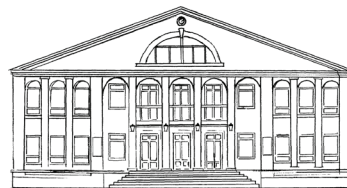


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2018 р., № 2 (62)



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. Шапгала, 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

ISSN 1813-3401

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
25.04.2018 р., протокол № 8

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

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 20.04.2018.
Підписано до друку 30.04.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 31-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. А. Гошовська</i> ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	4
<i>О. А. Зубчик</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: «КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ» І «ПОЛІТИЧНИЙ ЧАС»	12
<i>Л. С. Савчук</i> МОЛОДІЖНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ІНСТУТИЦІЙНА ФОРМА УЧАСТІ МОЛОДІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ.....	17
<i>О. В. Сергієнко</i> ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	25
<i>Г. М. Шаульська</i> ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ.....	30

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>А. В. Вербицька, О. Л. Петрик</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ РОЗКРИТТЯ ПОТЕНЦІАЛУ ІНТЕГРОВАНОЇ МОДЕЛІ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	34
<i>А. М. Гаєрилюк</i> ТУРИЗМ – ДРАЙВЕР СОЦІОГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ МІСТА ДНІПРА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	40
<i>Н. О. Кириченко</i> ЛІДЕРСТВО ЯК СПОСІБ ПОДОЛАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПРОКРАСТИНАЦІЇ.....	45
<i>Т. П. Козаченко</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД.....	50
<i>В. В. Круглов</i> МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	56
<i>Г. І. Мар'яненко</i> ГЕОПОЛІТИЧНА СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЙБУТНІМ.....	62
<i>Л. М. Мельничук</i> РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ВИРІВНЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	66
<i>С. В. Нікітенко</i> ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НАЛАГОДЖЕННІ ФІЗКУЛЬТУРНО-МАСОВОЇ РОБОТИ ТА ПІДГОТОВКИ СПОРТСМЕНІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ	74

<i>Н. В. Савченко</i> ПРОФІЛЮВАННЯ КЛІЄНТІВ ЯК ІННОВАЦІЙНА ТЕХНОЛОГІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ІНСТИТУЦІЙ	79
<i>К. О. Семьоркіна</i> ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	85
<i>А. Г. Уліцький</i> ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВООХОРОННОГО НАПРЯМУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПРОТИДІЇ КОНТРАБАНДИ ТА ПОРУШЕННЯМ МИТНИХ ПРАВИЛ.....	90

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Є. П. Гребоножко</i> ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО СКЛАДНИКА ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	97
<i>Х. М. Кохалик</i> ФАКТОРИ ТА МЕТОДИ МОТИВАЦІЇ ПРАЦІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	105
<i>Ю. Ю. Почтариця</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ В УКРАЇНІ.....	109
<i>Г. Б. Сабурова</i> ДО ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ-ДОКУМЕНТОЗНАВЦІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	113

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>В. О. Костенко</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ.....	120
<i>Г. А. Магась</i> ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ТЕОРІЇ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	125
<i>А. Е. Омаров</i> ТЕХНОПАРКИ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕНЕРГО- ТА РЕСУРСОЗБЕРІГАЮЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ.....	130
<i>Н. М. Ткачова, Р. А. Мартьянова</i> ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ЯК ПОТЕНЦІЙНІЙ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНИЙ БЕЗПЕЦІ.....	136

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 328.185

В. А. Гошовська

доктор політичних наук, професор,
Заслужений працівник народної освіти України,
завідувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття присвячена висвітленню результатів проведеного автором дослідження теоретичних засад політичної корупції та основних причин існування такого явища в сучасному суспільстві.

Аналізуються сучасні підходи до визначення поняття політичної корупції та основні її види. Обґрунтовуються прояви суспільної небезпеки корупції у сфері державного управління.

Ключові слова: політична корупція, причини та види політичної корупції, державне управління, системна корупція.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації корупційна діяльність, вийшовши за межі національних соціально-політичних та економічних систем і держав, стала предметом глибокої занепокоєності всієї світової спільноти. Серед тем глобального політичного дискурсу корупція займає провідні позиції. Дослідницький моніторинг і практичні заходи протидії корупційній експансії перебувають у центрі уваги економічних корпорацій і наукових об'єднань, засобів масової інформації та широкої міжнародної громадськості.

У центрі уваги нашого дослідження перебуває політична корупція – комплекс явищ і процесів, що описують тіньову взаємодію держави та приватного сектора; вона багато в чому визначає трансформацію політичного режиму.

На думку сучасних дослідників, корупцію слід розглядати як політичний інститут – стійкий тип політичної поведінки, що виражається в певній системі колективних дій, задає «правила гри» для владних еліт, визначає межі взаємодії держави та різноманітних груп інтересів. Для пояснення природи політичних змін в умовах режимної трансформації варто використовувати аналітичну конструкцію «політична корупція», виділяючи її основні форми. У межах представленої дослідження політична корупція

представляє неформальне інституціональне середовище, тобто «чорний ринок» економічних, адміністративних, інформаційних ресурсів, на якому владні еліти взаємодіють між собою та з іншими структурами суспільства. Тут також варто зазначити, що стійкі взаємини між політичними лідерами, державними службовцями та представниками бізнесу, засновані на неринковому розподілі ресурсів у вигляді зловживання публічними повноваженнями, що утворюють корупційну мережу.

Саме тому про політичну корупцію потрібно не лише вести мову, а й досліджувати її як багатогранне явище, процес, феномен не лише для розуміння її сутності, причин появи і проявів, а й ґрунтовної професійної підготовки політиків, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до невтомного запобігання та протидії їй у професійній діяльності у сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведене дослідження свідчить про те, що як в національному масштабі, так і в межах світової наукової спільноти досі відсутнє єдине консолідоване визначення корупції як соціального явища. До того ж у цьому аспекті воно практично постає як дискусійне наукове визначення. А відтак, як і у будь-якого складного явища, у по-

літичної корупції все ще не існує єдиного канонічного визначення. Хоча, можливо, найкоротше і найточніше з них звучить так, як зловживання публічною владою заради приватної вигоди.

Мета статті. Головною метою роботи є необхідність обґрунтування сучасних підходів до сутнісного визначення політичної корупції та висвітлення причин появи й існування такого явища.

Виклад основного матеріалу. Восьмий конгрес ООН із попередження злочинності та поведінки з правопорушниками (Гавана, 1990 р.) у своїй резолюції «Корупція у сфері державного управління» визначив, що проблеми корупції в державній адміністрації носять загальний характер і їх згубний вплив відчувається в усьому світі [1].

Коротке визначення корупції у сфері державного управління міститься в довідковому документі ООН щодо міжнародної боротьби з корупцією: «Корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях». Поділяючи таку думку, міністр юстиції Нідерландів ще у червні 1994 р. на Конференції європейських міністрів у Мальті наголосив на тому, що корупція – ширше поняття, ніж підкуп посадової особи. «Корупція – це зловживання владою або нечесна поведінка в процесі прийняття рішень» [2].

В одному з чинних міжнародних документів, спрямованих на боротьбу з корупцією, зокрема в Міжамериканській конвенції проти корупції, підписаній державами-учасниками Організації американських держав 29 березня 1996 р. в Каракасі, названо такі випадки корупції у сфері державного управління:

– вимагання або отримання (прямо чи опосередковано) державним службовцем або особою, яка виконує державні обов'язки, будь-якого предмета, який має грошову вартість, чи іншої вигоди у вигляді подарунка, послуги, обіцянки або переваги для себе або іншої фізичної чи юридичної особи в обмін на будь-яку дію чи навпаки, невчинення дій під час виконання ними своїх державних обов'язків, а також пропонування чи надання таких предметів або вигод зазначеним особам;

– будь-яка дія або невчинення дії під час виконання своїх обов'язків державним службовцем або особою, яка виконує державні обов'язки, з метою незаконного отримання вигоди для себе або третьої особи;

– шахрайське використання або приховування майна, отриманого в результаті вчинення вищезазначених дій;

– неналежне використання державним службовцем або особою, яка виконує державні обов'язки, для своєї вигоди або вигоди третьої особи будь-якого майна, що належить державі, компанії або установі, у яких держава має майнову частку, якщо державний службовець або особа, яка виконує державні обов'язки, має доступ до цього майна внаслідок або в процесі виконання своїх обов'язків;

– неналежне використання державним службовцем або особою, яка виконує державні обов'язки, для своєї вигоди або вигоди третьої особи будь-якого виду секретної або конфіденційної інформації, яку державний службовець або особа, яка виконує державні обов'язки, отримали внаслідок або в процесі виконання ними своїх обов'язків;

– переадресування державним службовцем незалежній установі або приватній особі в цілях, не пов'язаних із тими, для яких вони були призначені, для своєї вигоди або вигоди третьої особи будь-якого рухомого або нерухомого майна, грошових коштів або цінних паперів, що належать державі та які такий чиновник отримав унаслідок свого службового становища з метою розпорядження, зберігання або з іншої причини.

У цьому контексті зрозуміло, що політична корупція – це дія державної посадової особи (або дія з мовчазної згоди посадової особи), що порушує правові або соціальні норми для особистісного або партикуляристського збагачення [3].

Природно думати про вибори, коли ми думаємо про політичну корупцію: люди або організації зі своїми власними цілями можуть спотворювати результати голосування чи таємно надавати великі пожертвування партіям задля лобіювання в перспективі за їх допомогою власних інтересів, а партії і кандидати можуть купувати голоси на виборах замість того, щоб їх вигравати. Але політична корупція полягає не тільки у фальсифікації виборів. Вона може привести політиків до посад, унаслідок чого якісне врядування залишиться позаду. Їхні рішення можуть принести користь тим, хто їх фінансує, а суспільний інтерес займатиме друге місце, адже за політичної корупції приватні, а не суспільні інтереси диктують політику.

Коли стоїть вибір (прийняти чи відхилити певний закон), то найчастіше на перше місце виходить не суспільний інтерес, а інтерес зацікавлених сторін. Це є політичною корупцією.

Крім цього, політична корупція визначається використанням влади урядовцями для незаконного отримання особистої вигоди.

Дж. Крамер розглядає політичну корупцію як поведінку обраних осіб, покликаних виконувати функції держави, які відходять від формальних компонентів (обов'язків та повноважень, прав і зобов'язань) державної ролі (посади) для того, щоб отримати особисту вигоду [4, с. 214]. Це визначення вимагає уточнення декількох аспектів. По-перше, державний посадовець має бути втягнутий у корупційне діяння. Під корупційним діянням науковець розумів ситуацію, коли державний посадовець таємно домовляється з приватною особою про нелегальну діяльність (за цих умов посадовець винен у корупції) [4, с. 214–215]. По-друге, варто розглядати політичну корупцію як поведінку, яка відхиляється від формальних обов'язків державної посади. Необов'язково більшість населення має засуджувати таку поведінку. Зазвичай, різниця між державним і приватним розумінням прийнятної державної поведінки є важливим чинником сприяння політичній корупції в суспільстві [4, с. 214–215]. Нарешті, не виключено, що з діяльності державних посадовців, залучених до корупції заради власної вигоди, суспільство отримує вигоду.

І. Амундсен [5] розглядає політичну корупцію як певний (спотворений) стан взаємовідносин держави та суспільства. Політична корупція залежить, насамперед, від осіб, які ухвалюють рішення. Політична корупція є ефективним механізмом для збереження влади, статусу та багатства. Політична корупція відбувається на найвищому рівні держави, це має політичні наслідки: її наслідком є не тільки те, що вона призводить до нераціонального використання ресурсів, але вона також впливає на спосіб, відповідно до якого приймаються рішення.

Політична корупція є маніпуляцією політичних інститутів, що стосується правил процедури, тому може призвести до послаблення інституцій. Тому політична корупція є чимось більшим, ніж відхиленням від формальних та письмових правових норм, від професійних етичних кодексів і судових рішень. Політична корупція відбувається тоді, коли закони і правила порушуються, обходяться, ігноруються або навіть змінюються заради особистих інтересів. Тому очевидним є те, що політичну корупцію необхідно офіційно визнати відхиленням від раціональних правових цінностей.

Політичну корупцію часто розглядають як одну з основних форм функціонування авторитарних режимів та один із механізмів, за допомогою якого авторитарні правителі збагачуються. За цих умов корупція рідко є хворобою, адже вона є бажаною практикою задля контролю. Тому в авторитарних країнах політична корупція є «нормальним» станом.

З огляду на велику кількість корупційних скандалів у ліберальних демократіях протягом багатьох років, політична корупція не обмежується авторитарними системами [5]. Більшість міжнародних джерел наголошують на тому, що саме нелегітимне використання владних повноважень є основою політичної корупції.

Політична корупція трактується як підкупність та продажність державних чиновників, посадових осіб, а також громадських і політичних діячів загалом або як злочинна діяльність, яка полягає у використанні посадовими особами довірених їм прав і владних можливостей задля особистого збагачення.

На думку деяких учених, під політичною корупцією слід розуміти корупційні (або пов'язані з корупцією) форми політичної боротьби правлячих або опозиційних еліт, партій, груп і окремих осіб за владу для її захоплення або утримання, а також проти політичних конкурентів. Деяким її видам притаманні корупційні дії проти конституційних прав і свобод людини та громадянина, проти основ державного ладу і державної влади.

Відповідно до визначення Міжнародної неурядової антикорупційної організації "Transparency International", політична корупція – це зловживання політичною владою задля приватного блага. Якщо спробувати об'єднати розуміння політичної корупції як на теоретичному, так і на громадсько-свідомому рівні, видається доцільним уживання такого визначення цього поняття: політична корупція – це нелегітимне використання учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень із метою отримання особистих чи групових вигод (корупційної ренти).

Вона може мати будь-який характер: від безпосередньо матеріального (фінансово-монетарного, майнового тощо) до символічного (здобуття влади, соціального престижу, кар'єрне просування тощо). При цьому політично-корупційні дії, що полягають у приватному використанні публічних повноважень і можливостей, як правило, набувають протиправних форм.

Попри всю технологічну схожість політичної корупції з бюрократичною, однією з головних відмінностей є можливість її суб'єктів впливати на формування правових меж політичного процесу. Насамперед, це стосується змін юридичних правил, що регулюють політичний процес: змісту конституційних законів чи окремих їх положень, законодавчих актів, які унормовують виборчий процес, статус і повноваження тих чи інших владних структур, порядок здійснення державою та її органами конкретних функцій. Влада відділяється від виборців щонайменше двома бар'єрами: політичними партіями, які є політичними бізнес-холдингами, та бізнес-структурами, які контролюють депутатів.

Основні типи корумпованого фінансування партій [6]: фінансування від невідомих джерел; вимога внесків від державних службовців; політичні внески за послуги, контракти чи законодавчі зміни; примус приватного сектора до виплати коштів із метою протекції бізнесу; лімітування доступу до фінансування опозиційних партій; зловживання ресурсами держави.

Практики формування кандидатських списків (включаючи їх мажоритарну частину) під контролем «принципалів» $\frac{3}{4}$ правлячої адміністрації, власників партій, їх фінансових донорів призводять до руйнації парламентаризму. Парламент перетворюється на орган, що представляє інтереси не стільки широких соціальних верств та їх конкретних груп, скільки владну верхівку, тому втрачає легітимність у суспільному сприйнятті.

З огляду на те, що реформи, які мають вагоме значення для суспільного поступу, але суперечать інтересам корумпованої верхівки, гальмуються, політична корупція є процесом насильницького і нелегітимного утримання (узурпації) вищої державної влади однією з політичних груп (кланів) із метою необмеженого й неконтрольованого доступу до адміністративних, природних, виробничих, фінансово-економічних, інформаційних, виборчих та інших ресурсів держави з одночасним позбавленням прав доступу до цих ресурсів інших політичних і соціальних груп шляхом фальсифікації результатів виборів або їх скасування (часткового чи повного) [7].

Політична корупція – це ще й використання особою, яка займає державну посаду, довірених їй державно-владних повноважень і прав, службового становища та статусу в системі державної влади, статусу органу державної влади, який вона представляє, з метою проти-

правного отримання особистої та/або групової, зокрема на користь третіх осіб, політичної вигоди (політичного збагачення) [8]. Крім цього, під політичною корупцією науковці слушно розуміють корупційні (або пов'язані з корупцією) форми політичної боротьби правлячих або опозиційних еліт, партій, груп і окремих осіб за владу, тобто з метою її захоплення або ж утримання, а також проти політичних конкурентів. Окремим її видам притаманні корупційні діяння проти конституційних прав і свобод людини й громадянина, проти основ державного ладу й державної влади [9]. Причому політична корупція проявляється в діяннях, які характеризуються політичним забарвленням, частина з яких не підлягає покаранню в кримінально-правовому порядку, а інша підлягає.

Мета корумпованої еліти (представників державних органів влади, юридичних осіб, претендентів на владу) – це не тільки зміцнення, отримання, збереження і розподіл влади, а й девіантна політична поведінка, що виражається в нелегітимному використанні панівною політичною елітою державних ресурсів із метою зміцнення своєї влади або збагачення [10].

Як свідчить аналіз, сучасні науковці відзначають множинність причин політичної корупції, виділяючи економічні, інституційні та соціально-культурні чинники. Одна з базових причин політичної корупції – недосконалість політичних інститутів і всього механізму державного управління. Зрозуміло, що досконалих соціально-політичних систем не існує. Але зрозумілим є і те, що в демократичних країнах, де десятиліттями відпрацьовувалася система державного управління, політична корупція, забезпечена ефективним законодавством, сформованим кодексом високих стандартів політичної етики еліти, знаходиться під контролем і держави, і суспільства. Там, де виникають нові соціально-політичні системи або складаються умови для розвитку відносин корупції (наприклад, свого часу в Італії), як правило, відбувається бурхливий сплеск політичної корупції.

Найнебезпечнішими причинами політичної корупції є те, що вона вражає судову і правоохоронну сфери та низький рівень участі громадян країни в контролі над державою. При цьому найважливішою причиною і наслідком двох попередніх причин політичної корупції є так званий стан «чесності влади». Це стандарти політичної етики бюрократії, які знаходяться в прямій залежності від політичної волі, ціннос-

тей і стандартів політичної етики пануючої політичної еліти країни.

Економічні причини політичної корупції – це, насамперед, низькі заробітні плати державних службовців, а також їх широкі повноваження впливати на діяльність приватного та громадського сектору. Політична корупція розквітає всюди, де у державних службовців є широкі повноваження розпоряджатися будь-якими дефіцитними благами та де відсутня реальна відповідальність за результати такої діяльності.

Інституційною причиною політичної корупції вважається високий рівень закритості в роботі державних відомств, завантажена система звітності, відсутність прозорості в системі законотворчості, слабка кадрова політика держави, яка допускає поширення синекур, тобто добре оплачуваних посад, на яких майже нічого не треба робити, і можливості просування по службі, незалежно від дійсних результатів професійної діяльності державного службовця.

Однак більшість дослідників явища політичної корупції сходяться на тому, що основною причиною високого рівня політичної корупції є недосконалість політичних інститутів, які забезпечують внутрішні та зовнішні механізми стримування. Крім цього, є підстави вважати, що деякі об'єктивні обставини здійснюють істотний внесок, а саме: двозначність законів, оскільки незнання або нерозуміння законів населенням дозволяє посадовим особам доволі легко перешкоджати здійсненню бюрократичних процедур або завищувати належні виплати; нестабільна політична ситуація в країні; відсутність сформованих механізмів взаємодії інститутів влади; залежність стандартів і принципів, що лежать в основі роботи бюрократичного апарату, від політики правлячої еліти; професійна некомпетентність бюрократії; «кумівство» та політичне заступництво, які призводять до формування таємних домовленостей, що ослаблюють механізми контролю над корупцією; відсутність єдності в системі виконавчої влади, тобто регулювання однієї й тієї ж діяльності різними інстанціями; низький рівень участі громадян у контролі над державою.

Існують й інші гіпотези щодо причин політичної корупції, зокрема низький рівень заробітної плати в державному секторі, залежність громадян від чиновників, монополія держави на певні послуги, відірваність бюрократичної еліти від народу; економічна нестабільність, інфляція тощо. Сьогодні не існує єдиної думки щодо під-

твердження згаданих гіпотез. Проте на практиці доведено, що хоча підвищення заробітної плати в державному секторі не призведе до миттєвого зниження рівня корупції публічних діячів, однак сприятиме поступовому підвищенню рівня кваліфікації державних службовців і в довгостроковій перспективі матиме позитивний ефект. У країнах із найбільш низьким рівнем корупції заробітна плата державних службовців у 3–7 разів перевищує заробітки у виробничому секторі.

