фінансової самостій- ності
1	Байковецька	86,2	5614	19772,8	3486	1002	100
2	Білобожницька	74,3	3885	1219,8	320	38	61
3	Васильковецька	125,9	5434	3037,9	484	60	100
4	Великогаївська	142	11187	10931,1	959	42	89
5	Гусятинська	35,5	8391	9442,6	1132	69	100
6	Заводська	28,8	4463	3425,7	775	142	99,5
7	Золотниківська	284,3	8204	3766,1	203	18	74
8	Золотопотіцька	123,8	10914	2217,8	463	28	47
9	Іванівська	109,6	4482	1950,7	440	12	78
10	Козлівська	95,6	4648	2242,6	484	29	76
11	Колиндянська	108	4696	867,4	188	0	46
12	Колодненська	78,9	2830	1122,8	298	3	70
13	Коропецька	68,5	4900	1105,1	229	15	50
14	Лопушненська	54,8	2317	382,4	165	6	42
15	Мельнице-Подільська	223,4	16206	3045,5	189	11	46
16	Микулинецька	93,9	7993	4126,09	518	17	78
17	Новосільська	91,8	3496	1461,6	416	167	70
18	Озернянська	126,8	6366	1851,3	400	28	54
19	Озерянська	56,8	2644	1055,1	292	56	67
20	Підволочиська	350,4	19855	13680,2	695	56	87
21	Почаївська	54,2	9455	5813,4	614	8	76
22	Скала-Подільська	149,9	9660	4096,8	425	14	68
23	Скалатська	224,2	14478	8472,4	585	36	89
24	Скориківська	144,1	4066	2747,7	685	99	92
25	Теребовлянська	398,8	30698	18718,6	613	38	84
26	Шумська	499,5	21297	9732,9	460	42	74

Джерело: складено за даними [8]

ресурсами у Лопушненській (382,4 тис. грн), Колодненській (867,4 тис. грн) та Озерянській (1055,1 тис. грн) об'єднаних територіальних громадах.

Однак ресурсні показники (табл. 1) дозволяють припустити, що результативність функціонування об'єднаних територіальних громад значною мірою залежить від раціональності використання наявних ресурсів. Так, зокрема, у першому півріччі 2016 року із 26 об'єднаних територіальних громад Тернопільської області лише 3 громади (Байковецька, Васильковецька, Гусятинська) були фінансово незалежні від Державного бюджету. Найнижчий рівень фінансової самостійності таких громад, як Лопушненська (42%), Мельнице-Подільська (46%), Золотопотілька (47%), викликає сумніви щодо економічної доцільності їх утворення. Щодо інших показників ресурсовикористання зазначимо, що найвищий обсяг надходжень на одну особу у Байковецькій об'єднаній територіальній громаді, який становив у I півріччі 2016 року 3 486 грн. Значно нижчий цей показник у Гусятинській та Великогаївській ОТГ, що склав 1 132 грн та 959 грн відповідно. Вкрай низьким є рівень власних надходжень на одну особу в Лопушненській, Колиндянській та Мельнице-Подільській ОТГ, значення якого менше 200 грн (табл. 1). Лише в одній об'єднаній територіальній громаді Тернопільської області обсяг видатків розвитку у розрахунку на одну особу перевищив 1000 грн (Байковецька – 1 002 грн). У двох громадах (Новосільській та Заводській) складав понад 100 грн. В інших об'єднаних територіальних громадах області цей показник був надзвичайно низьким, а в Колиндянській громаді протягом I півріччя 2016 року не витрачено жодної гривні на розвиток інфраструктури та інші її соціально-економічні потреби (табл. 1). Загалом в області за кошти місцевих бюджетів та додаткових фондів і грантів здійснювалась реалізація 60 інфраструктурних проектів, щодо ремонту доріг, шкіл, дитячих дошкільних навчальних закладів, а також об'єктів житлово-комунальної інфраструктури [9].

Окрім цього, для об'єднаних територіальних громад, як і економічних систем різних ієрархічних рівнів в Україні, характерними є й інші ресурсні ризики, а саме: високий ступінь зносу об'єктів інфраструктури, житлово-комунального господарства та промисловості; високий рівень ресурсоемності створюваної продукції; деградація земельних ресурсів на окремих територі-

ях (у Тернопільській області 148,4 тис. га кислих ґрунтів потребують вапнування [9]); низький ступінь переробки та використання вторинних ресурсів, висока забруднюваність навколишнього природного середовища побутовими відходами.

Результати проведеного аналізу свідчать про необхідність проведення зваженої політики управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад, що базуватиметься на сучасних наукових підходах та враховуватиме їх ресурсні можливості. При цьому зазначимо, що проблематика управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад лежить не лише в економічній, а і в соціальній та екологічній площинах. Тому діяльність громади щодо забезпечення її економічного та соціального розвитку повинна супроводжуватись комплексом заходів, спрямованих на оптимізацію ресурсоспоживання, природокористування та охорону навколишнього природного середовища. Вважаємо, що ця система має базуватись на наукових засадах та положеннях бюджетного федералізму, концепції «зеленого» економічного зростання, соціальноорієнтованої економіки та економіки сталого розвитку. Доцільним у цьому плані є врахування принципів розвитку громади, пропонує фахівцями Інституту сталих спільнот (США), таких як: охорона та відтворення екосистем і біологічного різноманіття на місцевому та регіональному рівнях; використання відновлюваних ресурсів відповідно до темпів їх поновлення; збереження водних, земельних, енергетичних і невідновлюваних ресурсів включаючи максимально можливе скорочення, поновлення, повторне використання та утилізацію відходів [10], а також заходи щодо забезпечення збалансованості використання відновлювальних та невідновлювальних і невідтворюваних ресурсів.

Управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад має бути зорієнтовано на раціональне використання ресурсів ОТГ, що дозволить забезпечити високий рівень її соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності та на цій основі підвищити рівень і якість життя населення та забезпечити його якісною інфраструктурою за рахунок: енергоефективності ОТГ, раціонального використання природно-ресурсного потенціалу, вироблення дієвих механізмів управління фінансовими ресурсами, активізації людського капіталу, забезпечення ефективного управління комунальним

майном та ефективного використання нематеріальних ресурсів.

Пріоритетними напрямками управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади в економічній площині вбачаємо забезпечення економічного розвитку громади, його фінансової самодостатності та спроможності; в екологічній – ефективного використання природ-

них ресурсів, забезпечення охорони навколишнього природного середовища; у соціальній – створення доступної, якісної інфраструктури, підвищення рівня і якості життя населення. Інструментами реалізації вказаного можуть бути міжбюджетні трансферти, внески у цільові фонди ОТГ, податки і збори, що залишаються у місцевому бюджеті, державні субсидії, субвенції,

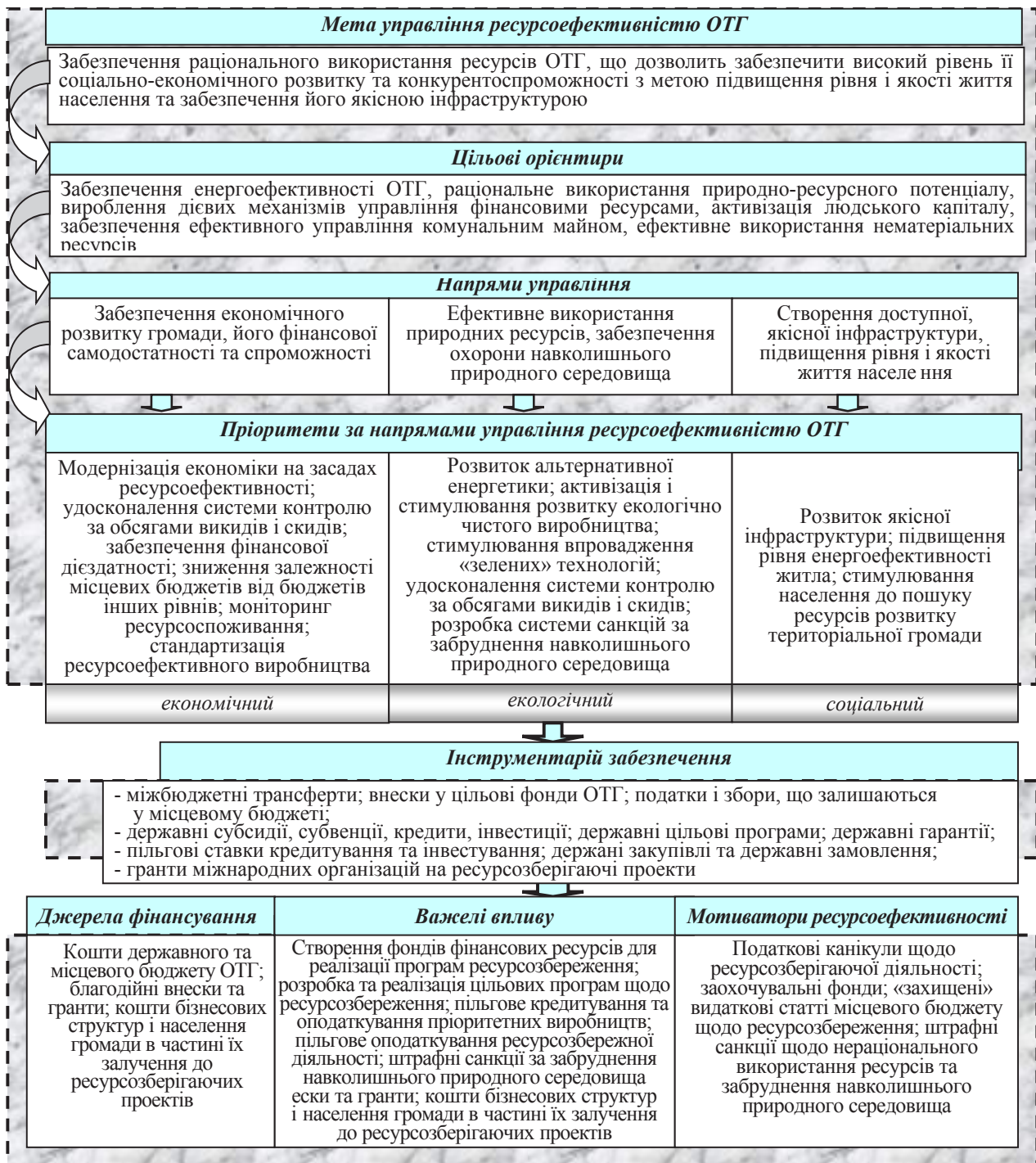


Рис. 3. Основні елементи механізму управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади

Джерело: розроблено автором

кредити, інвестиції; державні цільові програми; державні гарантії, пільгові ставки кредитування та інвестування; держані закупівлі та державні замовлення, гранти міжнародних організацій на ресурсозберігаючі проекти. Відповідно, фінансування ресурсоефективної діяльності може відбуватись за рахунок коштів державного та місцевого бюджету ОТГ, благодійних внесків та грантів, коштів бізнесових структур і населення громади в частині їх залучення до ресурсозберігаючих проектів (рис. 3).