Суспільна небезпека корупції у сфері державного управління проявляється у тому, що:

- державна політика диктується приватними інтересами осіб, які перебувають при владі та здатні впливати на владу в масштабах, що перевершують діяльність влади з реалізації суспільних інтересів. Ключові рішення, які здійснюють максимальний вплив на життя суспільства, приймаються на корупційній основі або для прикриття корупціонерів, які перебувають у залежності від різноманітних «тіньових фігур»;

- прямі втрати від корупції ведуть до зменшення доходів державного бюджету, побічно зменшуючи обсяг виробленого валового національного продукту;

- корупція розширює тіньову економіку, руйнує конкуренцію, так як хабар забезпечує надання неконкурентних переваг. Це підриває ринкові відносини як такі, створює нові корупційні монополії, часто пов'язані з організованою злочинністю, знижує ефективність державної економіки загалом;

- корупція позбавляє державу можливості забезпечити дотримання чесних правил ринкової гри, що дискредитує саму ідею ринку й авторитет держави як арбітра та судді;

- вплив корупції на проведення приватизації й банкрутств ускладнює поява ефективних власників;

- нераціональне витрачання бюджетних коштів посилює бюджетну кризу;

- корупція збільшує витрати суб'єктів економіки, що перекладається на споживачів через підвищення цін і тарифів;

- корупція в органах державного управління деморалізує не тільки їх самих, але й апарату управління корпорацій. Тому відбувається загальне зниження ефективності як державного, так і комерційного управління;

- широкомасштабна корупція унеможливує залучення не тільки зовнішніх, а й внутрішніх інвестицій, що позбавляє державу можливості розвитку.

За сферою діяльності дослідники розрізняють такі види політичної корупції: корупція у сфері державного управління; парламентська корупція.

Корупція у сфері державного управління має місце тому, що у публічного службовця є можливість розпоряджатися державними ресурсами та приймати рішення не в інтересах держави й суспільства, а спираючись на особисті корисливі мотиви. Залежно від ієрархічного становища державних службовців, політична корупція може підрозділятися на «верхівкову» та «низову». Перша охоплює політиків, вище й середнє чиновництво і пов'язана з прийняттям рішень, що мають високу ціну (держзамовлення, зміна форм власності і т.д.). Друга поширена на середньому й нижчому рівнях і пов'язана з рутинною взаємодією публічних службовців і громадян (штрафи, реєстрації і т.д.). Часто обидві зацікавлені в корупційній домовленості сторони належать до одного державного органу. Наприклад, коли підлеглий дає хабар своєму керівникові за те, що останній покриває корупційні дії першого – це також корупція, яку називають «вертикальна». Вона, як правило, виступає мостом між верхівковою та низовою корупцією. Це особливо небезпечно, оскільки свідчить про перехід корупції зі стадії розрізнених актів у стадію укорінених організованих форм.

Більшість науковців, що досліджують явище політичної корупції, зараховують до неї купівлю голосів виборців під час виборів. Виборець є власником ресурс, який називається «владні повноваження». Ці повноваження він делегує виборним особам за допомогою специфічного виду рішення – голосування. Виборець повинен приймати це рішення, виходячи з міркувань передання своїх повноважень тому, хто, на його думку, може представляти його інтереси, що є суспільно визнаною нормою. У разі купівлі голосів виборець і кандидат вступають в угоду, в результаті якої виборець, порушуючи згадану норму, отримує грошові кошти або інші блага, кандидат, порушуючи виборче законодавство, сподівається отримати владний ресурс. Зрозуміло, що це не єдиний тип корупційних діянь у політиці. Очевидно, що прояви політичної корупції виходять за межі передвиборчої боротьби.

Політика і корупція завжди були тісно пов'язані. Корупція в органах влади надзвичайно розвинена через те, що вона охоплює всі гілки державної влади (законодавчу, виконавчу та судову). У її основі лежить неправомірне та кори-

сливе використання ресурсів влади, зокрема в недержавному секторі на рівні місцевого самоврядування.

Як показують дослідження, корупція в системі публічного управління як у розвинених країнах, так і в тих, що розвиваються, набуває приблизно однакових форм і охоплює одні й ті ж сфери діяльності.

Важливо розуміти, що політична корупція має гранично широкий спектр. Її особливим різновидом, як слушно, на нашу думку, зазначають науковці, є ідейна корупція, під якою розуміється монополізація й обмеження простору вибору владних рішень на рівні державного управління. Ідейна корупція безпосередньо пов'язана із системою державного управління, що має чітко співвідносити кошти адміністрування з його стратегічними й тактичними цілями. За допомогою ідейної корупції відбувається принципове зміщення в системі «мета – засоби». Ідейна корупція у своїй найбільш небезпечній формі з'являється тоді, коли спотворюються власне цілі управління. Звісно, для досягнення поставлених цілей держава може використовувати різноманітні засоби (за винятком тих, які прямо суперечать основним державним і людським цінностям). Однак цілі державного управління повинні бути єдиними.

Коли державна влада підміняє цілі управління, ставить ціль на рівень цінності та починає догматично їй слідувати, часто всупереч здоровому глузду, проявляється ідеологічна корупція. Саме в цей момент реформи починають проводитися не заради досягнення загальнодержавних цілей, а заради «галочки», тобто «реформа заради реформи», реформа заради піару. У зв'язку з цим важливо пам'ятати, що ідейна корупція – це підміна цілей, підміна суспільного, загальнодержавного, загальнолюдського інтересу іншими. Її найбільш небезпечними проявами є: узаконене свавілля чиновництва на вибір цілей і засобів державних рішень, стратегій, дій; низька якість державних рішень, декларативність, популізм публічних службовців; залучення одних і тих же розробників (експертів) єдиними «установками»; участь у розробленні державно-управлінських рішень організацій та органів, які отримують фінансування за рахунок зарубіжних бюджетних і небюджетних грантів; «невідомість» авторів-розробників проектів нормативно-правових актів, що призводить до їх низької якості та до можливості лобіювання вузьких інтересів у завуальованій формі. Усе це виводить цей вид полі-

тичної корупції на рівень однієї з найбільш значущих загроз національній безпеці держави.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проаналізувавши основні підходи до поняття політичної корупції, можна зробити висновок, що це поняття ґрунтується на таких елементах, як нелегітимність, використання можливостей і повноважень, якими наділені носії публічної влади, можливість досягнення певної цілі за рахунок зловживання владою.

Саме тому політична корупція – це нелегітимне використання владного положення для досягнення політичних (збереження влади, її отримання, розширення повноважень) або особистих цілей.

Політична корупція є бюрократичною патологією, оскільки саме призначені чиновники, а не виборні посадові особи, найчастіше зловживають суспільною довірою.

Необхідно наголосити на тому, що політична корупція є основою системної корупції, що перетворюється у спосіб існування суспільства, його політичного, економічного життя. Ознаками такої системності є низька прозорість у діяльності державних службовців, розширення зон діяльності, що знаходяться поза суспільним доступом і, відповідно, поза критикою, придушення незалежних засобів масової інформації. Політична конкуренція заміщується особистими домовленостями, владна знаходиться поза партійним, парламентським і громадським контролем. Бюрократія поступово набуває особливого статусу, впливу та положення в суспільстві, який притаманний автократичним режимам.

Перспективами подальших наукових досліджень проблематики політичної корупції можуть стати розвідки механізмів мінімізації негативних наслідків системної корупції; посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за корупційні діяння, запровадження зарубіжного досвіду протидії політичній корупції; активізація суспільного контролю за антикорупційною діяльністю політиків та державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный документ]. United Nations Audiovisual Library of International Law. URL: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncc/uncc_ph_r.pdf
2. Алауханов Е., Жумагулов Т., Николенко А. Понятие коррупции и коррупционной преступности. Юридическая газета. 2000.
3. Gerring J., Thacker S. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. B.J.Pol.S. V. 34, Issue 2. P. 295-330.
4. Kramer J. Political Corruption in USSR. Political Research Quarterly. 1977. № 30. P. 213–224.
5. Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to The Issues / I. Amundsen. Chr. Michelsen Institute Working Paper. 1999. P. 1–39. (Development Studies and Human Rights). URL: <http://scholar.google.com.ua/scholar?q=network%2C+political+corruption&hl=en&lr=&btnG=Search>.
6. Walecki M. Political Parties and Political Corruption/OSCEODIHRDemocraticGovernance and Participation in Public Affairs. URL: http://transparencyschool.org/wp-content/uploads/Marcin-Walecki_Political-Parties-and-Corruption.pdf.
7. Гошовська В., Хрущ Т. Як зупинити олігархізацію влади. День. 2006. № 5 URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/nota-bene/yak-zupiniti-oligarhizaciyu-vladi>.
8. Нисневич Ю. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизмы и ресурсы. Технологизация политических процессов в условиях глобализации: теория, опыт, перспективы: Материалы междунар. науч.-практ. конференц. Москва 19 октября 2012 г. (под общ.ред. В. Камышева, О. Гришина). Москва: Федерация мира и согласия, 2012. С. 193–201.
9. Лунеев В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Государство и право. 2000. № 4. С. 99–111.
10. Шабалин В. Политика и преступность. Государство и право. 1994. № 4. С. 43–52.
11. Гошовська В. Політична корупція: конспект лекцій. Київ: НАДУ, 2017. 117 с.

Гошовская В. А. Политическая коррупция как объект научного исследования

Статья посвящена освещению результатов проведенного автором исследования теоретических основ политической коррупции и основных причин существования такого явления в современных обществах.

Анализируются современные подходы к определению понятия политической коррупции и основные ее виды. Обосновываются проявления общественной опасности коррупции в сфере государственного управления.

Ключевые слова: политическая коррупция, причины и виды политической коррупции, государственное управление, системная коррупция.

Hoshovska V. A. Political corruption as a matter for scientific inquiry

The article is devoted to elucidation of results of the research carried out by the author pertaining to the theoretical foundations of political corruption and the basic reasons for the existence of such a phenomenon in modern societies.

The article analyzes modern approaches to the definition of the notion of political corruption and its main types. The manifestations of menace to the community, brought out by corruption are substantiated what concerns the sphere of public administration.

Key words: *political corruption, reasons and types of political corruption, public administration, systemic corruption.*

О. А. Зубчик

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: «КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ» І «ПОЛІТИЧНИЙ ЧАС»

У статті розглянуто наукову проблему оцінювання державної політики, як систематичну оцінку якості діяльності і/або результатів виконання програми чи політики з метою вивчення її впливу, надання пропозицій щодо змінити та виправити. Автор пропонує використовувати інструментами оцінювання політики «конкурентоспроможність» та «політичний час», що підвищить якість державної політики.

Ключові слова: *аналіз державної політики, оцінювання державної політики, конкурентоспроможність, політичний час, хронополітика, державна політика, ефективність.*

Постановка проблеми. Оцінювання державної політики є самостійною і складною проблемою теорії державного управління. По-перше, складність полягає в тому, що в Україні відсутня єдина система визначених показників результатів діяльності суб'єктів у державному секторі, запроваджуються системи вироблені наддержавними інститутами або в межах національних систем. По-друге, в Україні відсутні загальноприйняті методики оцінювання політики. Ці обставини, очевидно, відіграють свою роль у риториках захисників урядових політик. Без системи критеріїв та інструментів оцінювання державної політики ймовірність поліпшення якості оцінювання і самої державної політики є низькою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оцінювання державних політик із наукової точки зору в Україні частіше відбувається в контексті проблеми ефективності державного управління. Підходи до оцінювання, результативність та обмеженість окремих методологій досліджується у сучасній науці (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Боллідж, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Каплан, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Тертичка, О. Ткачова, І. Шульга). У галузі науки державного управління науковій проблемі оцінювання державної політики – формі раціонального аналізу та аналізу програм приділяється мало уваги.

Мета статті. Головною метою статті є виявлення існуючих методологічних проблем, зокрема понятійного та термінологічного характеру, а

також визначення напрямів їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити методологію оцінювання та сприятиме поліпшенню якості державної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання державної політики є одним зі складників вироблення державної політики. Як вважає К. Вайс, це «систематична оцінка якості діяльності і/або результатів виконання програми або політики з метою вивчення її впливу, внесення пропозицій щодо змін та виправлень» [3, с. 25]. Таким чином, її виробники намагаються з'ясувати те, чи досягла певна політика або програма встановлених перед нею цілей, які ресурси задіяні та скільки з них витрачено, хто і що отримав у результаті її здійснення, які вона має очікувані та неочікувані наслідки для суспільства. Оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку. Дієвість процесу оцінювання політики також полягає у його систематичності. Систематичність, чіткість, об'єктивність, наукова обґрунтованість досліджень поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів, а також в оцінці співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигод. Крім того, відбувається ідентифікація нових проблем. Процес повторюється. Так, здійснюється цикл процесу вироблення державної політики. Як зазначає В. Тертичка, «оцінювання має на меті з'ясувати, чим насправді є політика, а також виявити замовників, чиї рішення про те, чи брати участь у політиці (і наскільки) встанов-

люють обмеження щодо можливостей політики. Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається засобом підвищення її раціональності й ефективності» [13, с. 8].

Оцінювання державної політики, яка є механізмом державного управління. Різноманітність вимірювань управлінської ефективності та оцінювань державної політики визначає їхню внутрішню диференціацію (організаційна, економічна, політична та ін.), а також затребуваність того чи іншого виміру і критерії оцінювання різних видів ефективності та результативності визначаються сферою потенційного застосування понять «ефективність». Особливо це справедливо щодо сфери державного управління, метою якого є досягнення артикульованого поняття загального блага. У його змісті суттєво виражений соціальний складник. У цьому зв'язку оцінювання державної політики має значне число вимірів, а саме: економічний, гуманітарний, демографічний, культурний, безпековий, інформаційний тощо.

Тут пропонується до уваги наукової спільноти два нові інструменти оцінювання – «конкурентоспроможність» і «політичний час».

1) «конкурентоспроможність». Існує низка підходів, зокрема «конкурентоспроможність національних економік і країн», що визначається численними і різноплановими факторами. Про це свідчать щорічні звіти Всесвітнього економічного форуму (The Global Competitiveness Report), який складає рейтинг країн на Індексі глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index) [15] та провідного європейського Інституту менеджменту (Швейцарія), який здійснює дослідження країн, укладаючи «Щорічний рейтинг глобальної конкурентоспроможності» (The IMD World Competitiveness Yearbook) [16].

Експерти Всесвітнього Економічного Форуму визначають конкурентоспроможність сукупністю установ, політики та факторів, що визначають рівень продуктивності економіки, яка встановлює рівень процвітання, якого може досягти економіка. Індекс конкурентоспроможності (GCI) поєднує в собі 114 показників, які фіксують поняття, що має значення для продуктивності та довгострокового процвітання. Усі вони згруповані у 12 блоків. Це інститути, інфраструктура, макроекономіка, навколишнє середовище, здоров'я та початкова освіта, вища освіта та навчання, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, розвиток фінансово-

го ринку, технологічна готовність, розмір ринку, бізнес та інновації. Ці стовпи по черзі організовані в три підіндекси: основні вимоги, підвищення ефективності, інновації, фактори. Три підіндекси отримують різну вагу в розрахунку загального індексу в залежності від стадії розвитку кожної окремої економіки, зокрема за валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) на душу населення та часткою експорту сировини. Індекс включає статистичні дані організацій міжнародного рівня (Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ), Світовий банк, спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй) та результати експертного опитування. Крім того, підходи Світового банку й МВФ, які здійснюють протягом багатьох років вивчення ефективності державного управління, використовуючи поняття «потенціал держави», що визначає здатність держави проводити і пропагувати колективні дії, а також поняття «ефективність державних інститутів», яке характеризує використання потенціалу для задоволення потреби суспільства у відповідних благах.

Домінуючим часто в оцінці ефективності державного управління виступає критерій економічної ефективності. Економічне зростання за будь-яку ціну ще досить часто є пріоритетом перед іншими зобов'язаннями суспільству. Але політична влада країн у своїй внутрішній політиці вже доходить до усвідомлення того, що повага до людей вимагає ширшого і детальнішого аналізу національних пріоритетів, що не може бути редукований до показників валового внутрішнього продукту чи інших, суто економічних показників. Усе частіше постає необхідність більш соціально-інклюзивного підходу до розуміння економічного зростання. Це означає, що таке економічне зростання мають відчутти більшість членів суспільства. У цьому зв'язку, Світовий Економічний Форум розрахував і цього року представив композитний індекс, який показує становище країни на основі їх комбінованих показників – індексу інклюзивності розвитку (KPI, IDI). Цей новий глобальний індекс має більш комплексний зміст відносного стану економічного розвитку порівняно із загальноприйнятими рейтингами на основі ВВП на душу населення.

Отже, сучасні підходи вже будуються на соціальному підході, який не тільки апелює до узагальнюючого погляду на структуру суспільних відносин, але й ув'язується зі стадіями виробництва і споживання суспільного продукту. У науковій літературі останніх десятиліть отримало

розроблення поняття соціальної ефективності. Як альтернатива економічної (або механічної) ефективності, поняття соціальної ефективності в цьому контексті визначає функцію мінімізації трансакційних витрат і безпосередньо пов'язане з ефективністю функціонування механізму координації соціальних взаємодій. Концептуалізація самого поняття «соціальна ефективність» базується на тому, що: 1) соціальна ефективність адміністрації полягає в зменшенні на макрорівні політичної невизначеності, формулюванні чітких правил гри і контролі за їх виконанням [2]; 2) соціальна ефективність тим вище, чим більший внесок суспільства в підвищення здатності держави ефективно проводити і пропагувати колективні заходи [2]; 3) ключовим способом підвищення потенціалу держави і, відповідно, соціальної ефективності (як результату використання цього потенціалу) є створення ефективною системи норм і правил, які прояснюють соціальні взаємодії і обмежують ризики.

2) «політичний час». Аналіз державної політики, публічної політики та публічного адміністрування, наприклад, освітньої політики держави, через можливості об'єкта, який досліджує хронополітика – політичний час, як висловився дослідник цієї методології Д. Горін, дозволяє поглибити розуміння «політемпоральності політичних процесів і природи «інституційних пас-ток» [5, с. 72]. Щодо концепту «хронополітика» є різноманітні погляди: вивчення неоднорідності історичного часу та зміни кон'юктур із точки зору їхнього використання для постановки та досягнення політичних цілей (див. І. Чіхарев про В. Цимбурського) [14]; розподіл та перерозподіл соціального часу, прояв суперечності між лінійним і циклічним часом (О. Панарін) [9]; форма поєднання соціокультурного й політичного часу (І. Василенко) [4]; часовий вимір політичної діяльності в історичному часі (С. Семенов) [11]. З одного боку, обґрунтовується об'єктивність хронополітики (М. Ожеван [8], С. Дацюк і В. Грановський [6]). З іншого боку, «хроностратегією» держави, розглядається її суб'єктивний аспект (Б. Парохонський) [10] або суб'єктивний прояв – радикальна суспільна трансформація (В. Капітон) [7]. Ключовою в обґрунтуванні методології хронополітики є феноменологія політемпоральності політичних процесів – підтримки стійкості і архітектонічної рівноваги режимів функціонування інститутів (Д. Горін) [5]. Особлива увага приділяється характеристиці хронотопу інституційних режимів.

Важливо зазначити, що суттєво розширюють методологічний потенціал саме сучасні наукові розвідки, досліджуючи можливості стратегії та практики «розумної сили» у світовій політичній динаміці та у внутрішній політиці держав. У стратегіях і практиках держав (претендентів на лідерство) «розумна сила» спирається на «експертний, дипломатичний, науково-освітній, інноваційно-технологічний, військовий і дискурсивний ресурси. І в кожному різновиді ресурсного стратегічного потенціалу закладені більш конкретні стратегічні інструменти» (О. Столетов) [12, с. 96]. Наголошується на питаннях інституціоналізації хронополітики – самостійної галузі сучасної науки, її розвитку, а наукова значимість і актуальність зумовлюються динамізмом сучасного політичного процесу, масштабністю політичних трансформацій, соціальних і середовищних змін, які потребують нових комплексних дослідницьких програм і системних політико-управлінських підходів (І. Чіхарев) [14].

Теоретичні конструкти хронополітики, зокрема концепт «політичний час», істотно збагачують як сферу знання у галузі державного управління, так і вітчизняну науку, «уможли-влюючи та інтенсифікуючи подальше теоретичне осмислення політичної динаміки, даючи теоретично-методологічний базис для розгор-тання прикладних досліджень у різних сферах політичного життя, розширення меж поля досліджень політичної динаміки в сучасній політичній науці» [1, с. 9].

Отже, дійсно варто наголосити на тому, що основна функція хронополітики полягає в тому, що вона розробляє загальнометодологічні підходи, інструменти та стиль аналізу, поглиблюючи і розширюючи його зону, оскільки політика розглядається в контексті більш широких змістів. Хронополітика досліджує питання про роль держави, політичну структуру, політичні суб'єкти, часові умови прийняття політичних та управлінських рішень, які обговорюються в контексті хронополітичного вивчення історичних форм політичної організації. Вона функціонально і конструктивно доповнює понятійно-категоріальний апарат сучасної науки, збільшуючи можливості й такої галузі знань, як «Державне управління» та «Публічне управління та адміністрування» щодо аналізу політики.