Для забезпечення дієвості управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади необхідною є розробка системи мотивації, складовими елементами якої можуть слугувати такі мотиватори, як: податкові канікули щодо ресурсозберігаючої діяльності; заохочувальні фонди; «захищені» видаткові статті місцевого бюджету щодо ресурсозбереження; штрафні санкції за нераціональне використання ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища.

Висновки та пропозиції. Пропоновані теоретико-методологічні положення можуть бути покладені в основу управління ресурсоефективністю об'єднаних територіальних громад, практичне втілення яких дозволить підвищити ефективність ресурсоспоживання та на цій основі забезпечити високий рівень її соціально-економічного розвитку. Однак указане вимагає відповідних методик оцінки та реалізації комплексу заходів щодо моніторингу ресурсів, які знаходяться у володінні та користуванні ОТГ, та контролю за їх використанням, розроблення яких має бути предметом подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996.) – Редакція від 15.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80/page4>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [чинний від 21.05.1997] // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [чинний від 05.02.2012] // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – С. 91.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [чинний від 8.04.2015] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-n/paran10#10n10>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Бюджетний кодекс України [чинний від 08.07.2010] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page7>.
7. Сторонянська І. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад : [монографія] / І. Сторонянська, А. Пелехатий. – Львів : ДУ «ІРД імені М.І. Долишнього НАН України», 2014. – 190 с.
8. Казюк Я.М. Фінансово-аналітичні матеріали «Децентралізація: місцеві бюджети 159 ОТГ. Перше півріччя 2016 року» / Я.М. Казюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_%281%29.pdf.
9. Проект Програми соціально-економічного та культурного розвитку Тернопільської області на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.doz.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/39678/program_sekr2017.pdf.
10. Методологія стратегічного планування розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://surdp.eu/uploads/files/SP_OTG_Methodology_UA.pdf.

Чыкало И. В. Управление ресурсоэффективностью объединенной территориальной общины

В статье рассмотрены вопросы управления ресурсоэффективностью объединенных территориальных общин. Проведено группирование ресурсов территориальной общины по критериям их сущности и роли в формировании конкурентных преимуществ. Проанализирован уровень ресурсообеспечения и ресурсоиспользования объединенными территориальными общинами Тернопольской области. Сформированы теоретико-методологические положения, которые могут быть положены в основу современной системы управления ресурсоэффективностью территориальных общин с выделением и концептуализацией основных элементов механизма этого управления.

Ключевые слова: способная территориальная община, ресурсы объединенной территориальной общины, доходы местного бюджета, ресурсоэффективность объединенной территориальной общины, управление ресурсоэффективностью объединенной территориальной общины.

Chykalo I. V. Resource efficiency management of associations territorial communities

The article deals with the resource efficiency management of associations territorial communities. The resources of territorial community as to their nature and role in the formation of competitive advantage is grouping there The analysis of the level of resource and resource using associations territorial community of Ternopil region. Formed theoretical and methodological position, which can be the basis for a modern system of resource efficiency management of territorial communities to form the conceptualization and basic elements of the mechanism of this management.

Key words: capable territorial community, resources of territorial communities, revenues of local budgets, resource efficiency associations territorial communities, resource efficiency management of associations territorial communities.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351

Ю. С. Дмитренко

науковий співробітник
Науково-методичного центру кадрової політики
Міністерства оборони України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПОЛІГРАФНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

У статті здійснено аналіз зарубіжного досвіду в галузі державного регулювання використання поліграфічних технологій провідних країн світу. Висвітлено проблеми державного регулювання застосування поліграфічних технологій у військовій сфері. Автор запропонував напрями розвитку державного регулювання використання поліграфічних технологій в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, поліграфічні технології, досвід провідних країн.

Постановка проблеми. Сучасні процеси, викликані переходом України до європейських стандартів, зумовлюють необхідність впровадження принципово нових методів забезпечення ефективного попередження правопорушень у сфері державної безпеки, покращення роботи з підбору та використання персоналу, викорінення та попередження корупції в державних силових структурах. У межах цього процесу, як свідчить світовий досвід, особливої актуальності набувають методи інструментальної детекції брехні, що в нашій країні представлені у вигляді опитування з використанням поліграфа (далі – ОВП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З метою послідовної реалізації зазначених завдань Президентом України схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», у якій зазначено, що сьогодні однією з визначальних основ безпеки є «невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції» [1]. У той же час за результатами наради з керівниками судових та правоохоронних органів (протокольне рішення від 29.09.2014 р. № 02-01/2716) Президентом України прийнято рішення щодо впровадження в органах виконавчої влади та інших державних органах перевірки персоналу з використанням комп'ютерних поліграфів.