Основні поняття, які використовуються дослідниками сьогодні для цілісної характеристики політичних процесів, пов'язані з «внутрішньосистемним» розумінням політичної

мінливості, розглядають політичний процес, як режим функціонування певної системи, а зміну – як зміну її станів. У цьому контексті методологія хронополітики дозволяє дещо по-іншому аналізувати принципи та цілі державної політики, які вирізняються найбільшою статичністю. Їх зміна, як правило, є наслідком зміни політичного курсу. Дії держави щодо досягнення декларованих цілей повинні змінюватися досить динамічно, адекватно реагуючи на ці різні чинники.

Тож, оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження прийнятого рішення в життя. А також це встановлення меж дієвості державної політики. «Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається як засіб підвищення її раціональності й ефективності» [13, с. 16]. Дієвість процесу оцінювання полягає у його систематичності. Це чітке, об'єктивне, науково обґрунтоване дослідження поточних і довгострокових наслідків державної політики для цільових та нецільових ситуацій або груп клієнтів. Це оцінка співвідношення поточних і довгострокових витрат до будь-яких вигід, які були ідентифіковані. Оцінювання державної політики виконує функцію зворотного зв'язку, ідентифікуючи нові проблеми. І процес аналізу повторюється.

Висновки та пропозиції. Оцінювання політики держави через можливості таких інструментів, як «конкурентоспроможність» і «політичний час» дозволяє поглибити розуміння ефективності державної політики, наблизитися до розуміння політемпоральності політичних процесів та їхнього значення у досягненні цілей державних політик, виробити стратегії для забезпечення від «інституційних пасток». Ми маємо також відпрацювати ці інструменти та дати відповіді, у яких умовах цю методологію можна застосовувати і де вона дає результати, а де її вона має обмеження.

Більш глибоких досліджень потребують питання розроблення системи оцінювання ефективності, створення комплексної системи відомчого та міжвідомчого планування і проєктного управління за цілями і результатами діяльності інституцій, розроблення ключових вимірних показників ефективності та результативності діяльності органів виконавчої влади

щодо основних напрямів їх діяльності відповідно до стратегічних цілей держави.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко М. Особливості сучасних концепцій хронополітики: автореф. дис ... канд. політ. наук. Київ: Б. в., 2011. 18 с.
2. Атаманчук Г. Управління: сутність, цінність, ефективність. Москва: Академічний проєкт, 2006. С. 394-395.
3. Вайс К. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. Київ: Основа, 2000. 671 с.
4. Василенко І.А. Политическое время на рубеже культур. Вопросы философии. 1997. № 9. С. 46-57.
5. Горин Д. М. Методологии хронополитики: политемпоральность политических процессов и институциональные режимы. Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 4. С. 65-72.
6. Дацюк С., Грановский В. Геополитика, хронополитика и культурополитика Украины. Зеркало недели. 1999. 16 янв. С. 11.
7. Капітон В., Шпітун І. Хронополітика: міф чи реальність. Грані. 2002. № 5. С. 102-111.
8. Ожеван М. Українська національна ідея та культурополітика наздоганяючої модернізації. Ї. 2000. № 18. С. 51-88.
9. Панарин А. Знаете ли вы, что такое хронополитика. URL: http://www.ug.ru/ug_pril/gv/96/25/t7_1/htm.
10. Парахонський Б. Місце та роль України у сучасному геополітичному просторі. Стратегічна патонама. 1998. № 1-2. С. 35-42.
11. Семенов С. Хронополитические аспекты кризисов культуры. Общественные науки и современность. 1993. № 4. С. 146-159.
12. Столетов О. Стратегия «разумной силы» в политике глобального лидерства: диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук: 23.00.04 / О. Столетов. Москва, 2014. 263 с.
13. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія. Політичний менеджмент. 2004. № 6. С. 3-22.
14. Чихарев И. Хронополитика: развитие исследовательской парадигмы // Полис. Политические исследования. 2005. № 3. С. 21-33.
15. The Global Competitiveness Index. Report. The World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/reports>.
16. The IMD World Competitiveness Yearbook. URL: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>.

Зубчик О. А. Методологические аспекты оценивания государственной политики: «конкурентоспособность» и «политическое время»

В статье рассматривается научная проблема оценки государственной политики. Оценка государственной политики – это систематическая оценка качества деятельности и/или результатов реализации программы или политики с целью изучения ее влияния, внесение изменений и корректировки предложений. Автор предлагает использовать «конкурентоспособность» и «политическое время» как инструменты для оценки политики. Это повысит качество государственной политики.

Ключевые слова: анализ государственной политики, оценка государственной политики, конкурентоспособность, политическое время, хронополитика, государственная политика, эффективность.

Zubchik O. A. Methodological aspects of the evaluation of state policy: “competitiveness” and “political time”

The article deals with the scientific problem of evaluation of state policy. Valuation of public policy is a systematic assessment of the quality of the activity and (or) the results of the program or policy implementation in order to study its impact, making proposals change and correct. The author suggests using “competitiveness” and “political time” as tools for evaluating policies. This will increase the quality of public policy.

Key words: public policy analysis, state policy evaluation, competitiveness, political time, chronopolitics, state policy, efficiency.

Л. С. Савчук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

МОЛОДІЖНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК ІНСТИТУЦІЙНА ФОРМА УЧАСТІ МОЛОДІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ

У статті висвітлено належні практики країн-членів Європейського Союзу щодо залучення молоді до процесу прийняття рішень через інститути молодіжного парламентаризму як нової інституційної форми молодіжної участі на національному, регіональному та місцевому рівнях. Досліджено вітчизняний досвід молодіжної участі через молодіжні парламентські структури «на місцях». Запропоновано базову типологізацію молодіжного парламентаризму та виділено його основні інституційні форми.

Ключові слова: *молодь, молодіжний парламентаризм, інститути молодіжного парламентаризму, молодіжна участь, прийняття рішень.*

Постановка проблеми. ООН зазначає, що зі зростанням кількості молоді на планеті вона стає наймогутнішим фактором у формуванні суспільства. За даними Комісії з міжнародних гуманітарних питань ООН, до кінця XXI ст. люди віком до 30 років становитимуть майже 60% населення земної кулі, а до 25 років – близько 50% [3, с. 88].

Молодь складає понад чверть населення нашої держави (за офіційними даними Державної служби статистики, станом на 1 січня 2017 р. в країні проживало близько 12 млн. осіб у віці від 14 до 35 років), відтак удосконалення форм її участі у процесі прийняття державно-управлінських рішень є запорукою сталого розвитку української держави та суспільства.

На «Порядку денному асоціації Україна – Європейський Союз (далі – ЄС) для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію» вказується на необхідність «створення сприятливих правових та організаційних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема для заохочення залучення громадян та їх участі у процесах прийняття державних рішень» [8].

Нинішній стан справ характеризується недостатнім рівнем залучення української молоді до процесів прийняття державно-управлінських рішень та зумовлює необхідність пошуку нових інноваційних форм молодіжної участі, які б сприяли реальному залученню молоді до управління справами держави, регіону, області, міста та громади.

У Європейській хартії про участь молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях зазначається, що «місцевим і регіональним властям слід створити відповідні структури або механізми, що дозволяють забезпечити участь молодих людей в ухваленні і обговоренні рішень, що їх стосуються, <...> вони повинні створювати умови для справжнього діалогу і партнерства між молодими людьми і місцевими та регіональними властями, а також дозволяти молодим людям і їх представникам бути повноправними учасниками політики, що їх стосується», та те, що «ефективна участь молодих людей у громадському житті на місцевому та регіональному рівні потребує наявності постійного представника чи структури, зокрема молодіжної ради, молодіжного парламенту чи молодіжного форуму» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У керівництві «Вислови свою думку!» Європейської хартії про участь молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях вказуються найтипівіші форми молодіжної участі, які спостерігаються в сучасних європейських суспільствах та приклади нових форм молодіжної участі, за допомогою яких «молоді люди повинні отримати шанс експериментувати та знаходити правильні способи для взяття участі» [4; 10, с. 62]. У межах категорій демократії та зі сфери партисипативної демократії, в керівництві вказується: «молодіжні ради, парламенти, форуми та інші структури – це спосіб

участі в процесах прийняття рішень у межах міжнародних, національних, регіональних або місцевих органів влади, шкіл, клубів, неурядових організацій тощо, підписання петицій, членства в політичних партіях, союзах, групах за інтересами, системах спільного управління та консультаціях – вони застосовуються в процесах прийняття рішень для оприлюднення потреб і проблем, що потребують вирішення та для внесення пропозицій» [4, с. 62–63].

У Європейській хартії про участь молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях молодіжний парламентаризм розглядається організаційно-правовою формою участі молодих людей у місцевих і регіональних справах: «місцевим і регіональним властям слід створити відповідні структури або механізми, що дозволяють забезпечити участь молодих людей в ухваленні і обговоренні рішень, що їх стосуються. Ці структури можуть приймати різні форми, залежно від рівня, на якому вони створюються, приміром, село, невелике місто, передмістя великого міста або навіть регіон. Вони повинні створювати умови для справжнього діалогу і партнерства між молодими людьми і місцевими та регіональними властями, а також дозволяти молодим людям і їх представникам бути повноправними учасниками політики, що їх стосується. Ці структури мають бути представницькими і постійними та займатись усіма питаннями, до яких виявляють цікавість молоді люди. Крім того, можна передбачити створення спеціальної структури для обговорення або дій із якого-небудь конкретного питання. У якихось випадках може виявитися доцільним поєднання різних форм» [1].

Крім вищезгаданого джерела, явище молодіжного парламентаризму отримало своє дослідження як форма молодіжної участі у працях вітчизняних та закордонних науковців, зокрема К. Плоского, О. Хуснутдінова, Т.-М. Веламо (Tiina-Maria Levamo) [4], А. Греццел (Anu Gretschel) [4], Т. Кійлакоскі (Tomi Kiilakoski) [4], С. Лайн (Sofia Laine), П. Тасанко (Pia Tasanko), Є. Фельдманн-Войтхнія (Eva Feldmann-Wojtachnia), С. Меінхольд-Хеншель (Sigrid Meinhold-Henschel) та ін.

Втім, незважаючи на значимість проведених науковцями досліджень, у їхніх роботах залишаються недостатньо розкритими та потребують подальших розробок питання молодіжної участі у прийнятті рішень, реалізовані в усій різноманітності форм і типів молодіжного парламентаризму.

Мета статті. Головною метою роботи, спираючись на вищезначені дослідницькі лакуни, автор статті ставить дослідження системи молодіжного парламентаризму Європейського Союзу, виділивши його основні форми й типи та виявивши приклади належних практик залучення молоді до прийняття рішень у ЄС й Україні.

Виклад основних результатів. Термін «участь молоді» передбачає участь представників молоді у процесі ухвалення рішень, консультування та спільне прийняття рішень щодо розвитку молодіжної політики. Розширене трактування «участі молоді» наводиться у вступній частині Європейської хартії щодо участі молодих людей у місцевому та регіональному житті й формулюється так: «Участь у демократичному житті будь-якого суспільства – щось більше, ніж просто голосування, балотування на виборах, хоча все це теж є важливими складниками. Участь і активне громадянство означають володіння правом, засобами, простором, можливостями і, якщо необхідно, підтримкою щодо участі та впливу на прийняття рішень, а також означає участь у різних заходах і процесах для побудови кращого суспільства» [1].

Молодіжні парламенти, молодіжні ради, молодіжні форуми – це інститути молодіжного парламентаризму, які є консультативними та дорадчими формами молодіжної участі, за допомогою яких молодь країн-членів ЄС бере участь у формуванні політики Європейського Союзу [4]. Належним прикладом молодіжної участі через інститути молодіжного парламентаризму є Британська Молодіжна Рада (The British Youth Council – BYC) – незалежна благодійна програма для молоді, яка допомагає молодим людям розвивати свої інтереси на місцевому, національному, європейському та міжнародному рівнях, а також сприяти підвищенню участі молоді в житті суспільства та держави. Молодіжна Рада Великобританії отримала державне фінансування до 2020 року для підтримки своєї ініціативи «Молодіжний голос», яка містить програму «Молодіжний парламент Великобританії». Загалом Британська Молодіжна Рада об'єднує близько 230 окремих організацій, які працюють із молодими людьми на місцевому, національному та міжнародному рівнях, щоб ті мали змогу впливати на прийняття рішень на місцевому та національному рівнях [11].

Іншим належним прикладом молодіжної участі на національному рівні є Керівна Рада Молоді Кіпру. Це представницька молодіжна ор-

ганізація, до складу якої входять представники від молодіжних організацій кожної політичної партії з парламентською командою в Палаті Представників і трьох членів, які призначаються безпосередньо Радою Міністрів Кіпру. Бюджет Молодіжної Ради Кіпру забезпечується державою. Молодіжна Рада відіграє консультативну роль і може зв'язуватися з Радою Міністрів Кіпру через Міністра освіти та культури [11].

Цікавим прикладом належної практики є Молодіжна Рада Валлонії. У французькому регіоні Бельгії, Молодіжна Рада Валлонії, як формальний консультативний орган, що представляє молодих людей, збирає думки й інформацію від молоді та молодіжних асоціацій у всьому французькому регіоні країни та передає цю інформацію на громадський, національний, європейський і міжнародний рівні задля здійснення впливу на національну та міжнародну політику [11].

Участь молоді та консультації є основним принципом молодіжної політики в Люксембурзі. На національному рівні молодіжна консультація забезпечується трьома структурами: Вищою Молодіжною Радою (The Higher Youth Council), Національною Молодіжною Радою (The National Youth Council), Національною Асамблеєю Молоді (The National Assembly of Young People). Вони проводять регулярні зустрічі й відіграють провідну роль у національному структурному діалозі. Інструмент національного структурного діалогу був введений у Люксембурзі у 2013 році та містить консультації з молодими людьми щодо різноманітних питань та проведення зустрічей, на яких залучені організації та інші стейкхолдери можуть представити свої заяви та обговорити їх з політиками (міністрами) [11].

Вища Молодіжна Рада була створена в Люксембурзі законом про молодь 2008 року як дорадча рада, що вивчає молодіжні питання за власною ініціативою або за поданням уряду. Відповідно до статті 12 закону, Вища Молодіжна Рада Люксембургу рекомендує реформи та інновації, спрямовані на підвищення добробуту молоді [11].

Національна Молодіжна Рада Люксембургу є «зонтичною» організацією, яка об'єднує всі молодіжні організації Люксембургу. Її основна мета полягає у підвищенні активної участі молоді у житті суспільства та держави.

Люксембурзька палата депутатів (The Luxembourg Chamber of Deputies) організовує молодіжні конвенції у співпраці з Національною

Радою Молоді, під час яких молоді люди мають можливість засідати в парламенті країни та зустрічатися з депутатами.

Національна Асамблея Молоді Люксембургу, створена вже згаданим законом про молодь 2008 року, надає молоді та молодіжним організаціям можливість брати участь у розгляді всіх питань, пов'язаних із молодіжною політикою від імені молоді на національному та загальноєвропейському рівнях. Асамблея складається з делегатів від молодіжних організацій та неурядових організацій, уповноважених молоддю, а також окремих молодих людей (стаття 14). Пленарні засідання Національної Асамблеї Молоді Люксембургу є обов'язковими та проводяться щонайменше один раз на рік [11].

Окрім того, в Люксембурзі на місцевому рівні деякі муніципалітети організовують молодіжні ради чи молодіжні форуми, де молоді люди можуть брати участь у місцевому плануванні та розробленні рекомендацій, висловлюючи свої пропозиції, потреби або ж критику. Більшість муніципалітетів на регулярній основі скликають консультативну молодіжну комісію, в засіданнях якої може брати участь молоді і партійні представники та надати консультації щодо молодіжних або ж суміжних питань і політичних рішень на місцевому рівні [11].

Відповідно до принципу молодіжної участі, представники молоді та власне сама молодь були активно залучені до підготовки Молодіжного пакту 2012 року та Молодіжного пакту на 2017–2020 роки, які визначають основні стратегії національної молодіжної політики Люксембургу. Участь та консультації молодих людей були організовані Міністерством освіти, дітей та молоді Люксембургу у тісній співпраці з Національною Молодіжною Радою Люксембурга та «парасолькою» молодіжних центрів [11].

Окрім формальних механізмів консультацій, описаних вище, в Люксембурзі існують додаткові можливості участі молоді та її представницьких організацій у діалозі з директивними органами. Наприклад, члени Національної конференції учнів Люксембургу разом із міністром освіти, дітей та молоді Люксембургу проводили зустріч для обговорення реформи середньої освіти та мали дебати з представниками політичних партій країни. У свою чергу члени Національної Молодіжної Ради Люксембургу брали участь у слуханні з питань інтеграції молодих біженців у Палаті депутатів (парламенті) Люксембургу.

Залучення молоді до прийняття рішень у Португалії в основному здійснюється через консультування (у тому сенсі, що хоча вклад молоді ні до чого не зобов'язує, однак може розглядатися та враховуватися під час прийняття рішень) та представництво (процедури консультування проводяться в основному через молодіжні представницькі організації) [11].

Ще одним належним прикладом молодіжної участі є досвід Португалії, де консультації з молоддю на національному рівні відбуваються через: Національну Молодіжну Раду (The National Youth Council), Національну Федерацію Молодіжних Асоціацій (The National Federation of Youth Associations), Молодіжну Консультативну Раду (The Youth Advisory Council), Португальський бюджет молодіжної участі (The Portuguese Youth Participatory Budget), Шкільний спільний бюджет (The School Participatory Budget) та інші специфічні процеси та механізми, наприклад, Національний молодіжний план молоді (The National Youth Plan – PNJ) [11].

Окрім того, місцева влада в Португалії є ключовим учасником будь-якого процесу консультацій із молоддю та відіграє ключову роль у стимулюванні об'єднання структур, очолюваних молодими людьми. Активна роль міських рад має вагомим значення для створення та просування муніципальних молодіжних рад – своєрідного привілейованого публічного простору для молодіжної участі, а також для розроблення та реалізації місцевої молодіжної політики [11].

Законодавчо закріпленою молодіжна участь через інститут молодіжного парламентаризму була у Республіці Словенія. У 2010 році в Словенії був прийнятий закон «Про державні інтереси у молодіжному секторі» (Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju), який восьмою статтею визначив Молодіжну Раду уряду Республіки Словенія (The Council of the Government of the Republic of Slovenia for Youth) консультативним органом, який надає допомогу у прийнятті рішень щодо питань молоді та молодіжного сектору шляхом подання уряду Республіки Словенія та відповідним міністерствам пропозицій та рекомендацій молодих людей щодо виконання зобов'язань зі зміцнення молодіжного виміру в конкретній галузевій державній політиці [11].

Молодіжна Рада уряду Республіки Словенія є консультативним органом із питань молоді на національному рівні. Як експертний дорадчий орган уряду Республіки Словенія, вона надає допомогу в процесі прийняття рішень, що стосу-

ються проблем молодого покоління. Крім того, закон про молодіжні ради (Zakon o mladinskih svetih) надає можливості для участі молоді у прийнятті законів та інших нормативних актів, які впливають на життя та трудову діяльність молоді (стаття 5 закону) [11].

Варто також додати, що закон Словенії про державні інтереси в секторі молоді визначає структурований діалог та його важливість у формуванні молодіжної політики на національному та місцевому рівнях. Структурний діалог – це відкритий, прозорий, довготривалий, безперервний та систематичний діалог між молодими людьми та відповідальними особами на національному та місцевому рівнях у молодіжному секторі. За цим визначенням структурний діалог у Словенії пов'язаний не тільки з політичними дебатами та діалогом щодо європейського співробітництва у молодіжній сфері, це ширший процес консультацій із молоддю. Національна програма молоді Республіки Словенія на 2013–2022 роки визначає розвиток стійких механізмів консультацій із молоддю як одну з найважливіших цілей та підкреслює структурний діалог як важливу частину цих консультацій. Головним актором структурного діалогу є Молодіжна Рада Словенії (The Youth Council of Slovenia), яка очолює національний підготовчий процес для реалізації структурного діалогу на рівні ЄС. Приміром, Молодіжна Рада Словенії використовує різні методи консультацій із молоддю: місцеві консультації або ж ворк-шопи (семінари, симпозиуми, конференції, засідання) з молодими людьми на відповідну тему, що проводиться в різних містах республіки. Висновки цих заходів служать основою для розвитку подальшої діяльності на національному рівні – загальнонаціональній конференції, де молоді люди разом із професіоналами з різних галузей знань обговорюють теми та висновки місцевих консультацій та ворк-шопів, на основі чого готується фінальний документ, який у подальшому представляється на Європейській молодіжній конференції [11].

Молодіжні організації Республіки Словенія, які діють на місцевому рівні, демонструють зацікавленість у процесі розроблення політики на рівні муніципалітетів. Відповідно до статті 5 Закону «Про Молодіжну Раду» Республіки Словенія (Youth Council Act), молодіжні ради місцевих громад надають можливості для участі у впровадженні політик, що впливають на життя та трудову діяльність молоді. Проте молодіжні ради були створені лише у декількох місцевих громадах [11].

Вартим уваги є й досвід найближчого сусіда України – Республіки Польща, де єдиною специфічною формою участі молоді в політичному житті та справах держави, передбаченою законодавством, є комунальні та муніципальні молодіжні ради. Однак межі участі молоді у формуванні політики на місцевому рівні в польському законодавстві описуються лише в загальних рисах. Водночас на загальнонаціональному рівні відсутні державні директиви, які б зобов'язували державні органи влади й управління та інші установи проводити консультації в молодіжних спільнотах. Проте варто зазначити, що будь-які законодавчі ініціативи, висунуті пропозиціями уряду Республіки Польща, повинні проходити громадські обговорення [11].

Діяльність комунальних молодіжних рад Польщі регулюється законом про місцеве самоврядування, зокрема у статті 5b сказано, що згідно із заявою відповідних громад, рада громади може дати згоду на створення комунальної молодіжної ради консультативного характеру. Однак законом не визначено цілей таких комунальних молодіжних рад, вони консультують громадські та муніципальні ради з молодіжних питань. Окрім дорадчої та консультативної діяльності для органів місцевого самоврядування, комунальні молодіжні ради сприяють активному громадянству та демократичним практикам серед молоді, а також визначають місцеві потреби молоді у своїй громаді [4; 11].



Схема 1. Основні інституційні форми ІМП



Схема 2. Основні типи молодіжного парламентаризму

Загалом вивчаючи молодіжну участь у прийнятті рішень через інститути молодіжного парламентаризму усіх країн-членів Європейського Союзу, автор дійшов висновку, що у сучасний період свого розвитку молодіжний парламентаризм у ЄС представлений різними типами та формами.

На основі проведеного аналізу, автором виділено такі основні форми молодіжного парламентаризму (схема 1).

Окрім того, автор дійшов висновку, що все різноманіття типів молодіжного парламентаризму проявляється в назві інститутів молодіжного парламентаризму (парламент, рада, форум, ін.); в процедурі їх формування (вибори, делегування, конкурс); в органі, при якому створений ІМП (при законодавчому, виконавчому органі державної влади або органі місцевого самоврядування чи незалежно від будь-якого органу влади); у функціях і напрямках діяльності ІМП.

Автором пропонуються типи молодіжного парламентаризму (схема 2).

Розглянемо декілька прикладів представлених вище типів молодіжного парламентаризму країн-членів ЄС та України, які автор зараховує до належної практики молодіжної участі у прийнятті рішень через ІМП.

– «ІМП структура представницького органу влади» (може мати різний правовий статус: науково-консультативного, дорадчо-консультативного, дорадчо-виконавчого органу).

Належним прикладом функціонування такого типу молодіжного парламентаризму серед країн-членів ЄС є молодіжні консультативні ради при регіональних та місцевих представницьких органах влади Республіки Хорватії. У Хорватії був прийнятий закон про консультативні ради з питань молоді, метою якого є посилення участі молоді у державних справах та активне залучення молодого покоління до громадського життя. Головна роль молодіжних рад полягає у консультуванні регіональних та місцевих представницьких органів влади щодо молодіжних проблем та з питань, що цікавлять молодь [11].

У Польщі діє кількасот структур молодіжного парламентаризму цього типу при самоврядуванні різних рівнів – від гмінного самоврядування через повітове до воєводських. Молодіжні ради гмін скликаються на основі ст. 5b закону про гмінне самоврядування, за яким «Рада гміни за пропозицією зацікавлених сторін може висловити згоду на утворення молодіжної ради гміни, що має консультативний характер», також «Рада гміни, закликаючи молодіжну раду гміни, надає їй статут, що визначає порядок вибору її членів і принципи дії» [4; 11].

В Україні до такого типу структур молодіжного парламентаризму належать: Молодіжний Парламент Кременської міської ради (Луганська обл.) – консультативно-дорадчий орган при Кременській міській раді [6] та Молодіжний парламент міста Маріуполя (Донецька обл.) – консультативно-дорадчий представницький орган із питань молодіжної політики при Маріупольській міській раді [7].

– *«ІМП, утворений при органах виконавчої влади».*

Належним прикладом у ЄС є Консультативна рада з питань молоді Португалії (Conselho Consultivo da Juventude) – дорадчий орган уряду Португалії, який очолює міністр, відповідальний за молодіжну політику. Консультативна рада з питань молоді Португалії складається з 23 організацій, що представляють найрізноманітніші інтереси молоді та інших організацій, які здійснюють свою діяльність у молодіжній сфері. Рада збирається, як правило, кожні 3 місяці або позачергово, коли її скликає голова [11].

Далі розглянемо досвід найближчих сусідів України. Цікавим прикладом визначеного типу молодіжного парламентаризму є досвід Австрії. У її федеральних землях функціонують молодіжні ради, які є консультативними органами регіональних урядів та молодіжних відомств та складаються з представників молодіжних організацій. Регіональні молодіжні ради існують в округах (федеральних землях) Бургенланд, Нижня Австрія, Зальцбург, Штирія, Верхня Австрія, Відень та Форарльберг. На місцевому рівні молодіжні ради існують у різних містах і навіть районах міст (Відень) [11].

У Чеській Республіці партнером уряду є Національна молодіжна рада (Česká rada dětí a mládeže – CRDM), утворена у 1998 році з метою сприяння створенню умов для якісного життя та загального розвитку дітей та молоді Чехії. CRDM як інститут громадянського суспільства не потребує консультування та участі політиків і представників органів влади, однак і рішення На-

ціональної Молодіжної Ради також не є обов'язковими для органів влади та місцевого самоврядування й політиків. Проте організація здатна впливати на законотворчий процес через адвокацію та представництво законних прав та інтересів молоді Чеської Республіки [11].

У Румунії на національному рівні діє Консультативна рада з питань молоді (Consultative Council on Youth Issues – CCYI) при Міністерстві молоді та спорту, яка бере участь у розробленні молодіжної політики на центральному рівні та здійснює моніторинг її реалізації [11].

До молодіжних рад України такого типу належить Молодіжна рада при виконавчому комітеті Бердянської міської ради Запорізької області – це «неполітичний консультативно-дорадчий орган із питань молодіжної політики, покликаний сприяти взаємодії виконавчих органів місцевого самоврядування, молоді та молодіжних громадських організацій міста, забезпечувати узгодженість дій у вирішенні питань, пов'язаних із життям молоді та участю її в усіх сферах життя суспільства в місті» [9].

– *«ІМП – громадська організація».*

Вартим уваги та прикладом типу «ІМП – громадська організація» серед наднаціональних структур молодіжного парламентаризму є Всесвітній Молодіжний Парламент (The World Youth Parliament – WYP) – постійно діючий форум для діалогу молоді з усього світу, де молоді люди незалежно від їхнього віросповідання, культури або соціального стану можуть об'єднатися й обговорити молодіжні проблеми, провести власні дослідження та представити їх результати всьому світові. Організація заснована у 1981 році, а її міжнародний офіс знаходиться в столиці Італії, Римі. Членом Всесвітнього Молодіжного Парламенту може стати молода людина віком від 16 до 30 років, однак головною цільовою аудиторією є молодь «університетський віку». Діяльність організації координується на трьох рівнях: 1) місцеві конференції/з'їзди молоді, 2) національні молодіжні парламенти, 3) постійно діючі міжнародні пленарні засідання [12].

Серед молодіжних парламентів у нашій державі, належним прикладом «молодіжний парламент – громадська організація» є Молодіжний Парламент Кременчука, утворений у 1998 році як громадська організація. У 2001 році всі діючі міські молодіжні громадські організації та органи студентського самоврядування вищих навчальних закладів провели установчу сесію спілки молодіжних організацій «Молодіжний Парламент Кре-

менчука». Згодом молодіжному парламенту був наданий статус дорадчого органу Кременчуцької міської ради Полтавської області [5].

Головною метою діяльності Молодіжного Парламенту Кременчука є забезпечення впливу молодих громадян на прийняття рішень усіма органами, установами та організаціями, що мають в Україні публічно-правові повноваження. Діяльність молодіжного парламенту спрямована на налагодження діалогу, обміну інформацією та співпраці між молодіжними громадськими організаціями Кременчука, органами студентського та учнівського самоврядування, а також між ними та органами влади, інститутами громадянського суспільства, які впливають на прийняття рішень у державі [5].

– «ІМП – соціальна програма» ведеться органами законодавчої, виконавчої влади або місцевого самоврядування, одним чи декількома молодіжними громадськими об'єднаннями. Головною метою такого типу молодіжного парламентаризму є безпосереднє формування для молоді можливостей прийняття участі у житті своєї громади, міста, області, регіону чи загалом держави безпосередньо в процесі реалізації тих чи інших управлінських рішень, а також проведення контролю над їх виконанням. Здебільшого це освітні проекти для молоді, учасники яких не тільки отримують корисні знання і досвід про роботу державного апарату своєї країни, його внутрішньодержавну структуру, але й мають безпосередню можливість взяти участь в управлінні державними справами.

Одним із належним прикладів такого типу молодіжного парламентаризму в ЄС є Молодіжний парламент Португалії – освітня програма парламенту країни, спрямована на сприяння підвищення громадянськості та соціальної відповідальності, а також на посилення інтересу молоді до громадянської та політичної участі [11].

У Німеччині функціонують земельні (федеральні) молодіжні парламенти (Jugendlandtage) як інструмент громадянської освіти [11].

У Латвії молодіжний парламент – це освітній проект латвійського парламенту, який надає молодим громадянам можливість висловлювати та захищати свої ідеї, а також ознайомитись зі щоденною діяльністю членів парламенту, щоб через отриманий досвід зрозуміти конкретні потреби законодавчої роботи [11].

«Молодіжний парламент Кіпру» є навчальною програмою, уперше організованою парламентом Греції у 1995–1996 навчальному році й відтоді щорічно проводиться парламентом країни за підтримки Міністерства освіти і культури Республіки Кіпру.

Участь у програмі можуть брати молоді люди, які отримують середню освіту (максимальний вік для учасників – 21 рік). Щороку обирається нова тема для обговорення учасниками навчальної програми, але мета залишається незмінною – залучення молоді до «громадянства», виходячи з його розуміння в часи Давньої Греції, коли «громадянами» вважалися ті, хто мав законне право брати участь у справах держави. Резолюція учасників програми надається парламентам Греції та Кіпру [11].

В Україні у 2015–2016 рр. громадська організація «Ліга інтернів», заснована випускниками «Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади», спільно з Програмою USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичність», проводила моделювання роботи Верховної Ради України «Ліга молодих парламентарів». Це інтелектуальна гра, що відтворює основні принципи роботи українського парламенту. На місці народних депутатів були молоді люди, які упродовж двох днів не тільки опановували засади роботи Верховної Ради України, а й працювали над підготовкою спільного законопроекту [2].

З огляду на вищевикладене, порівнявши досвід залучення молоді до процесу прийняття рішень через інститути молодіжного парламентаризму в країнах-членах ЄС та Україні, автор статті вважає, що в нашій державі існуючі молодіжні парламентські структури не справляють суттєвий вплив на прийняття державно-управлінських рішень незалежно від їх форми чи типу.

Висновки і пропозиції. Хоча підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом вивело на новий, більш високий рівень взаємодію між її сторонами як безпосередньо у сфері розвитку громадянського суспільства, так і стосовно активізації громадянської участі у прийнятті рішень, проте у сфері молодіжної участі гостро постало питання визначення оптимальних інструментів залучення молоді до процесу прийняття рішень як на національному, так і на місцевому рівнях відповідно до європейських стандартів.

Важливим інститутом громадянського суспільства ЄС, новою організаційною формою представницької участі молоді у прийнятті рішень є молодіжний парламентаризм, інститути якого швидкими темпами розвиваються і в нашій державі на місцевому рівні. Однак проведений аналіз діяльності вітчизняних молодіжних парламентських структур указує на необхідність удосконалення механізмів його запровадження у систему державного управління в Україні,

зокрема через поглиблене вивчення належних практик та подальших наукових розробок, які в перспективі можуть бути застосовані як інформаційно-аналітичні матеріали у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з метою вдосконалення процесу залучення молоді до прийняття державно-управлінських рішень відповідно до сучасного європейського вектору розвитку української держави.

Список використаної літератури:

1. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні (21 травня 2003 р.). URL: http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf.
2. Завершено конкурс на участь у моделюванні роботи Верховної Ради України «Ліга молодих парламентарів». URL: <http://www.interns.org.ua/content/zaversheno-konkurs-na-uchast-u-modelyuvanni-roboty-verhovnoyi-rady-ukrayiny-liga-molodyh>.
3. Колесніченко Н. Становище молоді як одна з гуманітарних проблем нашого часу. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Т. 23. Вип. 10. Політичні науки. Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2002. С. 88–90.
4. Молодежное участие. Надлежащая практика в различных формах региональной и местной демократии. / А. Gretschel, Т. Levamo, Т. Kiilakoski та ін. // Финская Молодежная Исследовательская Сеть и Молодежное Исследовательское Общество Финляндии. 2016. URL: http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/gretschel_levamo_kiilakoski_pdf.pdf.
5. Молодіжний парламент м.Кременчуг, Полтавська обл. URL: <http://molod.org.ua/>.
6. Положення про Молодіжний Парламент Кременської міської ради // Офіційний веб-сайт Кременської міської ради. URL: <http://kremrada.gov.ua/index.php/dokumenti/rishennya-vikonavchogokomitetu/item/2533-228-pro-polozhennia-pro-molodizhnyi-parlament-kreminskoj-miskoi-rady>.
7. Положення про Молодіжний парламент м. Маріуполя // Офіційний сайт Маріупольської міської ради. URL: <http://marsovet.org.ua/upload/documents/file/10721483024851.doc>.
8. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990.
9. Положення про Молодіжну раду при виконавчому комітеті Бердянської міської ради // Бердянська міська рада. URL: http://bmr.gov.ua/fileadmin/documentation/cityhall_decisions/2005/rv_749_19_12_2005d2w.doc.
10. Have your say! Manual on the revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. Council of Europe Publishing. 2015. URL: <https://rm.coe.int/16807023e0/>.
11. Youth Wiki project // European Commission. EACEA National Policies Platform. URL: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/youthwiki/countries>.
12. World Youth Parliament – WYP. World Youth Parliament. URL: <http://en.wyparliament.org/>.

Савчук Л. С. Молодежный парламентаризм как институциональная форма участия молодежи в процессе принятия решений: опыт Европейского Союза и Украины

В статье освещены надлежащие практики стран-членов Европейского Союза по привлечению молодежи к процессу принятия решений через институты молодежного парламентаризма – новой институциональной формы молодежного участия на национальном, региональном и местном уровнях. Исследовано отечественный опыт молодежного участия через молодежные парламентские структуры «на местах». Предложено базовую типологизацию молодежного парламентаризма и выделены его основные институциональные формы.

Ключевые слова: молодежь, молодежный парламентаризм, институты молодежного парламентаризма, молодежное участие, принятие решений.

Savchuk L. S. Youth parliamentary system as institutional form of youth participation in decision-making: experience of the EU and Ukraine

The article describes relevant practices of the member states of the European Union with regard to engagement of the youth in decision-making via the youth parliamentary system as new institutional form of youth participation at the national, regional and local levels. The national experience of youth participation via the local youth parliamentary structures is studied. The basic classification of the youth parliamentary system is suggested, and main institutional forms thereof are stated.

Key words: youth, youth parliamentarism, institutions of youth parliamentarism, youth participation, decision-making.

О. В. Сергієнко

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

ДЕРЖАВНИЙ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стаття присвячена питанням особливостей державного архітектурно-будівельного контролю як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття державного архітектурно-будівельного контролю. Розглянуто види об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю. Визначено об'єкти громадянського контролю у сфері державного архітектурно-будівельного контролю. Напрацьовано рекомендації щодо здійснення громадянського контролю у сфері державного архітектурно-будівельного контролю.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт будівництва, громадянський контроль, державний архітектурно-будівельний контроль, громадянський контроль в галузі містобудування.

Постановка проблеми. Система державного архітектурно-будівельного контролю з часів становлення незалежності української держави перебуває у стані постійного реформування. Головною особливістю цих реформ є здійснення постійного перерозподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також структурних елементів цих органів: від підрозділів міністерства до створення спеціальних органів місцевого самоврядування з питань державного архітектурно-будівельного контролю. Це нескінчене реформування викликане наявністю діалектичної суперечності між ментальним розумінням контрольних систем, сформованим за часів існування Радянського Союзу, та необхідністю наближення цих систем до інститутів Європейського Союзу. Окрім того, до цієї діалектичної суперечності долучається конфлікт поділу повноважень державної влади та місцевого самоврядування, що виражається, насамперед, постійним бажанням органів державної влади централізувати функції контролю на противагу бажанню органів місцевого самоврядування до децентралізації таких повноважень. Тому постає очевидна необхідність в усвідомленні поточного стану реформування державного архітектурно-будівельного контролю та з'ясуванні стану громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в даній галузі.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення поняття державного архітектурно-будівельного контролю як сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю у цій сфері, її складників, спираючись на аналіз правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, здійснення їх групування та структуривання, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

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

– з'ясувати суть поняття державного архітектурно-будівельного контролю, його змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта відповідно до норм чинного законодавства України;

– виявити та розглянути особливості кожного об'єкта державного архітектурно-будівельного контролю як об'єкта громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– визначити наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в структурі державного-архітектурно-будівельного контролю.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено висвітленню змісту державного архітектурно-будівельного контролю як сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування, з ура-

хуванням їхніх специфічних рис – процесу галузевого контролю та його результатів, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

Дослідження із зазначеної теми знаходимо у роботах В.Б. Аверьянова, Д.Н. Букаренка, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, П.В. Ковалю, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, П.А. Мяткова, Д.М. Овсяненка, Т.Ф. Панченка, А.М. Рудницького, Ю.А. Тихомирова, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до другого абзацу статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним наглядом (контролем) розуміється «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [1].

Зважаючи на тотожність нагляду та контролю у розумінні вищезначеного закону та семантики української мови [2, с. 156], у цій статті сконцентруємося на особливостях державного архітектурно-будівельного контролю, залишивши архітектурно-будівельний нагляд для дослідження у подальших статтях. У зв'язку з цим розглянемо положення спеціального закону в галузі містобудування.

Так, відповідно до першого абзацу частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розуміємо, що «державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проєктувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт» [3]. Відповідно до абзацу третього цієї частини статті, такий контроль здійснюється у формі двох заходів: планової та позапланової

перевірки, що повністю кореспондує з вимогами статті 5 Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо заходів планового контролю та статті 6 зазначеного Закону щодо заходів позапланового контролю.

Отже, відповідно до норм вищезначених Законів можемо зробити висновок, що об'єктами громадянського контролю у галузі державного архітектурно-будівельного контролю є діяльність органу державної влади з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду та органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними заходів планового та позапланового контролю суб'єктів господарювання у сфері містобудування.

Розглянемо специфіку цих заходів та наявність у них будь-яких форм громадянського контролю.

Насамперед, плановий контроль здійснюється відповідно до плану, затвердженому органом архітектурно-будівельного контролю, що передбачено статтею 5 Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, абзацом четвертим частини першої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пунктом 6 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [4]. Останнім визначається порядок формування плану перевірок на основі «критерію, яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудування. У розумінні статті 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» під ступенем ризику необхідно розуміти клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд. Проте зазначеною постановою порядок включення суб'єктів господарювання залежно від ступеня ризику не визначено. Тож, для прикладу, аналізуючи річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) Державної архітектурно-будівельної інспекції України за діяльністю суб'єктів господарювання на 2018 рік [5], затвердженого наказом Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 29.11.2017 р. № 1788, зрозуміти наявність у плані одночасно об'єктів високого та низького ступеню ризику, практично за повної відсутності об'єктів із середнім ризиком, викликає питання щодо реального врахування критерію при формуванні такого плану. Жодних форм громадянського контролю за формуванням планів заходів державного архітектурно-бу-

дівельного контролю Законом не передбачено. Єдиною формою такого контролю може бути розгляд проекту зазначеного плану на засіданнях громадських рад, що, безумовно, є необхідною, але недостатньою формою громадянського контролю за діяльністю органів архітектурно-будівельного контролю.