Разом із тим доцільно зазначити, що, не зважаючи на позитивні аспекти, в нашій країні і до тепер застосування поліграфічних технологій викликає численну кількість дискусій та протиріч як серед науковців так й серед пересічних громадян. На нашу думку, така ситуація обумовлена як певними відголосками радянської ідеологічної пропаганди (проявляється в апеляції до статті 28 Конституції України), так і недостатнім розумінням багаторічного процесу розвитку ідей прикладної психології та психофізіології, що лежать в основі процедури ОВП.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання використання поліграфічних технологій для його впровадження і застосування у державних силових структурах України.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи зарубіжний досвід застосування поліграфа, доцільно наголосити, що сьогодні даний пристрій та пов'язаний з його використанням комплекс методичних процедур (поліграфічних технологій) набули значного поширення у всьому світі та має більш ніж вікову історію практичного проведення поліграфічних досліджень у різних сферах та напрямках діяльності. Зараз перевірки на поліграфі проводяться у багатьох країнах світу, серед яких загальноновизнаним лідером є США. Великою популярністю ці методи також корис-

туються в правоохоронних органах Японії, Ізраїлю, Бельгії, Індії, Казахстану, Канади, Китаю, Колумбії, Литви, Південної Кореї, Сербії, Сінгапуру, Фінляндії, Хорватії, Чорногорії. Серед держав-сусідів – у Польщі, Росії, Угорщині, Болгарії, Білорусі та Молдові.

У більшості з цих країн застосування поліграфних технологій чітко регулюється відповідними законодавчими та нормативно-правовими актами. Зокрема, у ст. 41 Закону Угорщини «Про поліцію» (1994 р.) дозволяється застосовувати поліграф для отримання інформації про місце перебування осіб та сприяння у проведенні інших слідчих дій, а в Законі Угорщини «Про розшук поліцією осіб та речей» (2001 р.) поліграф визначається як один із засобів встановлення місцеперебування осіб і речей. У статтях 180, 182/2 та 435 КПК Угорщини (1998 р.) передбачено можливість застосування поліграфа у кримінальному процесі. У § 3, 4 ст. 151 КПК Республіки Македонії (1997 р.) органам внутрішніх справ цієї країни надано право застосовувати поліграф для опитування осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів. Частиною 2 ст. 230 КПК Чорногорії (2003 р.) поліції надається право застосовувати поліграф для викриття злочинців, попередження втечі або переховування злочинців та їхніх співучасників, виявлення та збереження слідів злочинів і предметів, які містять доказову інформацію, а також для отримання іншої інформації, що може сприяти успішному здійсненню кримінального судочинства [2].

Не менший позитивний досвід застосування поліграфа мають й такі країни, як Ізраїль та Канада. Зокрема, в Ізраїлі цей прилад як один із основних елементів технології роботи з персоналом та проведення службових розслідувань активно використовується у Військовій поліції Армії оборони Ізраїлю. До речі, ізраїльський досвід застосування поліграфних технологій у силових структурах є дуже значним та потужним, однак вся документація, пов'язана з питаннями щодо використання поліграфа, є грифованою, а тому не доступна для широкого загалу.

У Канаді поліграфні технології під час перевірки благонадійності персоналу в системі процесу багатоступеневого відбору використовує Канадська королівська кінна поліція.

Зазначимо, що використання поліграфних технологій у державному апараті не є виключно явищем країн далекого зарубіжжя. У цьому контексті слід згадати про активне та ефективне використання поліграфних технологій таки-

ми стратегічними партнерами нашої країни, як Польща, Латвія та Литва. Зокрема, за дослідженнями литовських вчених (V. Saldžiūnas та A. Kovalenko), у Литві перевірки персоналу на благонадійність (скрінінг) станом на 2011 рік становили близько 98% всіх перевірок на поліграфі [3]. Починаючи з 1992 р. Литва активно використовує цей науково-технічний засіб та сьогодні належить до країн (враховуючи США та Молдову), у яких застосування поліграфа врегульовано окремим законом – це «Закон про використання поліграфа» (2000 р.).

Слід зауважити, що зазначений закон в основному регламентує використання поліграфних технологій під час здійснення професійного відбору персоналу на окремі посади, що пред'являють до працівників, які їх обіймають, особливі вимоги, а також під час проведення внутрішніх або службових розслідувань.

До інших законодавчих та нормативно-правових актів, що врегульовують використання поліграфних технологій в цій країні, можна також віднести «Закон про державні секрети» (1999 р.), «Настанову з поліграфних перевірок» (2002 р.), «Закон про таємні заходи» (2002 р.).

Не менш значний та довготривалий (дослідження та практика використання сягає 1950 року) досвід використання поліграфних технологій має Республіка Польща. Зокрема, на цей час до 20 000 співробітників Агентства розвідки Польщі та Агентства внутрішньої безпеки проходили ОВП, головним чином в процесі відбору на посади та в процесі рекрутингу [4]. Одночасно із цим поліграфні технології активно використовуються у Польській прикордонній службі, де вони врегульовані на нормативному рівні та проводяться спеціальним підрозділом. За даними на 2007 рік, таку перевірку пройшло близько 18 000 співробітників, що становить найбільшу практику в Польщі. Окрім цього, Польща має прекрасний досвід використання поліграфних технологій в підрозділах Міністерства оборони, зокрема Польською військовою жандармерією. Цей підрозділ є правонаступником Польської військової поліції, чий підрозділ спеціалістів поліграфа ще в період з 1969 по 1998 роки перевіряв близько 5 200 осіб у межах 1180 кримінальних справ, більшістю з яких були вбивства та крадіжки військової зброї чи амуніції.