Важливим є питання недопущення дублювання різними органами архітектурно-будівельного контролю функції контролю за одними і тими ж об'єктами контролю. Так, відповідно до пункту 7 частини 1 статті 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо виконання функцій дозвільної системи в галузі будівництва повноваження розподіляються між центральним органом державного архітектурно-будівельного контролю відповідно до класу наслідків об'єкта будівництва чи особливостей розташування таких об'єктів, проте щодо розподілу повноважень державного архітектурно-будівельного контролю між органами такого контролю нормами Закону чітких критеріїв не визначено, натомість міститься посилення відповідно до пункту 8 частини першої зазначеної статті Закону. Виправлення зазначеного становища здійснене через прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [6], з урахуванням норм перехідних положень Закону, прийнятими Верховною Радою України як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [7], яким розподілено повноваження щодо державного архітектурно-будівельного контролю, теж не встановлено. На практиці розподіл повноважень щодо державного архітектурно-будівельного контролю здійснюється аналогічно до розподілу повноважень у дозвільній системі. Очевидно, що це потребує врегулювання на рівні Закону.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності передбачено внесення інформації про проведення заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої системи державного нагляду (контролю), порядок функціонування якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного на-

гляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей» [8]. Головною особливістю системи, функціонування якої забезпечує Державна регуляторна служба України, є «автоматизоване виявлення суб'єктів господарювання, які на відповідний плановий період включені до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), та формування проекту плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) на плановий період», проте сьогодні така система діє лише як пілотний модуль [9].

Отже, чи вичерпуються заходи державного архітектурно-будівельного контролю плановими та позаплановими заходами? Є перелік питань, що виходять за межі такого розуміння заходів. Так, відповідно до частини 3 статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» існує контрольний захід – отримання відповідних висновків, проте Законом це поняття не розкривається. Також абзацом четвертим частини сьомої зазначеної статті Закону однією з причин відмови у виданні сертифіката є невідповідність об'єкта проектній документації на будівництво такого об'єкта та/або вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, що встановити без проведення заходу державного архітектурно-будівельного контролю не можливо, але Законом форма проведення такого заходу не визначається. Проте абзацом другим пункту 25 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [10] передбачено, що «під час розгляду питання прийняття в експлуатацію об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, орган державного архітектурно-будівельного контролю має право оглядати об'єкт із здійсненням фото- та відеофіксації, відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати проектну та виконавчу документацію, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, отримувати матеріали, відомості, довідки, пояснення з питань, що виникають під час огляду об'єкта, та залучати установи, організації, зокрема громадські об'єднання осіб з інвалідністю, державні органи (іх консультативно-дорадчі органи)», тобто з'являється ще одна форма контролю – огляд, непередбачена

ні нормами Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ні нормами Закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Окрім того, вищезначеною нормою порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів передбачена форма громадянського контролю у вигляді залучення представників громадськості до такого огляду. Необхідно зазначити, що громадськість залучається для виявлення відхилень на об'єкті будівництва, але не для спостереження за заходом державного контролю, тож така форма залучення громадськості є недостатньою.

Чи передбачено будь-які форми громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади під час здійснення ними заходів архітектурно-будівельного контролю, окрім дорадчої діяльності громадських рад при таких органах? На жаль, законодавство України таких форм не передбачає.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на викладене вище можемо зробити такі висновки:

1) державний архітектурно-будівельний контроль є сукупністю особливих об'єктів – планових та позапланових заходів, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності;

2) законодавче регулювання заходів державного архітектурно-будівельного контролю є недостатнім та містить невизначені форми такого контролю, зокрема огляд. Регулювання таких об'єктів постановами Кабінету Міністрів вносить додаткові неузгодженості, які зумовлюють дезорганізацію у процесі здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю та дають можливість до прояву корупційного фактора;

3) єдиною формою громадянського контролю за органами державного архітектурно-будівельного контролю є участь у дорадчих органах (громадських радах), що є недостатньою і вкрай обмеженою формою громадянського контролю, адже не дає можливості контролювати діяльність таких органів у галузі контролю.

4) Із метою здійснення повноцінного регулювання питання громадянського контролю за діяльністю органів державного архітектурно-будівельного контролю необхідно здійснити законодавче закріплення норм щодо чіткого розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, приведення норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до норм

Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо виключення форм державного контролю, непередбаченого останнім, забезпечити права громадянського суспільства на громадянський контроль шляхом визначення різних форм такого контролю: від розширення прав на контроль громадянами та громадськими організаціями до здійснення заходів спільного контролю, що повинно знайти своє відображення шляхом прийняття єдиного кодифікованого закону – Містобудівного кодексу України.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
2. Сергієнко О. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності. Наше право. № 3. 2015. С. 156.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю». Урядовий кур'єр. 2011. № 99.
5. Режим електронного документа. URL: <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dodatok-do-nakazu-1788.pdf>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю». Урядовий кур'єр. 2015. № 166.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Відомості Верховної Ради. 2015. № 28. Ст. 236.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 387 «Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей». Урядовий кур'єр. 2015. № 166.
9. Режим електронного документа. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/onovleno-pilotnyj-modul-integrovanoyi-avtomatyzovanoyi-sistemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu/>
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів». Урядовий кур'єр. 2011. № 79.

Сергиенко А. В. Государственный архитектурно-строительный контроль как совокупность объектов гражданского контроля в сфере градостроительства

Статья посвящена вопросам особенностей государственного архитектурно-строительного контроля как специфической совокупности объектов гражданского контроля над деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие государственного архитектурно-строительного контроля. Рассмотрены виды объектов государственного архитектурно-строительного контроля. Определены объекты гражданского контроля в сфере государственного архитектурно-строительного контроля. Нарботано рекомендации по осуществлению гражданского контроля в сфере государственного архитектурно-строительного контроля.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект строительства, гражданский контроль, государственный архитектурно-строительный контроль, гражданский контроль в области градостроительства.

Serhiienko O. V. State architecture-building control as a combination of objects of public control in the field of the city building

The article is devoted to the issues of the features of state architectural and construction control as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of state architectural-building control is defined. The types of objects of state architectural and building control are considered. The objects of public control in the field of state architectural-building control are determined. Recommendations on implementation of public control in the field of state architectural and building control are worked out.

Key words: city planning, urban development, urban construction object, construction site, public control, state architectural and building control, public control in the field of urban development.

Г. М. Шаульська

здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ

У статті розглянуто еволюцію категорії публічного адміністрування в працях світових та вітчизняних учених, мислителів та діячів. В умовах реформування системи публічного управління (державного управління та місцевого самоврядування) такий аналіз необхідний для розроблення моделі публічного адміністрування в Україні. Активне, розвинуте громадянське суспільство, без якого не може бути публічного адміністрування, можливо створити шляхом удосконалення механізмів взаємодії влади і суспільства, для чого також необхідно досліджувати генезис категорії публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, механізми публічного адміністрування.

Постановка проблеми. Інтерес до проблематики публічного адміністрування у вітчизняному науковому середовищі існує вже давно, а в умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування він лише підсилюється. Пошуки ефективної моделі управління в державі з дієвими, конструктивними механізмами взаємодії влади і суспільства – потреба сьогодення задля стабілізації та подальшого демократичного розвитку України.

Країни Заходу, що вже пройшли цей шлях, накопичили досвід, який, безумовно, дуже корисний для нашої держави, але й напрацювання вітчизняних науковців також заслуговують на увагу. Короткий огляд зарубіжних і вітчизняних наукових досліджень щодо трактування основних понять, які використовуються в публічному адмініструванні; історії розвитку цього явища; питань реалізації публічної влади (функцій, принципів, форм, методів, механізмів та технологій); побудови органів публічного адміністрування; проблем реформування системи у світі та в нашій країні, необхідний і практикам-реформаторам, які здійснюють реформи системи публічного управління, і науковцям для подальшої наукової роботи.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика публічного адміністрування розкривається в роботах В. Авер'янова [1], Р. Андрюкайтене, К. Ващенко, В. Воронкової, Й. Ввайнхардт, В. Банаха, Ю. Барабаша [2], Ю. Битяка [3], О. Данильяна, А. Коваленка, О. Копиленка [4], О. Кордуна [5], А. Мацюка [4], А. Міненка [6], Р. Павленка, О. Сосніна, В. Цветкова [7], С. Чернова [8] та інших. Серед зарубіжних до-

слідників виділяють наукові роботи В. Вільсона, А. Файоля, Л. Уайта, Ч. Барнарда, Г. Саймона, Д. Уалдо, М. Крозье, П. Дракера, У. Нісканена, Е. Далшира, Д. Марча та Й. Олсена, Д. Осборна, Т. Геблера та інших.

Мета статті. Головною метою роботи є короткий теоретико-методологічний аналіз еволюції категорії публічного адміністрування в працях світових та вітчизняних учених, мислителів та діячів для подальшого наукового розроблення та більш глибокого розуміння процесів удосконалення сучасної системи публічного управління з ефективними механізмами взаємодії влади і громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Уперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» в 1887 р. увів майбутній 28-й президент США В. Вільсон (1856-1924) в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration»), за допомогою якого було сформовано окремих науковий та освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі В. Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду; по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами» [9].

Деяко пізніше французький інженер та науковець А. Файоль (1841–1925) розробив і запровадив систему управління виробництвом. У центрі цієї системи постала адміністративна доктрина, що визначала суть адміністративних функцій, їхнє призначення, принципи адміністративного керування тощо. Основні теоретичні висновки

Файоля щодо проблем удосконалення управління викладені в його книзі «Загальне і промислове управління» (1916) [10]. Відомі також його твори «Наукова організація праці» і «Позитивне управління».

Підсумувавши цілісно (але кожен по-своєму), описали предмет нової науки Public Administration, чим заклали її основи Л. Уайт (1891–1958), який написав перший підручник «Вступ до вивчення державного управління» (1926 р.), Ч. Бернард (1886–1961) – «Функції виконавчої влади» (1938 р.), Д. Уалдо (1913–2000) – «Адміністративна держава» (1948 р.).

У 1947 р. американський учений Саймон Г.-А. (1916–2001) опублікував одну з декількох своїх книг з теорій організації прийняття рішень «Адміністративна поведінка» (“Administrative Behavior”) [11]. У ній він описав ділову фірму як адаптивну систему, що включає матеріальні, людські та соціальні компоненти, пов’язані між собою комунікаційною мережею і загальним прагненням її членів співпрацювати один з одним для досягнення загальних цілей. Його модель обмеженої раціональності використовують у нормативних рекомендаціях і навіть у комп’ютерних програмах, теорію яких Г.-А. Саймон глибоко розробляв.

Французький соціолог М. Крозьє (1922–2013) автор відомих праць «La Phenomene bureaucratique» – «Феномен бюрократії» (1963 р.) [12], «Блоковане суспільство» (1970) та ін. Відповідно до його концепції, функціонування або дисфункціонування організацій (адміністративних, індустріальних) складають основні феномени сучасних суспільств. Прихильник помірною функціоналізму. Запропонував свою теорію реформування суспільства, у якій відстоював нову логіку перетворень, спираючись на реалії постіндустріальних суспільств. Робив акцент на людських соціальних аспектах розвитку суспільства й обґрунтовував необхідність нового підходу до використання людських ресурсів через «обережну» стратегію «навчання» індивідів новим поведінням і новим моделям їх взаємовідносин у соціальному просторі.

Теорія та методологія публічного адміністрування знайшли відображення також у працях П. Дракера «Ефективна виконавча влада» (1966 р.), У. Нісканена «Бюрократія та репрезентативне державне управління» (1971 р.), Е. Далшира «Публічне адміністративне управління» (1973 р.), Д. Марча та Й. Олсена «Переосмислюючи інститути» (1989 р.), Д. Осбор-

на та Т. Геблера «Переосмислюючи державне управління» (1992 р.).

Отже, публічне адміністрування увійшло в обіг у другій пол. XIX ст., що створило умови для його подальшого еволюціонування.

Аналізуючи праці зарубіжних дослідників, необхідно додати й здобутки українських учених, монографічні роботи яких розкривають досить широкий спектр зазначеної проблематики. Так, у монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право» за загальною редакцією В. Авер’янова [1] висвітлюються актуальні теоретичні та практичні проблеми запровадження і розвитку демократичних засад державного управління в Україні у світлі сучасних процесів реформування вітчизняної галузі адміністративного права.

В іншій монографічній роботі «Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України» за редакцією Ю. Барабаша [2] аналізуються питання конституційно-правового змісту принципу демократичного врядування, фактори, що впливають на становлення демократії в Україні, публічно-правова характеристика контролю в демократичній республіці, конституційних засобів забезпечення демократичних засад при формуванні та у процесі діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні.

Монографія «Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції» за редакцією Ю. Битяка, О. Данильяна [3] присвячена дослідженню правових основ формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції, визначенню ролі верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади. У монографії також розглядаються досвід удосконалення органів державної влади європейських країн та можливості його застосування в Україні, теоретико-правові аспекти функціонування місцевих органів влади.

Реформі виконавчої влади, зокрема органів центральної виконавчої влади присвячено монографію «Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні» О. Кордуна, К. Ващенко, Р. Павленка [4]. У роботі наведено теоретичні роздуми і щодо сутності публічної влади в пострадянському суспільстві та запропоновано практичні рекомендації щодо шляхів подолання існуючих проблем у реалізації державної влади.

Теоретико-методологічні засади механізму публічного управління – якісно нової моделі регулювання суспільства обґрунтовано у монографічній роботі А. Міненка «Публічне управління: теорія та методологія» [6]. Автором приділено увагу необхідності впровадження сучасної моделі в Україні з метою забезпечення ефективного функціонування державних інституцій і органів місцевого самоврядування через процедуру залучення до цього процесу добровільних об'єднань громадян.

І. Процюк у монографічній роботі «Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління» [13] досліджує основні форми державного правління в сучасних розвинених державах і показує своєрідність варіантів прояву принципу поділу державної влади. Аналізує становлення форми державного правління й моделі поділу державної влади в процесі конституційного реформування в Україні в роки незалежності, а також основні напрями її вдосконалення.

Висвітленню теоретичних проблем наукового осмислення сутності та особливостей трансформаційних процесів, що відбуваються у посттоталітарних країнах, зокрема в Україні, присвячена монографія В. Цветкова, І. Кресіна, А. Коваленко «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти» [7]. Показано, що реформування державного управління передбачає створення нової системи демократичних інститутів, децентралізацію управління та деконцентрацію політичної, державної влади, реформу системи державної служби.

У колективній монографії «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» за загальною редакцією С. Чернова [8], представлено концептуальний аналіз публічного управління та адміністрування. У монографії розкривається вітчизняний і зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування, представлений досвідом європеїзації публічного управління та адміністрування посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи, а також вплив цього процесу на публічне управління та адміністрування в Україні.

Такий далеко не повний перелік наукових праць, які заслуговують на увагу, і наукова робота триває, адже публічне адміністрування лише починає розвиватися в нашій державі.

Висновки. Аналіз еволюції категорії публічного адміністрування в працях світових

та вітчизняних учених засвідчив: як поняття воно увійшло до обігу у другій пол. XIX ст., що створило умови для його подальшого розвитку. Сьогодні праці західних і вітчизняних науковців допомагають: розкрити трактування основних понять публічного адміністрування; відстежити історію розвитку цього явища; з'ясувати питання реалізації публічної влади (форми, функції, принципи, методи, механізми) та побудови органів публічного адміністрування; розкрити проблеми реформування системи у світі та в нашій країні. Такий аналіз потрібен для подальшого наукового розроблення проблематики публічного адміністрування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / За заг. ред. В. Авер'янова. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2010, 495 с.
2. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України: монографія / Ю. Барабаш ... [та ін.]; за заг. ред. Ю. Барабаша; Нац. ун-т «Юридична академія імені Ярослава Мудрого», Наук.-дослід. ін-т правознавства. Харків: Право, 2013. 269 с.
3. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / Ю. Битяк, О. Данильян, О. Дзьобань та ін.; за ред. Ю. Битяка, О. Данильяна. Харків: Право, 2010. 384 с.
4. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: Монографія / А. Мацюк; за науковою редакцією О. Копиленка. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
5. Кордун О., Ващенко К., Павленко Р. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: монографія. Київ: МАУП, 2000. 248 с.
6. Міненко М. Публічне управління: теорія та методологія: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
7. Цветков В., Кресіна І., Коваленко А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 2003. 495 с.
8. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
9. Wilson W. The Study of Administration. Discipline and History. Political Science in the United

- States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993. 315 p.
10. Файоль А. Общее и промышленное управление / Библиотека журнала «Контроллинг»: классики менеджмента, «Контроллинг», 1992. 112 с.
11. Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса. Пер. под ред. Сторчевого. Санкт-Петербург: Экономическая школа, 2008. 384 с.
12. Crozier M. Le Phenomena bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel. Paris: Editions du Seuil, 1963. 414 p.
13. Процюк І. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія. Харків: Право, 2012. 584 с.

Шаульская Г. Н. Публичное администрирование: теория и методология

В статье рассмотрена эволюция категории публичного администрирования в трудах мировых и отечественных ученых, мыслителей и деятелей. В условиях реформирования системы публичного управления (государственного управления и местного самоуправления) такой анализ необходим для разработки модели публичного администрирования в Украине. Активное, развитое гражданское общество, без которого не может быть публичного администрирования, можно создать путем усовершенствования механизмов взаимодействия власти и общества, для чего также необходимо исследовать генезис категории публичного администрирования.

Ключевые слова: публичное администрирование, государственное управление, механизмы публичного администрирования.

Shaulska H. M. Public administration. Theory and methodology

The article examines the evolution of the category of public administration in the works of world and domestic scientists, thinkers and figures. In a reform of the public administration (public administration and local government) system, such an analysis is needed to develop a public administration model in Ukraine. An active, developed civil society, without which there can be no public administration, can be created by improving the mechanisms of interaction between government and society, which also needs to investigate the genesis of the categories of public administration.

Key words: public administration, public administration, mechanisms of public administration.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851:378

А. В. Вербицька

кандидат наук із державного управління,
старший науковий співробітник
Чернігівського національного технологічного університету

О. Л. Петрик

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Чернігівського національного технологічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ РОЗКРИТТЯ ПОТЕНЦІАЛУ ІНТЕГРОВАНОЇ МОДЕЛІ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано напрями удосконалення механізмів державного управління сферою вищої освіти. Обґрунтовано необхідні умови забезпечення якісного складника трудового потенціалу вищої освіти для модернізації інтегрованої конкурентоспроможної освітньої моделі в Україні. Досліджено європейський досвід вирішення проблем розвитку освітньо-наукового персоналу.

Ключові слова: вища освіта, механізми державного управління, інтегрована модель вищої освіти, громадсько-державне управління, освітня політика.

Постановка проблеми. В Україні відбувається процес реформування національної освітньої галузі, який впливає на визначення основних напрямів, пріоритетів, завдань і механізмів реалізації державної освітньої політики. Саме цей процес є предметом досліджень багатьох науковців, які вивчають зміни у формуванні освітньої політики, розвитку державного управління системою освіти та визначають особливості змін.

У сфері вищої освіти механізми управління здійснюють процес узгодженого впливу суб'єктів управління на цю систему з використанням певного інструментарію, що забезпечує перехід від старого до нового її стану з метою вирішення необхідних, заздалегідь визначених стратегічних цілей і завдань.

Сучасна сфера освіти, маючи право на автономність, не є відірваною від систем, що впливають на неї. Доцільним є розгляд сфери

вищої освіти – частини чотириланкової спіралі «освіта – уряд – бізнес – суспільство». Залучення усіх стейкхолдерів до процесу управління вищою освітою спрямовується на досягнення узгоджених результатів. Перехід до громадсько-державного управління вищою освітою має сьогодні декларативний характер. Без відповідних механізмів реалізації державної політики впровадження очікуваних реформ залишається під питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук ефективних механізмів державного управління сферою вищої освіти є предметом постійної уваги науковців, що здійснюють вивчення проблем теорії та практики у сфері державного управління. Серед них слід назвати таких дослідників: Д. Дзвінчук, С. Домбровську, М. Дудку, В. Журавського, В. Лугового, О. Поступну, І. Сікорську та ін. Серед зарубіжних авторів у контексті дослідження цінними є праці

Е. Бергена, Й. Возницького, М. Генрі, Д. Джевуджак, Б. Лінгарда, С. Тейлор, Ф. Різві, В. Хаддада та ін. Проте особливості державного управління сферою вищої освіти у контексті забезпечення якісного складника її трудового потенціалу є актуальним предметом ґрунтовних подальших досліджень у сфері державного управління.

Мета статті. Головна мета цієї роботи полягає в удосконаленні механізмів державного управління сферою вищої освіти та обґрунтуванні необхідних умов забезпечення якісного складника трудового потенціалу вищої освіти для модернізації інтегрованої конкурентоспроможної освітньої моделі в Україні.

Виклад основного матеріалу. У складному процесі змін, які переживає наразі Україна, одне з головних місць належить активізації ролі держави в регулюванні соціальних процесів, посиленні ролі державного механізму в узгодженні суспільних інтересів та забезпеченні стійкої взаємодії між громадянами та державою. У сучасному суспільстві держава зацікавлена в отриманні своїми громадянами якісної освіти з урахуванням вимог, які визначаються економікою, ринком праці, курсом на інноваційний розвиток. Першочергове завдання держави – вироблення та реалізація програми дій, спрямованої на фінансове забезпечення освітнього процесу в цілому та вищої освіти, зокрема розроблення відповідних нормативно-правових актів, що урегульовують питання реалізації ефективної державної кадрової політики в останній.

Національна стратегія державної кадрової політики України на 2012–2020 роки, що була затверджена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р., передбачає забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України (демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою) [1, с. 44].

Розвиток науково-методологічного підґрунтя щодо удосконалення механізмів державного управління кадровим потенціалом суспільства є не лише одним із перспективних напрямів дослідження в межах державно-управлінської науки, а й «нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян» [2, с. 4].

Основним напрямом реалізації цієї політики в соціальному аспекті визначено «необхідність досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці» [1, с. 44].

Цей напрям логічно узгоджується з цілями та завданнями Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Серед основних проблем, які потребують першочергового вирішення, Стратегія визначає недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників [3, с. 18].

Під механізмами державного управління у контексті дослідження розуміємо приведення об'єкта управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізмів управління упорядковується зовнішня та внутрішня взаємодія суб'єкта та об'єкта системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна.

Масовізація вищої освіти в усьому світі несе загрозу для освітньої якості. Вищі навчальні заклади повинні розвивати освітні програми з розрахунком не тільки на те, щоб забезпечити доступність вищої освіти для населення, але й на те, щоб кожен студент мав шанс успішно завершити програму та отримати диплом. Державна політика повинна бути сформована так, щоб забезпечувати підвищення доступності вищої освіти для соціально незахищених верств населення на підтримку надійної системи контролю якості, стимулювання багатопрофільних вишів і розроблення нових механізмів розподілу фінансування. Єдине рішення відшукати складно, проте кожна країна повинна знайти відповідний баланс між рівнем фінансування, доступності та якості вищої освіти. У довгостроковій перспективі стабільна система вищої освіти – це запорука економічної і соціальної стійкості будь-якої країни [4, с. 9].

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається двома аспектами: неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та необхідної яко-

сті; відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти. Вищезначені аспекти визначають рух до побудови моделі державного регулювання системи вищої освіти з двох сторін: від звичайного конкурентного ринкового механізму і від командного відомчого управління.

Управління сферою освіти на сучасному етапі передбачає децентралізацію управління; поєднання державних і громадських механізмів контролю; запровадження нової управлінської культури та етики; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг; організацію експертизи освітніх інновацій; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді [5, с. 2].

Дослідження переконують, що співпраця між закладами вищої освіти та бізнес-організаціями є взаємокорисною та реалізовується в таких аспектах, як підвищення кваліфікації (освіта протягом життя, готовність до інновацій, підприємницькі навички тощо) та дослідницька діяльність (спільні дослідження, трансфер знань та технологій, інноваційні проекти тощо [6].

Заклад вищої освіти – це інтегрована організація, в оточенні якої знаходяться різноманітні стейкхолдери, які мають власні очікування від освітніх результатів. Оскільки виш є невід’ємною частиною «екосистеми» стейкхолдерів, то його діяльність має бути спрямована на створення максимального ефекту від взаємодії партнерів. У демократичному суспільстві стейкхолдери вищої освіти повинні узгоджувати питання розвитку вищої освіти та спільно знаходити шляхи її покращення [7, с. 68].

Нові принципи управління очікують активного включення стейкхолдерів на всіх етапах формування освітньої політики. На думку зарубіжних дослідників освітньої політики, забезпечення якості – сфера, де особливо очікується залучення зацікавлених сторін [8, с. 15].

Доцільним убачаємо проаналізувати досвід країн Європейського Союзу у сфері розвитку кадрового потенціалу сфери вищої освіти. Дослідження свідчать, що вищі навчальні заклади користуються самостійністю в питаннях підбору та управління штатом викладачів. У Чехії, на-

приклад, виші самостійно визначають кількість викладачів усіх ступенів і навчальне навантаження, тому вони можуть різнитися залежно від університету і навіть факультету. Також викладачі можуть працювати на основі безстрокового або строкового контракту. У Франції університети мають повну автономію у кадровому питанні починаючи з 2007 року [9].

У більшості країн набір штату викладачів здійснюється закладами вищої освіти і центральною владою. У Данії, наприклад, університети вільні у визначенні кількості академічних ставок, проте вони не повинні перевищувати ліміт, установлений міністерством фінансів. Міністерство науки, техніки й інновацій потім розподіляє ставки між університетами. Загалом, процедура набору відбувається згідно з наказом, а університети відповідальні за саму процедуру набору. В Іспанії університети визначають кількість штатів, тоді як критерії підбору кадрів і умови заняття певних посад офіційно регулюються на національному рівні. Процедура підбору кадрів в університетах Європи здійснюється колегіальними органами вишів (ученими радами і т.д.). Іноді ректор призначає оціночну комісію (в Данії), у Німеччині ректор консультується щодо всіх кадрових питань із вченою радою і деканами факультетів. Наприклад, в Естонії професорів обирають на вченій раді університету, а інших штатних співробітників – на рівні факультетів [10].

Виділяють кілька основних методів набору науково-педагогічних працівників. Набір академічних штатів здійснюється за наявності публічного оголошення про обрання в пресі, на сайтах університетів тощо. Оголошення розміщуються на національному рівні. Однак у Данії, на Кіпрі, в Мальті, Австрії й іноді у Фінляндії вони також публікуються на міжнародному рівні. Менше половини країн, що підбирають штати за допомогою публічних оголошень, організовують змагальні іспити. Процедура таких іспитів узгоджується з вимогами центральної влади, виші відповідають тільки за її організацію [11].

Університет може розглядатися наймачем наукових кадрів у більшості європейських країн, крім Греції, Франції та Ісландії. У деяких країнах наймачем може виступати певний член вишу (як у випадку ректорів у Болгарії). У державних університетах Данії ця функція може належати деканам або завідувачам кафедр [10].

Загалом, у багатьох країнах простежується тенденція до пом’якшення вимог професійного

контракту. Умови оплати праці, зокрема розмір винагороди, річних виплат, бонусів і т.д. є сферою, у якій університети нарощують свою активність. Однак центральна влада у багатьох країнах має значні прерогативи в цих питаннях. У більшості країн вони вирішуються законодавчо на центральному рівні. У деяких країнах (Португалія, Словенія та ін.) шкали зарплат є результатом угод між державою та вищими навчальними закладами або профспілками. Тільки в Чехії, Естонії, Австрії та Ліхтенштейні їх визначення знаходиться в компетенції вищих навчальних закладів [11].

Критерії просування на посаді носять змішаний характер, так як в одній половині країн вони належать до компетенції центральної влади, а в іншій – вирішуються на інституціональному рівні. У всіх країнах тільки основні обов'язки наукових кадрів описані законодавчо або офіційно регулюються. Це означає, що загальний опис завдань наукових кадрів існує, але може бути адаптований до специфічних потреб вишів. Конкретні завдання і вимоги для певної посади формулюються в трудовому контракті і на рівні вищого навчального закладу. Робочий час різниться залежно від типу посади. У деяких країнах індивідуальний робочий час за рік визначається вишами відповідно до запропонованих центральною владою лімітів. Розподіл часток викладання, дослідницької та адміністративної діяльності університети встановлюють самі. Наприклад, у Люксембурзі робочий час професора розподіляється звичайно так: дослідження – 50%, викладання – 40%, інше – 10% [12].

Індивідуальна оцінка наукових кадрів у більшості країн є складовою частиною загальної оцінки діяльності закладів вищої освіти і гарантії їх якості. Критерії оцінки наукових кадрів встановлюються університетами. У всіх країнах студенти включені в цей процес за допомогою опитувань. В Італії саме цей метод є єдиним при визначенні якості викладання. Атестації проходять, як правило, з періодичністю від 4 до 6 років [10].

Натепер змінюється організація і фінансування вищої освіти в Європі і, відповідно, змінюються умови викладання і дослідницької діяльності. Подальше збільшення автономії університетів в управлінні своїми фінансами і людськими ресурсами вимагає набору штату професіоналів-управлінців. Відкритим залишається питання: чи повинні менеджери у вищій освіті мати наукову підготовку або професійну підготовку.

В Україні триває процес реформування національної системи вищої освіти, що має на меті відповідність за кількісними та якісними показниками рівню країн Європейського Союзу та конкурентоспроможність на міжнародному ринку. Цьому сприяє удосконалення нормативно-правової бази з позицій її відповідності сучасним вимогам.

Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI столітті визначила основні засади державної політики в розвитку освіти. Такими пріоритетами виступають: особистісна орієнтація освіти; створення однакових можливостей для дітей і молоді у здобутті якісної освіти; удосконалення системи неперервної освіти та освіти впродовж життя; розвиток українськомовного освітнього і культурного простору; забезпечення освітніх запитів національних меншин; формування національних та загальнолюдських цінностей; формування через освіту здорового способу життя; забезпечення економічних і педагогічних умов для професійної самореалізації педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу; впровадження інформаційних педагогічних технологій, розвиток бібліотечної справи, забезпечення доступності інформації, навчальної і довідкової літератури; створення індустрії навчальних засобів; створення ринку освітніх послуг; інтеграція української освіти у європейський та світовий освітній простір; гармонійне поєднання навчального процесу та наукової діяльності вищого навчального закладу; використання наукових результатів – бази і змісту навчання [13].

Для формування державно-суспільного управління сферою вищої освіти потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу її суб'єктів, але й взаємних зобов'язань і відповідальності. Механізми державного регулювання стійким розвитком в освітній системі – динамічна структура гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальним поведженням цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регулюючу й мобілізуючу функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті; забезпечують зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень.

Нова модель управління сферою вищої освіти є відкритою і демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість сис-

теми передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального і регіонального управління освітою: контроль і пряме втручання в освітній процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям [13].

Управління вітчизняною вищою школою, на думку М. Дудки, припускає здійснення адміністративної діяльності, тобто участь у виконавчо-розпорядчій діяльності системи органів державного управління, а також методичне керівництво. Міністерство освіти і науки України здійснює програмно-методичне керівництво в Україні. Як вважає дослідник, програми й методичні вказівки, що виробляє Міністерство освіти і науки України, є фактично єдиним інструментом, що об'єднує вищі навчальні заклади України (незалежно від їх відомчої підпорядкованості) в єдину систему й допомагає зберегти єдиний освітній простір [14, с. 78].

За гнучкої моделі управління вищою освітою громадськість залучається до процесу прийняття рішень і, відповідно, отримує можливість впливати на формування та реалізацію державної політики у сфері вищої освіти, брати участь в оцінюванні проектів, їх обговоренні, прийнятті рішень та контролі за досягненням результатів. Таким чином, підвищується демократичний складник освіти, який сприяє поліпшенню взаємодії сфери вищої освіти із суспільством. У свою чергу, громадськість може висувати інноваційні ідеї розвитку вищої освіти. Також контроль громадськості над діяльністю вищих навчальних закладів сприятиме зниженню корупції та підвищенню прозорості діяльності освітніх установ. Гнучке управління у сфері вищої освіти сприяє також дебіюрократизації освітніх установ. Нині адміністративно-бюрократичний апарат далеко не у всіх випадках готовий виступати суб'єктом реалізації визначених державою модернізаційних перетворень у сфері вищої освіти. У зв'язку з чим бюрократія перетворюється на важливий фактор на шляху вдосконалення державної політики у сфері вищої освіти [15, с. 149-50].

Сфера вищої освіти характеризується особливостями державно-правового регулювання, що зумовлені специфічністю системи форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, що створює умови для реалізації

ними цілей і завдань, які одночасно відповідають як особистим інтересам цих суб'єктів, так і стратегічним інтересам держави.

Висновки і пропозиції. Модернізація управління галуззю освіти передбачає оптимізацію організаційно-управлінських структур; зміни в технології реалізації управлінських функцій; упровадження інформативно-управлінських, інноваційних комп'ютерних технологій; ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління; запровадження нової етики управління – партнерський, рівноправний стиль відносин, відмова від декларативного спілкування та дріб'язкової опіки; зміну форм і методів контролю, націленість на допоміжний, випереджувальний контроль, підвищення його компетентності, зміщення акцентів на кінцевий результат; створення центральних і регіональних систем моніторингу якості освітніх послуг; демократизацію призначення керівників навчальних закладів; удосконалення процедури ліцензування, атестації та акредитації закладів освіти, зокрема вищої; підготовку й перепідготовку управлінців усіх рівнів, лідерів в освіті; активне залучення до управлінської діяльності талановитої вмотивованої молоді.

Нова система управління сферою освіти утверджується як державно-громадська: вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономності навчальних закладів, конкурентності освітніх послуг, орієнтації освіти не на відтворення, а на розвиток. Реалізація стратегій кадрової політики та розвитку освіти в Україні у контексті забезпечення якісного складника трудового потенціалу сфери вищої освіти і науково-педагогічних кадрів є одним із ключових напрямів державної освітньої політики, оскільки ефективне забезпечення їх соціально-правового статусу є невід'ємною умовою успішного функціонування національної системи вищої освіти в цілому. Дослідження шляхів удосконалення механізму їхньої реалізації уявляється актуальним для подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 року. Офіційний вісник України. 2012. № 10.
2. Ковбасюк Ю., Ващенко К., Сурмін Ю. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. за заг. ред. Ю. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2012

3. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013. Офіційний вісник України. 2013. № 50.
4. Knobel M. Sustaining Quality and Massification: Is It Possible? International Higher Education. 2015. №. 80. P. 9-10.
5. Домбровська С. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2 (40). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/2/04.pdf>.
6. Tkalenko N., Kholiavko N., Hnedina K. Vectors of higher education sector transformation in conditions of the information economy formation. Науковий вісник Полісся. 2017. № 4 (12). Ч. 1. С. 44-49.
7. Labanauskis R., Ginevičius R. Role of stakeholders leading to development of higher education services. Engineering Management in Production and Services. 2017. V. 9. № 3. P. 63-75.
8. Beerkens M., Udam M. Stakeholders in higher education quality assurance: Richness in diversity? Higher Education Policy. 2017. V. 30. №. 3. P. 341-359.
9. Higher Education Governance in Europe Policies, Structures, Funding and Academic Staff Eurydice, 2008.
10. European Commission/EACEA/Eurydice. Modernisation of Higher Education in Europe: Academic Staff – 2017. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
11. UNESCO-UIS/OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)/EUROSTAT, 2016. UOE data collection on formal education. Manual on concepts, definitions and classifications. Version of 11th of July 2016. URL: http://www.uis.unesco.org/UISQuestionnaires/Documents/UOE2016manual_11072016.docx [Accessed 16 August 2016].
12. Annual Minimum Performance Criteria for Academic Performance Review 2010. URL: <http://www.imperial.ac.uk/resources/IE99F0B5-F64C-4C29-A0A2-08127EFE2E91/annualminimumperformancecriteriaforacademicperformancereviewfinal.pdf>
13. Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI столітті. URL: <http://www.mon.gov.ua/main.php>.
14. Дудка М. Вища школа України: стратегія управління й проблеми реформування: монографія. Харків: Основа. 2002. 272 с.
15. Вербицька А. Інтеграція вищої освіти України в європейський освітньо-науковий простір [монографія]. Чернівці. 2017. 212 с.

Вербицькая А. В., Петрик Е. Л. Совершенствование механизмов государственного управления для раскрытия потенциала интегрированной модели конкурентоспособного высшего образования в Украине

В статье предложены направления совершенствования механизмов государственного управления сферой высшего образования. Обоснованы необходимые условия обеспечения качественной составляющей трудового потенциала высшего образования для модернизации интегрированной конкурентоспособной образовательной модели в Украине. Исследован европейский опыт решения проблем развития научно-образовательного персонала.

Ключевые слова: *высшее образование, механизмы государственного управления, интегрированная модель высшего образования, общественно-государственное управление, образовательная политика.*

Verbytska A. V., Petryk O. L. Improvement of the mechanisms of public administration for the disclosure of the potential of an integrated model of competitive higher education in Ukraine

The article proposes directions for improving the mechanisms of public administration in the sphere of higher education. The necessary conditions for providing a qualitative component of the labor potential of higher education for the modernization of the integrated competitive educational model in Ukraine have been substantiated. The European experience of solving problems of the development of educational and scientific personnel has been investigated.

Key words: *higher education, mechanisms of public administration, integrated model of higher education, public and state administration, educational policy.*

А. М. Гаврилюк

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

ТУРИЗМ – ДРАЙВЕР СОЦІОГУМАНІТАРНОГО РОЗВИТКУ МІСТА ДНІПРА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Статтю присвячено обґрунтуванню теоретико-практичних засад поширення досвіду діяльності органів місцевого самоврядування м. Дніпра щодо формування регіональної політики соціогуманітарного розвитку території засобами туризму. Акцентовано увагу на тому, що в умовах децентралізації цей вектор є пріоритетним, він пов'язаний із пошуком свого «унікального сценарію» формування в місцевого населення основ локальної ідентичності. Доведено актуальність та своєчасність поширення практик позиціонування туризму як драйвера соціогуманітарного розвитку міста Дніпра та важливість їх застосування іншими громадами в межах країни.

Ключові слова: туризм, місто Дніпро, Комунальне підприємство «Агентство розвитку Дніпра», соціогуманітарний розвиток, місцеве самоврядування, локальна ідентичність.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації кожен регіон намагається віднайти свої «унікальні сценарії» соціогуманітарного розвитку. Для реалізації різновекторних стратегій територіальної самоідентифікації залучаються сфери освіти, культури, науки, туризму, охорони здоров'я тощо.

Місто Дніпро за своєю етнонаціональною специфікою позиціонується як мультикультурне та космополітичне місто, що має свою звитязну прадавню історію, славетні козацькі традиції, промислове брендове минуле, туристичний розмаїтий потенціал. Нині за право отримання статусу туристичної дестинації (місця призначення туриста) борються держави, регіони та окремі місцевості. Це унікальна можливість пошуку нового вектора розвитку міста на засадах інноваційності, атрактивності, історизму, регіональної самобутності, патріотизму, публічно-приватного партнерства тощо для жителів Дніпра.

Однак навіть в умовах інтерактивного сьогодення, досвід міста Дніпра, який показово тягнє до проукраїнського національного самовираження засобами туризму, не набув практичного поширення в інших регіонах України. Тому нині актуальними постають питання про пошук практичних форм і засобів передання досвіду дніпрянам органам місцевого самоврядування [1], що використовують туризм драйвером соціогуманітарного розвитку території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В українських реаліях чітко простежується від-

сутність у вітчизняному правовому полі соціогуманітарних аспектів розвитку сфери туризму. Такі прогалини є в Законі України «Про туризм» [2] і Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 року (далі – Стратегія) [3]. Не знаходимо в них і засад духовно-морального змісту, які б спрямовувались на утвердження ціннісних аспектів розвитку зазначеної сфери на засадах людиноцентризму в порівнянні з економікоцентризмом.

Однак органи місцевого управління (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) намагаються заповнити ці прогалини в галузевих програмах розвитку території.

Успішним прикладом подолання таких юридичних колізій є досвід міста Дніпра, який убачає туризм рушієм соціально-економічного та соціогуманітарного розвитку території, та, водночас, головним ресурсом формування в місцевого населення засад локальної ідентичності.

Це унікальне українське місто-мільйонник потрапляє в поле зору і вітчизняних дослідників. Серед них Г. Підгрушний та К. Мезенцев, які вивчають атрактивні можливості туристичних ресурсів Дніпра та встановлюють взаємозв'язок між привабливістю території й формуванням туристичного образу й іміджу міста в уяві туриста, проводять ментальне картографування, на основі якого моделюється матриця територіальної ідентичності громади за результатами соціологічного опитування студентської молоді [4, с. 33-34].

На особливу увагу заслуговує дослідження О. Шевчук, яка вбачає в туризмі стратегічний ресурс розвитку м. Дніпра і пропонує розвивати його через формування туристичного погляду, під яким розуміє процес сприйняття туристом навколишнього середовища під час подорожі. Теорія туристичного погляду вперше була запропонована британським ученим Дж. Уррі, на вчення якого і спирається дослідниця [5, с. 77]. Важливо зазначити, що О. Шевчук указує на феномен банального патріотизму, що проявляється через нагадування дніпрянам про об'єкти, які конструюють національну ідентичність на локальному рівні і виступають «агентами її репрезентації» [4, с. 78].

Доречно звернути увагу й на дослідження В. Козакова, який вбачає в глобалізації простір для поширення ціннісних засад системи державного управління, яка виступає «універсальною, пролонгованою, консистентною структурою пріоритетів, що визначає бажаний життєвий проект і систему орієнтацій індивіда» [6, с. 145]. Однак ці процеси мають реалізовуватися за провідної ролі політико-владної еліти, на чому наголошує М. Пірен [7]. Саме від сприйняття, осмислення та усвідомлення управліннями європейських та світових тенденцій державотворення відчутними стають суспільно-політичні зміни в Україні.