Доцільно зазначити, що у світі зареєстровано цілу низку професійних організацій поліграфологів, які здійснюють контроль за розвитком теоретичних та методологічних підвалин про-

цедури. Зокрема до таких організацій можна віднести: Американську асоціацію поліграфологів, Американську асоціацію поліцейських поліграфологів, Ізраїльську організацію фахівців поліграфа, Європейську організацію поліграфологів, Британську асоціацію поліграфологів. Основною метою діяльності зазначених організацій є підтримка співпраці та обмін досвідом у сфері застосування та використання прийнятих технік використання поліграфа для більш ефективної роботи з персоналом, виявлення корупційних та інших правопорушень у сфері службової діяльності, боротьби з тероризмом та міжнародною злочинністю.

Щодо застосування поліграфних технологій в державному апараті, зокрема у силових відомствах, то воно має не меншу географічну поширеність. За даними наукових джерел, такі країни, як США, Мексика, Ізраїль, Канада, Південна Африка та Болгарія, сьогодні мають широкомасштабні програми перевірки персоналу на благонадійність в уряді чи правоохоронних органах [5]. Зокрема, світовий лідер із цього питання (США) має вже 60-річний досвід використання поліграфних технологій у діяльності федеральних відомств. Так, ще до початку 1950-х років поліграф отримав своє широке застосування в діяльності ЦРУ, ФБР та АНБ. Починаючи з середини 50-х років всі без винятку громадяни США, що влаштовувались на службу в ЦРУ, зобов'язані були пройти перевірку на благонадійність із використанням поліграфа. Сьогодні всі співробітників ЦРУ не рідше, ніж один раз протягом п'яти років повинні проходити ОВП.

У 1980-х роках ОВП стало обов'язковою практикою в рамках спеціальних перевірок, що проводилися стосовно осіб, які влаштовувались на службу до Мініборони США [6]. Успіх використання цієї програми та значна потреба в спеціалістах даного профілю, призвела до створення у 1985 р. на базі армійської школи операторів поліграфа (штат Джорджія) Інституту поліграфа МО США, який став єдиним навчальним закладом в країні, що здійснює підготовку спеціалістів для федеральних відомств.

У процесі становлення поліграфних перевірок в США ідеологія та порядок використання цього заходу постійно змінювались – від Закону «Про допустимість застосування поліграфа у всіх випадках можливості витоку секретної інформації» (1985 р.), до Закону «Про обмеження застосування поліграфа у приватному

секторі» (1988 р.). Однак, навіть попри ухвалення останнього закону, що загалом обмежував використання поліграфа у цивільному секторі, всі федеральні та силові відомства неухильно розширювали практику ОВП у кадровому відборі та у службових розслідуваннях.

Для більш чіткого і глибокого розуміння особливостей практики поліграфних технологій у роботі з кадрами і під час проведення службових розслідувань доцільно здійснити аналіз першоджерел – нормативно-правових актів та офіційних документів, що регулюють таку діяльність.

Одним із основних документів, що встановлює особливості застосування поліграфних технологій у військовий відомствах США, є Директива МО № 5210.48, останні зміни до якої внесені 24 квітня 2015 року [7].

Аналіз змісту директиви № 5210.48 дає підстави стверджувати, що у МО США постулюється існування дієвих механізмів оцінки достовірності інформації, яку доводиться обробляти під час діяльності військових підрозділів. Важливим аспектом реалізації програми оцінки достовірності вважається чітке встановлення відповідальних за проведення ОВП посадових осіб, сфери їхніх повноважень та оперативного контролю якості. Існування ієрархічної структури контролю зменшує вірогідність ухвалення помилкових рішень.

Доцільно зазначити, що на виконання вимог цієї директиви у МО США розроблено та впроваджено Інструкцію № 5210.91 від 12.08.2010 року. Цей документ засновує і здійснює політику, визначає обов'язки, а також надає процедури, що регулюють використання поліграфних технологій і інших затверджених інструментів оцінки достовірності (ОД) відповідно до вказівок, що містяться в директиві МО № 5210.48 [8].

З аналізу змісту Армійської настанови 195-6 бачимо, що в армії США під час проведення процедури ОВП у межах кримінальних розслідувань основна увага звертається на виявлення інформації щодо обставин злочинів та оцінки достовірності інформації, що повідомляється суб'єктом опитування. При цьому правове поле застосування процедури окреслюється характеристикою санкції, що передбачена відповідною статтею.

Отже, аналізуючи досвід провідних країн світу та сучасні тенденції використання поліграфних технологій, в Україні під час створення законопроекту про захист прав осіб, які проходять

дослідження на поліграфі, слід мати на увазі, що він не має на меті усунення порушень прав громадян і їх дискримінації через ті чи інші рішення. Для цього передбачено інші процедури.