Важливим складником цієї наукової розвідки є розуміння суті понять «локальна ідентичність», «місцева ідентичність». З урахуванням того, у відповідності до яких суспільно-політичних чинників, історичних фактів, суб'єктивних факторів, інших обставин відбувається їх екстраполяція на певну територію, конструюється і кристалізується різновид ідентичності. Нині значна кількість зарубіжних та вітчизняних науковців звертаються до вивчення цих дискурсів. У контексті нашого дослідження особливо актуальним є інформаційне видання, розроблене Я. Котенком та А. Ткачуком, оскільки здійснюється в умовах децентралізації [9].

Однак поза увагою дослідників залишаються питання, присвячені пошуку соціогуманітарних аспектів розвитку сфери туризму як на всеукраїнському, так і на локальному рівнях з точки зору науки «державне управління», що і визначає мету представленої наукової розвідки.

Мета статті. Головною метою роботи є спрямоване на обґрунтування теоретико-практичних засад поширення досвіду діяльності органів місцевого самоврядування м. Дніпра щодо

формування регіональної політики соціогуманітарного розвитку території засобами туризму.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення актуальними постають питання, пов'язані з пошуком свого історичного минулого не через просте копіювання, а через осучаснення, модернізацію, інноватику.

Заслуговує на ретельне вивчення та активне поширення досвід роботи Міської ради міста Дніпра та Комунального підприємства «Агентство розвитку Дніпра» (далі – Агентство), яке засноване у формі стовідсоткової власності міської ради [9]. Організаційно-ідеологічний концепт діяльності установи ґрунтується на місії перетворення міста Дніпра на простір нових інвестиційних можливостей, доступних і відкритих для зовнішнього світу та українських громадян, які активно будуть залучатися в державотворчі процеси.

Серед основних напрямів діяльності Агентства є просування концепції міського бренда та сприяння інвестиційним проектам. Кінцевою метою є створення інтерактивної бізнес-платформи, що включає інвестиційні можливості, запропоновані як представникам приватного бізнесу, так і муніципальним структурам [10].

Інвестиційні цілі діяльності Агентства фокусуються на залученні інвестицій в обсязі 10 млрд. доларів США та створення 100 000 робочих місць протягом наступних років. Поточні проекти передбачають інвестиції в обсязі 5 млрд. доларів США, які планується спрямувати в приватний сектор бізнесу та житлові й роздрібні будівельні галузі [10]. Із цією метою міська влада пропонує потенційним інвесторам пакет повного обслуговування, що містить всі необхідні дані від початкових контактів до необхідного організаційно-правового та технологічного супроводу упродовж реалізації проекту.

Важливим концептуальним складником діяльності Агентства є туристична сфера, на яку покладається місія просування ідеології інноваційного туристичного простору з «новим обличчям», що має «прив'язку» до славетного історичного минулого і формування на цьому підґрунті нового туристичного бренда міста під гаслом «Відкриваємо Дніпро для світу». Статистично це має втілюватися в 1 млн. туристичних відвідувань міста щороку [10].

Туристична сфера для міста є стратегічною. Її ресурсний, виховний, ідеологічний та економічний потенціал оцінено як пріоритет розвитку громади м. Дніпра, здатний керувати інвестицій-

ними та туристичними потоками. В умовах активного суспільного запиту на ресурси внутрішнього туризму, міська громада дніпрян швидко відреагувала на потреби сьогодення і запропонувала своїм відвідувачам та містянам концептуальне бачення розвитку туризму.

До цього їх спонукала низка причин, про які скажемо нижче. Серед позитивних виділяємо такі: відчутне зростання попиту на український культурний продукт у жителів та гостей Дніпра; перетворення міста у форпост національного відродження в умовах російсько-української війни на Сході країни; потреба в переорієнтації інформаційного наповнення міського простору відомостями історичної минувшини, які свідомо замовчувалися в радянський час; формування українського за суттю іміджу міста з потужного промислово-виробничого центру, який був закритий для світу, на відкритий осередок плекання соціогуманітарних та соціокультурних цінностей; зародження та просування у всеукраїнському національному просторі абсолютно нового, унікального виду туризму під назвою «патріотичний», котрий пов'язаний із популяризацією україноцентричної історико-культурної спадщини регіону; упровадження засад державної політики декомунізації та зміна назви міста, що асоціюється з однією з найкрасивіших річок Європи, вплинула на зростання чисельності туристичних потоків та інше.

Виокремлення вищевказаних напрямів діяльності відбулося через аналіз негативних чинників, пов'язаних із прогалинами в історичних літописах міста; відсутністю сформованого туристичного іміджу; невідповідністю кількісних і якісних обсягів українського культурного сегмента в житті міста потребам його мешканців, що породжує численні міфологеми, нерідко відверто антиукраїнського спрямування; браком інформаційних ресурсів про нові туристичні напрями, які відчутно впливають на сегментацію туристичного ринку м. Дніпра як для містян, так і туристів [10; 11].

За результатами діяльності, проведеної Агентством аналітичної, маркетингової, моніторингової, установою було розроблено документи, що концептуально визначають соціогуманітарний та інвестиційний розвиток міста як ресурс принесення змін у громадянську та суспільну свідомість дніпрян.

З огляду на це, у 2017 р. Дніпровською міською радою були затверджені: Програма активізації туристичного потенціалу м. Дніпра

на 2018–2020 роки (далі – Програма активізації туристичного потенціалу) [11], Стратегія активізації туристичного потенціалу м. Дніпра на 2018–2027 роки (далі – Стратегія активізації туристичного потенціалу) [12] і Програма розвитку історії міста і місцевої ідентичності «З Україною в серці» (далі – Програма «З Україною в серці») на 2018–2020 роки [10]. Наразі детально ознайомимося з останньою, оскільки вона є унікальним програмним продуктом діяльності міської громади, результатом формування соціокультурного та соціогуманітарного фону в регіоні, оригінальним за назвою та суттю правовим документом.

Мета Програми «З Україною в серці» передбачає створення українського контенту в інформаційному міському просторі, формування національної ідентичності у містян, «напучування» (термін у психології – А.М.) їх інформацією про причетність Дніпра до славетного козацького минулого та героїчного сьогодення, створення на цій основі привабливого інтелектуального та естетичного образу патріотичного українського міста, забезпечення ефективного опору іноземній антиукраїнській агресії у сфері культури.

Серед основних напрямів та заходів діяльності Програми «З Україною в серці» є проведення культурно-мистецьких заходів (фестивалів, майстер-класів, концертів, свят, ювілеїв, акцій, парадів, конференцій, оглядів тощо) – найбільш дієвих і популярних способів кристалізації національної свідомості та формування української міської національної ідентичності [10].

Програмою «З Україною в серці» передбачено реалізацію виконання завдань і заходів за напрямками: організація та проведення культурно-мистецьких заходів; розвиток музейної справи; охорона, розвиток і збереження нематеріальної культурної спадщини міста; пам'ятники та пам'ятні знаки; історико-культурні центри; науково-дослідна робота [10].

До виконання поставлених завдань міська рада підійшла концептуально, зосередивши основний акцент на сферу туризму – багатовекторну, мультиплікативну, емоційно-чуттєву, духовно-патріотичну, аксіологічну.

З урахуванням того, що під драйвером розуміють своєрідний рушій, що визначає та скеровує напрям руху на найближчу і віддалену перспективу, доречно ознайомитися з ключовими напрямками та етапами реалізації Програми та Стратегії активізації туристичного потенціалу м. Дніпра.

Серед найбільш поширених та унікальних різновидів туризму на території туристичної дестинації у м. Дніпрі варто виокремити такі: космічний (із відвідуванням міських зон аерокосмічної промисловості та нових стартап-об'єктів); міський (із використанням урбан-об'єктів у поєднанні з місцевою автентикою), патріотичний (бойової історичної реконструкції, фестивалний, історико-культурний); індустриальний (відвідування провідних промислових об'єктів); діловий або майс-туризм (проведення зустрічей, тренінгів, семінарів тощо).

Наскільки доступною є інформація про діяльність Агентства зі сторінок соціальних мереж, форумів, веб-ресурсів органів місцевої влади, інших джерел як для жителів міста, так і представників інших регіонів?

Головною правовою, маркетинговою, туристичною та патріотичною, бізнес-онлайн платформою є офіційний веб-сайт Агентства, який містить розлогі підрубрики: «Головна», «Про Агентство», «Про проекти», «Програми», «Новини», «Команда» та інше. Значну роль у популяризації практичних новацій дніпрян відіграють такі соціальні мережі: Facebook, YouTube, Twitter, на сторінках яких активно поширюється інформація про особливості реалізації Програми активізації туристичного потенціалу, Стратегії активізації туристичного потенціалу і Програми «З Україною в серці». Дніпряни сміливо й активно передають найкращі взірці публічно-приватного партнерства для мешканців Дніпропетровщини та інших регіонів України. Громада активно долучається до виставково-ярмаркової діяльності, активно відвідує вітчизняні та міжнародні туристичні форуми, проводить ґрунтовну науково-просвітницьку діяльність, популяризує Дніпро-туристичний у друкованих та електронних засобах масової інформації тощо.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження можемо констатувати, що під політику соціогуманітарного розвитку території розуміємо діяльність інституцій локального рівня щодо формування, корегування та впровадження механізмів й інструментів впливу сфер освіти, науки, культури, туризму на суспільну та громадянську свідомість місцевого населення. До дієвих механізмів реалізації включено правовий, маркетинговий, соціальний, інноваційний, інвестиційний.

Серед інструментів реалізації виокремлено територіальний маркетинг (глобальне і локальне поширення маркетингової інформації про регі-

он та його туристичні атракції); територіальний брендинг (розроблення, позиціонування та просування місцевих туристичних бренд-продуктів – нових туристичних маршрутів, локацій, атракції та ін.); символічну політику (самоідентифікацію, самоусвідомлення місцевого населення частиною територіальної спільноти та її причетність до спільнотворення історичного розвитку й історичного досвіду громади, що проявляються через ритуалізацію масових дій, формування позитивного образу й іміджу туристичної дестинації та ін.); локальний патріотизм (проведення спільних заходів, що об'єднують представників громади, прищеплюють любов до Батьківщини через освітні програми та практики, політику національної пам'яті, культурної ідентичності, духовно-моральне, військово-патріотичне виховання тощо).

Відповідно до поставленої в статті мети, консолідуючим чинником соціогуманітарної політики територіальної громади м. Дніпра визначено туризм. З огляду на актуалізацію цієї сфери в програмах місцевого розвитку території, відповідно до багатовекторності застосування його ідентифікаторів, доречно вважати його драйвром, рушієм і засобом формування та конструювання засад місцевої ідентичності дніпрян.

Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування: Закон України станом на 18.01.2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 10.04.2018)
2. Про туризм: Закон України станом на 15.01.2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 10.04.2018)
3. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. №168-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80> (дата звернення 10.04.2018)
4. Підгрушний Г., Мезенцев К. Привабливість території для проживання людини: методологічні та прикладні аспекти дослідження. Український географічний журнал. 2015. № 1. С. 32–41.
5. Шевчук М. Репрезентація національної ідентичності в просторі міста крізь призму туристичного погляду. Соціологія: Грані. 2015. № 8 (112). С. 76–80.
6. Козаков В. Аксиологія державного управління: підручник. Київ: НАДУ, 2010. 256 с.
7. Пірен М. Європейські цінності – детермінанта змін в сучасній Україні: навч. посібник-практикум. Чернівці: Друк Арт, 2016. 256 с.

8. Котенко Я., Ткачук А. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навч. модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.
9. Офіційний веб-сайт Комунального підприємства «Агентство розвитку Дніпра». URL: <http://dda.dp.ua/>
10. Про затвердження Програми розвитку історії міста і місцевої ідентичності «З Україною в серці» на 2018–2020 роки: рішення Дніпровської міської ради від 06.12.2017 № 15/27. URL: <http://dda.dp.ua/wp-content/uploads/2017/11/Programma-z-Ukrainoyu-v-sertsi.pdf>.
11. Про затвердження Програми активізації туристичного потенціалу м. Дніпра на 2018–2020 роки: рішення Дніпровської міської ради від 06.12.2017 № 16/27. URL: http://dda.dp.ua/wp-content/uploads/2017/12/16_27.pdf. (дата звернення 10.04.2018)
12. Про затвердження Стратегії активізації туристичного потенціалу м. Дніпра на 2018–2027 роки: рішення Дніпровської міської ради від 06.12.2017 № 17/27. URL: http://dda.dp.ua/wp-content/uploads/2017/12/17_27.pdf.
13. Дніпро туристичний: яке його обличчя сьогодні і завтра? URL: <https://www.youtube.com/watch?v=NTRUTr5opB8>. (дата звернення 10.04.2018).
14. Туристичний мейнстрим: на що чекати дніпрянам та гостям міста. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=p7Jey15xPUc> (дата звернення 10.04.2018).

Гаврилюк А. М. Туризм – драйвер соціогуманитарного розвитку міста Дніпра: опыт для Украины

Статья посвящена обоснованию теоретико-практических основ распространения опыта деятельности органов местного самоуправления г. Днепра по формированию региональной политики социогуманитарного развития территории средствами туризма. Акцентировано внимание на том, что в условиях децентрализации этот вектор является приоритетным и связан с обретением своего «уникального сценария» формирования у местного населения основ локальной идентичности. Доказана актуальность и своевременность распространения практик позиционирования туризма как драйвера социогуманитарного развития г. Днепра и важность их применения другими общинами внутри страны.

Ключевые слова: туризм, город Днепр, Коммунальное предприятие «Агентство развития Днепра», социогуманитарное развитие, местное самоуправление, локальная идентичность.

Havryliuk A. M. Tourism is the driver of socio-humanistic development of the Dnipro city: experience for Ukraine

The article is devoted to the substantiation of theoretical and practical principles of distribution of the experience of local government bodies in the city of Dnipro concerning formation of the regional policy of socio-humanistic development of the territory by means of tourism. Attention is drawn to the fact that this vector is a priority and is associated with the discovery of own “unique scenario” of formation of the basis of local identity in the local population under conditions of decentralization. The urgency and timeliness of practices distribution of positioning tourism as the driver of socio-humanistic development of the city of Dnipro and the importance of their use by other communities within the country are proved.

Key words: tourism, the city of Dnipro, Municipal Enterprise “Development Agency of Dnipro”, socio-humanistic development, local self-government, local identity.

Н. О. Кириченко

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ЛІДЕРСТВО ЯК СПОСІБ ПОДОЛАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ПРОКРАСТИНАЦІЇ

У статті досліджується процес формування лідерських якостей у суб'єктів реалізації державної політики – один зі шляхів подолання політичної прокрастинації. Політична прокрастинація розглядається автором як одна з причин трансформаційних невдач і полягає у відкладанні розроблення та реалізації важливих реформ у пріоритетних сферах державної політики.

Ключові слова: прокрастинація, лідерство, формування лідерських якостей.

Постановка проблеми. Становлення України як незалежної держави відбувається вже протягом чверті століття. Шлях цей виявився досить складним і суперечливим. Неодноразові спроби проведення реформ у економічній, соціальній та політичній сферах так і не зазнали належної реалізації. Досить часто такі спроби залишались тільки у вигляді нереалізованих програм та невиконаних рішень.

Суспільство ж вимагає швидких змін і прагне бачити реальне втілення заявлених реформ у вигляді результатів. Слова, гасла і обіцянки політичної і управлінської еліти мають бути конвертовані у реальні дії, спрямовані на розв'язання проблем. Держава та органи її управління мають провести широкий спектр реформ, але завершити їх не вдасться, не розв'язавши проблеми, що їх зумовили. На жаль, вітчизняна політико-управлінська система протягом чверті століття демонструє політичну прокрастинацію [1], яка проявляється в неготовності здійснення кардинальних змін та зволіканні із застосуванням рішучих дій, спрямованих на розв'язання ключових проблем.

Тому все більш актуальним стає аналіз причин трансформаційних невдач вітчизняної політико-управлінської практики останніх десятиліть та пошуки шляхів їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями причин, що гальмують реалізацію реформ і в перспективі можуть призвести до поразки проголошеної Україною стратегії змін займалися такі провідні вітчизняні науковці: О. Валевський [2], А. Гальчинський [5], В. Голуб [9], М. Михальченко [8], Ю. Ковбасюк [9], Ю. Шайгородський [1] та інші.

Світоглядно-ціннісні аспекти особистості суб'єктів державного управління висвітлено в роботах В. Карлової, Л. Мисів, В. Скуратівського та Ю. Сурміна Науковцями недостатньо приділено уваги мотиваційно-вольовій сфері осіб, на яких покладено впровадження реформ.

Мета статті. Головною метою роботи в контексті пошуку шляхів подолання політичної прокрастинації є дослідження саме мотиваційно-вольового аспекту особистості суб'єктів реалізації державної політики. На нашу думку, одним із можливих шляхів подолання політичної прокрастинації є формування лідерських якостей в управлінців, які реалізують державну політику. Адже очевидно є думка, що саме лідерський ресурс, пов'язаний із мотиваційно-вольовою сферою особистості, здатний підвищити успішність реалізації управлінських рішень.

Для реалізації поставленої мети нам необхідно виконати такі завдання:

1) розглянути причини трансформаційних невдач вітчизняної політико-управлінської практики;

2) дати визначення змісту поняття «прокрастинація» та прояснити її причини;

3) обґрунтувати необхідність формування лідерських якостей в управлінців – одного зі шляхів подолання політичної прокрастинації.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи причини, що гальмують та уповільнюють проведення реформ в Україні, важливо розглядати як системний (неготовність системи до проведення, відсутність позитивного реформаторського досвіду, високий рівень корупції тощо), так і особистісні фактори суб'єктів управління (відсутність спроможності, потенціалу та волі до проведення масштабних трансформацій, неготовність

владної еліти поступитися своїм «теплим» місцем, відсутність необхідних якостей тощо).

Зокрема А. Гальчинський вважає, що основною причиною невдач реформ є відсутність системності у їх впровадженні [2]. М. Михальченко підкреслює нездатність синхронізувати економічні й політичні реформи, оскільки кожна з них можлива тільки тоді, коли вже відбулася інша, тобто вони детермінують одна одну і виступають власною необхідною передумовою [3, с. 35-36].

О. Валевський серед макрополітичних невдач проведення реформ виділяє такі:

- непослідовність у реалізації реформ; тиск зовнішніх суб'єктів, зокрема міжнародних фінансових інституцій, на визначення спрямованості реформ;
- відсутність чітких пріоритетів. (про відсутність стратегії розвитку держави говорить і Ю. Шайгородський);
- відсутність достатнього інформаційного супроводу політики реформ та нехтування роз'ясненням їх змісту і напрямів серед громадян;
- високий рівень корупції, що серйозно блокує реформаторські імпульси;
- недотримання загальноприйнятих стандартів реформування; [1, с. 16].
- відсутність механізмів управління реформами та відповідальності за їх впровадження [4, с. 8].

На нашу думку, до цього переліку слід додати відсутність політико-управлінських груп, авторитет яких пов'язувався б із реальними досягненнями результату реалізації конкретної реформи.

Крім означених **чинників, що спричинили невдачі** політико-управлінської практики трансформаційних процесів в Україні, Ю. Шайгородський звертає увагу на характерну рису, притаманну суб'єктам реалізації державної політики – **політичну прокрастинацію**, як домінуючу тенденцію «відкладання» розроблення та реалізації важливих кардинальних (потенційно конфліктних) рішень [1, с. 18-19].

Залучення психологічного терміна до визначення тенденції, що склалася у політико-управлінській сфері, на думку Ю. Шайгородського, є доречним з огляду на соціально-психологічні особливості суспільного розвитку, властивості вітчизняної політичної еліти, практику ухвалення рішень, стан розроблення стратегії суспільного поступу, тривалість означених процесів, що визначають його характер і напрями. У політичній науці під поняттям «політична про-

крастинація» він пропонує розуміти відкладання (уникання) важливого політичного рішення. Це явище найчастіше зумовлюється неготовністю суб'єкта, котрий має ухвалити таке рішення, взяти на себе відповідальність за його наслідки, що може зумовлюватися сумнівами щодо успішності реалізації, або ж усвідомленням нездатності подолати конфлікт, що виникне внаслідок ухвалення рішення [1, с. 16].

Причиною політичної прокрастинації в українських умовах Ю. Шайгородський убачає автаркію (самовдоволення) владних еліт, які розглядають суспільство лише як ресурс для забезпечення власного майнового та владного статусу; однак не сприймають себе частиною суспільства, тому не пов'язують позитивні суспільні перетворення із власним благом [1, с. 19]. Зазначена причина стосується ціннісного рівня суб'єктів управління.