По-перше, будь-які рішення можуть бути оскаржені або перевірені на законність через звернення до суду. Крім того частина п'ята ст. 121 Конституції України [9] покладає на Прокуратуру України «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина». Тобто ще одним механізмом вирішення проблеми порушених прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі, є звернення до прокуратури з пропозицією перевірити наявність порушень прав громадян під час проведення відповідного дослідження. Ст. 101 Конституції України передбачає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, основною функцією якого є парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно, крім звернення до прокуратури або суду існує право звернення із відповідним запитом і до Уповноваженого.

По-друге, загальними позиціями, які доцільно визначити у цьому законопроекті, мають бути врегулювання відносин між особою, яка проходить обстеження на поліграфі, поліграфологом та замовниками проведення ОВП (державними органами, установами та організаціями, фізичними, юридичними особами), закріплення широкого кола права осіб, що досліджуються, а також визначення механізму їх захисту та основ державної політики у сфері захисту прав людини, яка обстежується на поліграфі.

Крім вказаних принципів, слід додати також принцип врахування поліграфологом світового рівня науково-технічного прогресу в цьому напрямі досліджень, загальноприйнятих норм і правил, заходів безпеки праці, щоб не завдати шкоди досліджуваній особі та певних міжнародних вимог, стандартів, які висуваються до поліграфологічних методик (технологій), що можуть використовуватися спеціалістом поліграфа.

По-третє, в законі повинен бути прописаний чіткий перелік посад, при призначенні на які проходження ОВП для кандидата є обов'язковим, а зазначений механізм реалізації отриманих поліграфологічних результатів через певну заборону подальшого призначення в разі отримання негативних даних та потреби у проведенні замовником за необхідності додаткової спеціальної перевірки інформації, отриманої під час дослідження. Вимогами до посад

можуть бути певні функції, які в майбутньому буде виконувати кандидат, або діяльність, пов'язана з державною таємницею, значними матеріальними цінностями, виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення безпеки та обороноздатності держави тощо. З іншими особами, які направляються на проходження ОВП ініціаторами цих досліджень, повинні бути укладені письмові зобов'язання у не заборонений законодавством спосіб (трудовий договір, заява щодо згоди пройти ОВП тощо) за умови обов'язкового та періодичного дослідження на поліграфі за заздалегідь визначеними темами перевірки та підставами для їх проведення. Логічним виглядає також внесення до цього законопроекту чітких правил проведення ОВП та відповідальність за порушення цих правил як з боку поліграфолога, наприклад, можливість накласти заборону у вигляді обмеження на певний час займатися цим видом діяльності, так і з боку ініціатора дослідження при перевищенні ним своєї компетенції, розголошення отриманих результатів тощо шляхом негайного вжиття заходів щодо поновлення прав осіб у разі їх порушення максимально ефективним для цього шляхом, а також можливість судового захисту прав осіб, що досліджуються з одночасним правом суду вирішити питання щодо відшкодування моральної (немайнової) шкоди та звільнення позивача від сплати судового збору за позовом, що пов'язаний з порушенням його прав. Крім того, необхідно замислитися про створення кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для визначення рівня професійних знань осіб, які мають намір проводити психофізіологічне дослідження з використанням поліграфа, вирішення питань про їхню дисциплінарну відповідальність.

Висновки та пропозиції. Отже, на підставі вищезазначеного можна стверджувати, що у провідних країнах приділяється значна увага до застосування поліграфічних технологій у різних сферах діяльності, а також накопичений багатий досвід щодо використання поліграфа, зокрема, у військовій сфері.

Аналіз досвіду провідних країн світу щодо використання поліграфічних технологій крізь призму вітчизняного досвіду дає підстави зробити висновок про те, що для уніфікації процедур ОВП в Україні доцільно:

– розробити загальнонаціональні міжвідомчі регламентуючі документи;

– запровадити відомчий контроль та супроводження діяльності спеціалістів поліграфа;
 – впровадити систему сертифікації та підвищення кваліфікації фахівців-поліграфологів;
 – встановити порядок позаслужбового застосування поліграфа, за відсутності конфлікту інтересів.

Список використаної літератури:

1. Указ президента України про «Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Мотлях О.І. Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн / О.І. Мотлях // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління, 2011. – № 4. – С. 169-173.
3. Saldžiūnas V. Legal Regulation and Practice of Psychophysiological Polygraph Examinations in the Republic of Lithuania / V. Saldžiūnas, A. Kovalenko // European Polygraph. – 2011. – № 3 42). – P. 137–145
4. Pasko-Porys Wojciech. Current Legal Status of Polygraph and Level of Practice in Poland / Wojciech Pasko-Porys // Polygraph, 2007. – Volume 36. Issue 3. – P. 165-176.
5. Krapohl D. The polygraph in personnel screening. In M. Kleiner (Ed.) Handbook of polygraph testing / D. Krapohl. – London : Academic Press, 2002. – P. 217-236.
6. Оглоблии С.И. Инструментальная «детекция лжи»: академический курс / С.И. Оглоблин, А.Ю. Молчанов. – Ярославль : Ньюанс, 2004. – 464 с.
7. DoD Directive 5210.48 April 24, 2015. Credibility Assessment Program. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dtic.mil/whs/directives/.../521048p.pdf.
8. Army Regulation 195-6 Department of the Army Polygraph Activities. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://fas.org/irp/doddir/army/ar195-6.pdf>.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К. : Українська правнича фундація, 1996. – 44 с.

Дмитренко Ю. С. Государственное регулирование использования полиграфных технологий в ведущих странах мира

В данной статье осуществлен анализ зарубежного опыта в области государственного регулирования использования полиграфных технологий ведущих стран мира. Освещены проблемы государственного регулирования применения полиграфных технологий в военной сфере. Автором предложены направления развития государственного регулирования использования полиграфных технологий в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, полиграфные технологии, опыт ведущих стран.

Dmytrenko Y. S. State regulation of the use of polygraph technologies in the leading countries of the world

This article analyzes foreign experience in the field of state regulation of the use of polygraph technologies of the world's leading countries. The problems of state regulation of the use of polygraph technologies in military sphere are highlighted. The author suggests the directions of development of state regulation of the use of polygraph technologies in Ukraine.

Key words: state regulation, polygraph technologies, experience of leading countries.

УДК 328.184 351 316.77

Н. П. Шевченкоаспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ ПЕРЕРАХУНКУ ПЕНСІЙ КОЛИШНІХ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті досліджується проблема законодавчого врегулювання питання перерахунку пенсій колишнім працівникам МВС. Зокрема, розглядаються підстави та порядок проведення таких перерахунків. Пропонуються шляхи усунення диспропорції в розмірах пенсій, призначених у різні періоди.

Ключові слова: пенсія, перерахунок пенсії, пенсійне забезпечення, органи внутрішніх справ, грошове забезпечення, Національна поліція.

Постановка проблеми. У зв'язку з ухваленням Закону України «Про національну поліцію» актуальним та дискусійним залишається питання перерахунку пенсій колишнім працівникам МВС України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні окремі теоретичні та практичні аспекти пенсійного забезпечення висвітлювалися у працях Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, В.С. Венедиктова, І.О. Гуменюка, Т.О. Дідковської, В.В. Жернакова, М.І. Іншина, М.М. Клемпарського, Л.М. Князькової, Н.П. Коробенко, Т.В. Кравчук, Л.І. Лазор, І.В. Оклей, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, С. М. Синчук, С.О. Сільченка, І.М. Сироти, А.В. Скоровагата, Н.М. Стаховської, Б.І. Сташківа, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, М.М. Шумила, О.М. Ярошенка та ін.

Мета статті. Головною метою статті є аналіз чинних норм законодавства щодо пенсійного забезпечення колишніх військовослужбовців – працівників органів внутрішніх справ та деяких інших прирівняних до них осіб, уточнення механізму перерахунків пенсій в залежності від введення нових видів грошового забезпечення, з яких обчислюються пенсії (включаючи додаткові види), що відбулося після призначення пенсій, з метою ліквідації диспропорції в розмірах пенсій, призначених у різні періоди, і виключення можливості утворення таких диспропорцій в подальшому.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 3 ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошово-

го забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, або у зв'язку із введенням для зазначених категорій осіб нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством. Перерахунок пенсій здійснюється на момент виникнення права на перерахунок пенсій і провадиться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, у строки, передбачені частиною другою статті 51 цього Закону. У разі, якщо внаслідок перерахунку пенсій, передбаченого цією частиною, розміри пенсій звільненим зі служби військовослужбовцям, особам, які мають право на пенсію за цим Законом, є нижчими, зберігаються розміри раніше призначених пенсій [7].

Гарантія здійснення проведення перерахунку пенсії закріплена пунктом 1 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 45, «перерахунок раніше призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» пенсій проводиться у разі ухвалення рішення Кабінетом Міністрів України про зміну розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення для відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за Законом, або у зв'язку із введенням для них нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, установлених законодавством» [5].

Отже, підставою для проведення перерахунку пенсії є фактична зміна розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, проведена на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, наділеного правом установлювати чи змінювати види грошового забезпечення військовослужбовців.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» [2] статтю 63 Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [7] доповнено новою частиною, згідно з якою перерахунок пенсій особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах Закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій в розмірах, встановлених законодавством для поліцейських.

З ухваленням Кабінетом Міністрів України Постанови «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11 листопада 2015 року № 988 [3], яка набула чинності 2 грудня 2015 року, відбулася зміна грошового забезпечення військовослужбовців, зокрема затверджено нові схеми посадових окладів, окладів поліцейських за спеціальними званнями та надбавки за стаж служби, а також визначено розміри інших складових грошового забезпечення.

Відповідно до абзацу другого пункту 15 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» [6] зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» [2], за колишніми працівниками міліції, у тому числі пенсіонерами, а також членами їхніх сімей, іншими особами зберігаються пільги, компенсації і гарантії, передбачені цим Законом для колишніх поліцейських, членів їхніх сімей, інших осіб.

Статтею 102 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що пенсійне забезпечення поліцейських та виплата одноразової грошової допомоги після звільнення їх зі служ-

би в поліції здійснюються в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [6].

Враховуючи, що саме постановою Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [3] встановлено грошове забезпечення поліцейських, яке, за своїми складовими, є ідентичним складовим колишніх працівників міліції, але за розміром більшим, тому, вважаємо, що таке збільшення є безумовною підставою для перерахунку пенсії.

Однак на сьогодні склалася цілком протилежна практика, започаткована органами Пенсійного фонду України, які масово відмовляють громадянам у проведенні зазначених вище перерахунків пенсії. Мотивують вони свою позицію тим, що начебто положення ст. 63 ЗУ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [7] щодо перерахунку пенсії колишнім особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції) з урахуванням видів грошового забезпечення, установлених законодавством для поліцейських, застосовуються до правовідносин, що виникли після набрання чинності Законом № 900-VIII [2], а саме після 29 грудня 2015 року. Постанова КМУ № 988 [3] набрала чинності 02 грудня 2015 року, тобто до ухвалення і набрання чинності Законом № 900-VIII [2], тому факт її ухвалення не породжує підстав для проведення перерахунку пенсії особам із числа колишніх працівників міліції.

Однак із цим твердженням ми категорично не погоджуємось, оскільки загальновідомо, що зворотна дія нормативно-правового акта у часі – це дія нового нормативно-правового акта на факти та відносини, що мали місце до набуття ним чинності.

У Рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) [8] зазначено, що дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності й припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце. Положення частини першої статті 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони пом'якшують або скасовують відпові-

дальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб.

На день набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 року № 988 була чинною.

Пунктом 24 Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 30.01.2007 року №3-1 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15.02.2007 року № 135/13402, передбачено, що про виникнення підстав для проведення перерахунку пенсій згідно зі статтею 63 Закону, уповноважені структурні підрозділи зобов'язані у п'ятиденний строк після ухвалення відповідного нормативно-правового акта, на підставі якого змінюється хоча б один з видів грошового забезпечення для відповідних категорій осіб, або у зв'язку з уведенням для зазначених категорій військовослужбовців нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством, повідомити про це орган, що призначає пенсії. Органи, що призначають пенсії, протягом п'яти робочих днів після надходження такого повідомлення подають до відповідних уповноважених структурних підрозділів списки осіб, яким необхідно провести перерахунок пенсії (додаток 5). Після одержання списків осіб уповноважені структурні підрозділи зазначають у них зміни розмірів грошового забезпечення для перерахунку раніше призначених пенсій і в п'ятиденний строк після надходження передають їх до відповідних органів, що призначають пенсії [4].

Однак, попри всі вказані вище нормативно-правові акти, органи ПФУ на Нацполіції продовжують порушувати конституційні права громадян – колишніх працівників органів МВС щодо належного пенсійного забезпечення, гарантовані статтею 46 Конституції України [1].

Частиною 2 статті 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах по-

вноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Відповідно до пункту 6 частини 1 статті 92 Конституції України, основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення визначаються виключно законами України [1].

Згідно зі ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, створенням мережі державних, комунальних приватних закладів для догляду непрацездатними [1].

Таким чином, чинним законодавством України колишнім працівникам МВС гарантоване право на перерахунок пенсії у разі зміни розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців та осіб, які мають право на пенсію за вказаним Законом, а постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року №988 встановлено грошове забезпечення поліцейських, що надає право таким громадянам на перерахунок пенсії.

Висновки та пропозиції. Одним з основних напрямків формування пенсійного забезпечення в Україні є прозорість та відповідність законодавчих і нормативно-правових актів, дотримання встановлених законодавством норм і правил обчислення розміру пенсій і виключення випадків штучної їх «зрівнялівки».

Проведення перерахунків пенсій колишнім працівникам МВС згідно зі встановленим грошовим забезпеченням для поліцейських відповідатиме меті пенсійної реформи в Україні, одним з основних завдань якої є поступова уніфікація розмірів пенсій, що призначені в різні періоди.

Реалізація таких перерахунків дасть змогу підвищити рівень соціального захисту військовослужбовців, ветеранів війни і військової служби, правоохоронних органів та деяких інших осіб і членів їхніх сімей, шляхом забезпечення реалізації положень статі 24 Конституції України щодо рівності прав і свобод громадян України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей : Закон України від 23 грудня 2015 року № 900-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-19>.
3. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248668490>.
4. Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» : Постанова Правління Пенсійного фонду України № 30 січня 2007 року № 3-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0135-07>.
5. Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393 : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 року № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45-2008-п>.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
7. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2262-12>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) : Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99>.

Шевченко Н. П. Правовое регулирование вопроса перерасчета пенсий бывших сотрудников органов внутренних дел

В статье исследуется проблема законодательного урегулирования вопроса перерасчета пенсий бывшим работникам МВД. В частности, рассматриваются основания и порядок проведения таких перерасчетов. Предлагаются пути устранения диспропорции в размерах пенсий, назначенных в разные периоды.

Ключевые слова: пенсия, перерасчет пенсии, пенсионное обеспечение, органы внутренних дел, денежное обеспечение, Национальная полиция.

Shevchenko N. P. The legal regulation of recalculation pensions to retired police officers

The problem of legislative settlement of the question of the recalculation pensions to former employees of the Ministry of Internal Affairs are explored in the article. In particular, the reasons and procedure for such recalculations are considered. The ways to eliminate imbalances in the amount of pensions assigned in different periods are proposed.

Key words: pension, pension recalculation, pension provision, law enforcement bodies, financial support, National Police.