Проте витоки прокрастинації слід шукати на рівні мотиваційно-вольової сфери, яка визначає ставлення особи до виконання певного виду діяльності, зокрема професійної.

Отже, науковцями висвітлено причини, що гальмують та уповільнюють проведення реформ в Україні, розв'язання яких, на думку більшості науковців, полягає у створенні чіткого бачення напряму змін, тобто створенні стратегії суспільного розвитку, визначенні основних пріоритетів та послідовному слідуванні шляхом змін [1; 4; 5].

Серед шляхів подолання політичної прокрастинації, що пропонуються науковцями, акцентується увага на важливості ціннісної сфери особистості управлінця, адже розроблення стратегії державного розвитку можливе через формування національної ідеї і визначення національних інтересів.

Але політична прокрастинація проявляється не тільки на етапі ухвалення політичного рішення, але й на етапі його реалізації. Відсутність належної мотивації до дії, страх перед відповідальністю змушують відкладати завдання до крайнього терміну або до втрати його актуальності.

Отже, успішність процесу реалізації реформ вимагає не тільки чіткої програми дій, але й відповідного кадрового потенціалу, іншими словами суб'єктів державного управління, здатних ухвалювати рішення, брати відповідальність та доводити почате до заявленого результату. Наявність гостроти проблеми прокрастинації яскраво спостерігається на рівні вищого ме-

неджменту центральних органів виконавчої влади, безпосередньо відповідальних за проведення реформ у відповідних галузях.

У психології поняття прокрастинації (від лат. *procrastinatus*: *pro* – замість, попереду та *crastinus* – завтрашній; англ. *procrastination* – зволікання, затримка) використовується для позначення схильності відкладати на потім, на завтра, на майбутнє складні або неприємні думки, рішення та справи.

Термін «прокрастинація» увів П. Рингенбах у 1977 р. Подальші дослідження цього феномена були продовжені А. Еллісом, В. Кнаутом, М. Айткеном, Л. Манном, Н. Мілгремом, Л. Соломоном, Е. Роблюмом та іншими

Суттєвий вклад у розуміння цього поняття було зроблено К. Леєм і визначене ним як добровільне, ірраціональне відкладання намічених дій, незважаючи на негативні наслідки [6]. Зокрема П. Стілл розглядав феномен «прокрастинація» в контексті стратегії уникання справ, що викликають негативні емоції. Протилежної точки зору дотримувались У. Сімпсон, Т. Пичіл, Дж. Феррарі, пов'язуючи прокрастинацію зі спробою особи викликати «гострі» відчуття, виконуючи необхідні завдання в останню мить [6]. Н. Мілграм визначив види прокрастинації: повсякденна (побутова), невротична, компульсивна (нав'язлива), академічна, які згодом разом із Р. Тенне, об'єднав у два основних види: відкладання виконання завдання і відкладання ухвалення рішення [7].

Отже, прокрастинація – це певний психологічний стан, що полягає у відкладанні виконання необхідних дій на пізніший термін, що супроводжується негативними емоційними реакціями і призводить до погіршення якості роботи або її невиконання. Вона містить поведінкові, емоційні й когнітивні компоненти, тісно пов'язана з мотиваційно-вольовою сферою особистості. До різноманітних форм цього психологічного явища належать також відкладання прийняття рішень, страх зробити перший крок, складання планів, які часто не виконуються тощо.

Прокрастинація є ознакою нерозвинених вольових процесів, невміння себе організувати свідчить про відсутність внутрішньої мотивації та чітких життєвих цілей. Отже, якщо прокрастинація на пряму зачіпає вольову сферу особистості управлінця і свідчить про її слабкість, то наслідком виступає відсутність політичної волі ухвалювати та реалізувати стратегічно важливі для держави рішення.

Прокрастинація з різним мотиваційним підґрунтям, бажанням уникнути стресового фак-

тора в ситуації розв'язання складних завдань, отримати емоційне задоволення в результаті виконання завдання в обмежений термін, особистісна неорганізованість, лінощі особи докласти зусиль для вирішення поставлених задач є суттєвим фактором, що деструктивно впливає на досягнення запланованого.

Серед причин, що зумовлюють прокрастинацію, науковці виділяють низьку самооцінку, невпевненість у собі, поганий самоконтроль, високу схильність до перфекціонізму, імпульсивність, депресію і тривожність [8; 9]. Також до причин прокрастинації належить відсутність покликання до певної сфери діяльності, до якої особа прокрастинує, невміння розставляти пріоритети та страх не впоратися зі складним завданням через відсутність відповідних навичок та ресурсів; особі, яка прокрастинує, може бути важко розпочати або завершити справу.

Подолання прокрастинації, як складного психологічного явища, має складатися з декількох компонентів: усвідомлення проблеми (відбувається за допомогою інформування особи про сам факт існування такого явища), самодослідження (за допомогою психологічних тестів оцінюється ступінь прояву цього явища та причини виникнення у конкретної особи), зміни стереотипів старої поведінки та засвоєння нових ефективних способів поведінки. Корекція політичної прокрастинації має поєднувати ціннісний рівень (усвідомлення глобальної мети діяльності суб'єктів державного управління, національних інтересів тощо) та мотиваційно-вольовий (формування нових ефективних способів поведінки для реалізації управлінських дій, проведення необхідних реформ тощо). Варто зазначити, що управлінці, як правило, вже сформовані, дорослі люди, які мають певні досягнення, певний управлінський досвід (як позитивний, так і негативний) і, можливо, певний рівень лідерських якостей. Необхідно підкреслити те, що не можливо з усіх управлінців зробити лідерів, але можливо «озброїти» державних управлінців ширшим спектром інструментів, тобто розширити їх управлінський потенціал, доповнивши його лідерськими якостями.

Лідерство констатується науковцями як вищий еволюційний та якісний рівень управління, тому очевидно стає потреба у формуванні лідерських якостей управлінців на цьому етапі суспільного розвитку.

Останні наукові дослідження підтверджують перспективність запропонованого шляху, адже

набуває своєї значущості саме у період значних суспільно-політичних і соціально-економічних трансформацій, у період змін [10].

С. Калашнікова зазначає, що відсутність лідерського потенціалу в управлінців чинить перешкоди суспільному прогресу [10, с. 19-20], а лідерство є тією новою управлінською парадигмою, якої потребує сучасність задля забезпечення прогресивного поступу. Лідерські якості вивчалися як зарубіжними, так і українськими дослідниками (У. Бенніс, Р. Дафт, А. Лоутон, Є. Роуз, Р. Стогділл, В. Третьяченко) [11; 12; 13]. Проте науковці не дійшли згоди щодо універсального переліку лідерських якостей.

Очевидно, що актуальними якостями будуть ті, що забезпечать мотивацію до дії та отримання результату, а з огляду на те, що разом з управлінцем працює його команда, то важливою є здатність до об'єднання зусиль усіх працівників для досягнення спільної мети через усвідомлення цінності свого вкладу та відчуття задоволення від реалізації свого потенціалу.

Дослідження рис лідерів, що забезпечують їх можливості посісти лідерське становище в соціальній групі та ефективно управляти, викликало інтерес у дослідників протягом багатьох віків. Мислителі різних часів і народів намагалися розібратися в сутності видатних особистостей і шукали відповідь на питання про те, чому одна людина стає лідером, а інша – ні, в чому різниця між ними.

Ми схиляємося до думки, що саме наявність або відсутність необхідних якостей, сформованих до певного рівня, визначає те, чому одні керівники стають лідерами у своїх підрозділах, а інші не приймаються лідерами у групі. При цьому не викликає сумніву, що лідерські якості управлінця органів внутрішніх справ або промислового підприємства, керівника театру і начальника військового гарнізону можуть відрізнитися. Також варто зробити припущення, що перелік якостей може бути різним і для керівників різних управлінських рівнів. Це припущення викликає необхідність дослідження лідерських якостей управлінця щодо конкретних умов професійної діяльності, зокрема на різних управлінських рівнях.

Викладачі школи бізнесу У. Бенніс і Р. Томас, автори праці «Нове і старе покоління: як епоха, цінності і критичні моменти життя формують лідерів», спробували з'ясувати те, як епоха впливає на цінності і успіх лідерів. Висновок, що їм вдалося зробити, не пов'язаний із різницею поколінь: успішні лідери мали загальні характеристики. Кожний із них пережив у своєму житті

одну важливу подію, що змінила їх долю і стимулювала прояв якостей лідера. Ці події (які автори вважають вирішальними) стали для лідерів випробуванням їх здібностей і заставили їх провести переоцінку власних цінностей і особистих характеристик.

Представники обох досліджуваних поколінь мали певні якості, що допомогли їм досягти успіху. Спираючись на це, було виділено якості, наведені нижче.

Здатність до адаптації. Цей фактор був найголовнішим. У всіх випадках лідер міг адекватно реагувати на зміни, робити правильні висновки і розвивати свої сильні сторони.

Здатність об'єднувати людей і надавати їхній діяльності загального змісту. Ефективні лідери об'єднували людей, надихали, ділилися з ними своїми планами і надіями, спрямували їхню діяльність на втілення перспективних концепцій.

Характер і своєрідний стиль. Справжній лідер завжди проявляє характер. Люди слідують лише за лідером, який володіє даром переконання, почуттям справедливості й пристрасним бажанням зробити щось хороше.

Цілісність природи і відданість ідеалам. Як стверджують автори, цілісність природи лідера складається з трьох правильно збалансованих елементів: амбіцій (сильного бажання досягти поставленої мети), компетентності (вільного володіння певними навиками) і моральних норм (непорушних моральних цінностей, що дозволяють людині взяти на себе роль лідера і відрізнити «правильне» і «неправильне»). Надмірні амбіції і відсутність моральних орієнтирів дають деструктивний ефект.

Як зазначають автори, між поколіннями існують помітні відмінності, проте головні якості успішних лідерів повторюються з покоління в покоління [11, с. 134].

Конкретизація лідерських якостей, які доречно формувати в управлінців, потребує більш детального вивчення. Тому це питання буде досліджене в наступних розвідках.

Висновки і пропозиції. Політичну прокрастинацію називають однією з причин трансформаційних невдач України. Попри велику кількість досліджень, присвячених визначенню причин прокрастинації та пошуку шляхів її подолання, не існує універсального способу виходу зі стану прокрастинації, адже її першопричина може стосуватися різних рівнів структури особистості. Серед низки факторів, що лежать в її основі, поряд з автаркією владних еліт, яка пов'язана з ціннісною сферою управлінців, слід

розглядати й слабку мотиваціо-вольову сферу їх особистості, наслідком чого виступає відсутність політичної волі ухвалювати та реалізувати стратегічно важливі для держави рішення.

Очевидним є те, що стани прокрастинації та успішності є взаємовиключними явищами, тому актуальним залишається комплексний пошук шляхів подолання політичної прокрастинації, особливо це актуальне для тих, хто реалізує державну політику. Перспективним способом боротьби з політичною прокрастинацією, на наш погляд, є формування лідерських якостей, особливо в суб'єктів реалізації державних рішень, адже лідерство визнається науковцями вищим еволюційним рівнем управління і набуває своєї значущості саме у період значних суспільно-політичних і соціально-економічних трансформацій, у період виходу з кризи.

А оскільки не існує універсального переліку лідерських якостей та з огляду на те, що не всі можуть бути лідерами і на те, що розвинути лідерські якості можливо тільки до певного рівня, необхідно визначити спектр актуальних для суб'єктів реалізації державної політики лідерських якостей із метою подальшого формування та використання у професійній підготовці державних управлінців.

Список використаної літератури:

1. Шайгородський Ю. Синдром політичної прокрастинації: причини і наслідки. Політичний менеджмент / голов. ред. Ю. Шайгородський. 2013. № 59. С. 16–29.
2. Гальчинський А. Криза і цикли світового розвитку / А. Гальчинський. Київ: АДЕФ-Україна. 2009. 392 с.
3. Михальченко М. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи. Дрогобич: ВФ «Відродження», 2004. 488 с.
4. Валецький О. Аналіз причин невдач реалізації реформ в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2011. № 2.
5. Ковбасюк Ю., Голуб В. Модернізація державного управління та децентралізація влади в контексті реалізації реформи «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: навч.-метод. матеріали / упоряд. О. Жур. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.
6. Базика Є. Стан прокрастинації як загроза психічному здоров'ю особистості. Науковий вісник Чернівецького університету: збірник наукових праць. Серія «Педагогіка та психологія». Чернівці: Чернівецький нац. у-т, 2014. С. 3-10.
7. Milgram N., Tenne R. Personality correlates of decisional and task avoidant procrastination. European Journal of Personality. 2000. № 14. P. 141-156.
8. Калашнікова С. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія. Київ: Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. 380 с.
9. Дафт Р. Уроки лідерства / при участі П. Лейн; [пер. с англ. А. Козлова; под ред. проф. І. Андреевой]. Эксмо, 2006. 480 с.
10. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. Київ: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. 400 с.
11. Третьяченко В. Соціально-психологічні механізми формування й розвитку колективних суб'єктів управління : автореф. дис... д-ра психол. наук: 19.00.05; АПН України, Ін-т психології ім. Г. С. Костюка. Київ, 1997. 32 с.
12. Карлова В. Національна самосвідомість як духовна основа державотворчих процесів в Україні: управлінський аспект: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2013. 36 с.

Кириченко Н. А. Лидерство как способ преодоления прокрастинации

В статье исследуется процесс формирования лидерских качеств у субъектов реализации государственной политики – один из путей преодоления политического прокрастинации. Политическая прокрастинация рассматривается автором как одна из причин трансформационных неудач и заключается в откладывании разработки и реализации важных реформ в приоритетных сферах реализации государственной политики.

Ключевые слова: прокрастинация, лидерство, формирование лидерских качеств.

Kyrychenko N. O. Leadership as a way of overcoming procrastination

The article examines the process of formation of leadership qualities in the subjects of the implementation of state policy, as one of the ways to overcome political procrastination. Political procrastination is considered by the author as one of the causes of transformational failures and consists in delaying the development and implementation of important reforms in the priority areas of government policy implementation.

Key words: procrastination, leadership, to form leadership skills.

Т. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

У статті визначено особливості проектного менеджменту та його зв'язок із публічним управлінням. Зокрема надано сутнісну характеристику феномену «публічне управління», «проектний менеджмент»; визначено основні інструменти, методи проектного менеджменту; окреслено основні засади проектного менеджменту; показано можливості публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту.

Ключові слова: публічне управління, проектний менеджмент, нові можливості публічного управління.

Постановка проблеми. Виклики сьогодення дають підстави констатувати, що соціально-економічне життя України, як і більшості країн, перебуває в площині постійних змін та переорієнтації на нові стандарти. Суттєві реформи, що мають впроваджуватись та досягати чітко визначеного результату, потребують використання нових методів управління й державного регулювання процесів перетворень. У цьому контексті проектний менеджмент є тим вагомим надбанням корпоративних структур, що може бути успішно використане в публічному управлінні. Жорсткі вимоги до ефективності, продуктивності й контрольованості процесів, які мають сприяти підвищенню рівня життя суспільства та виходу на якісно новий рівень суспільного розвитку, зумовлюють необхідність застосування інструментів і методик проектного менеджменту на рівні держави.

Управління проектами сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямів застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, зокрема публічне управління. Проте сьогодні інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах влади [13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Сьогодні існує значний доробок щодо питань публічного управління та проектного менеджменту. Варто вказати таких авторів, як О.Оболенський, О. Амосов, Н.Гавкалова, В. Бакумен-

ко, С. Попов, І. Бегей; Н. Обушна, В. Солових, В. Мартиненко, які досліджували проблеми у сфері публічного управління. У працях Т. Затонацької, А. Омельчук, Л. Ричкіної, О. Федорчак та інших висвітлено різноманітні аспекти теорії та практики управління проектами. Упровадженню методології управління проектами у сфері публічного управління присвятили праці О. Кілієвич, В. Тертичка, К. Ващенко, Т. Безверхнюк, Т. Гречко.

Однак масштаб використання методів проектного менеджменту в публічному управлінні не відповідає потребам розвитку суспільства. Причиною цього може бути суттєва різниця між методологією управління проектами та теорією публічного управління. Тому ця проблема потребує подальшого ґрунтовного вивчення.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування нових можливостей публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту. Для досягнення цієї мети необхідно надати понятійну та сутнісну характеристику феномена «публічне управління», «проектний менеджмент»; визначити основні інструменти, методи проектного менеджменту; окреслити основні засади проектного менеджменту; показати можливості публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Усе частіше в науковій літературі зустрічаються такі терміни, як «управління проектами», «проектне управління», «проектний менеджмент», «проектне управління в державному управлінні».

Спираючись на результати досліджень вітчизняних учених Т. Затонацької, А. Омельчука,

Л. Ричкіної щодо ефективності використання проектного управління при формуванні та реалізації державної політики в розвинених країнах світу, можна зробити висновок, що проектне управління є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямі застосування концепції проектного управління надзвичайно багато, вони можуть охоплювати майже всі сфери людського життя, зокрема публічне управління.

Публічне управління в Україні проходить етап свого становлення. Так О. Оболенський зазначає, що становлення України повноцінним конкурентоспроможним партнером у світовому цивілізаційному та формаційному просторі потребує наукового обґрунтування засад публічного управління. Публічне управління – це здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і відокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення визначеної сукупності цілей [4, с. 3-4].

Реалії сьогодення та європейський вибір нашої країни вказують на необхідність змін через впровадження реформ у сфері публічного управління та змушують звернути увагу на основні чинники, які негативно впливають на ефективність діяльності органів влади в Україні, з точки зору зовнішньої ефективності можна визначити такі: використання старих механізмів управління; невміння максимально використати всі свої потенційні можливості, надані чинним законодавством. А з точки зору внутрішньої ефективності визначають такі: гаяння занадто багато часу на ведення документації, на «паперову» роботу, недостатнє використання сучасних можливостей збереження, оброблення і передання інформації; нестача у багатьох співробітників знань, умінь і навичок, необхідних у їхній практичній роботі, особливо низький рівень володіння сучасними інформаційними технологіями; структурна недосконалість організацій стосовно чіткості структури внутрішньої підпорядкованості і внутрішніх інформаційних потоків [6, с. 66].

У межах нашого дослідження визначимо особливості проектного менеджменту та його зв'язок із публічним управлінням. Обидва по-

няття є різновидом одного наукового напряму – управління. Як відомо, такий науковий напрям, як «управління (менеджмент)» поділяється на дрібніші напрями: американський, японський, банківський, високоефективний, кадровий, маркетинговий, операційний, фінансовий, менеджмент зовнішньоекономічної діяльності, освіти, торгівлі, якості, управління проектами та державне управління тощо. Аналіз цього переліку «менеджментів» показав, що ці напрями часто відрізняються один від одного тільки на 10-30%. Решта – це загальні теоретичні положення і підходи управління [7, с. 57-59].

У найзагальнішому розумінні проект (англ. project) – це щось, що задумується чи планується. У контексті концепції проектного менеджменту під терміном «проект» розуміється система сформульованих завдань, фізичних об'єктів, технологічних процесів, технічної та організаційної документації, що створюються й уводяться для реалізації цих завдань, а також сукупність матеріальних, фінансових та інших ресурсів і управлінських рішень щодо їх виконання [2].

Розглядаючи проекти механізмом досягнення цілей організації та ґрунтуючись на ключових принципах проектного управління, проект можна визначити як системний комплекс заходів, спрямованих на досягнення оригінальних цілей розвитку через реалізацію якісних, незворотних змін стану організації, що відбуваються протягом певного періоду з визначеним бюджетом та обмеженими ресурсами.

Зазначимо, що принципами розроблення як програм, так і проектів є принципи комплексності, обґрунтованості, реальності, оптимальності, спадкоємності (наступності) (враховується вихідний (початковий) стан та тенденції розвитку), завершеності, зорієнтованості на кінцевий позитивний результат. Наразі не існує уніфікованої класифікації проектів, тому доцільно використовувати багатомірний підхід, базуючись на різних класифікаціях проектів.

У державі під назвою «проект» реалізується значна кількість конкретних справ (оригінальних, епізодичних, самодостатніх). Часто вони не сприймаються фрагментами певної стратегії чи програми, не складають системи. Стосуються різноманітних сфер і напрямів діяльності. Формуються і реалізуються незалежно один від одного, від загальносуспільних інтересів, від перспектив розвитку [1, с. 21]. Будь-який проект проходить у процесі реалізації певних стадій

(етапів). Для того, щоб провести його через ці етапи, ним потрібно управляти. Сьогодні важко представити хоча б один значний проект, який здійснювався б поза межами методології проектного менеджменту.

Існують більш розгорнуті підходи до визначення фаз проекту. Наприклад, можна виділити такі фази, як аналіз проблеми, розроблення концепції проекту, детальне подання проекту, виконання проекту, розвиток, завершення, використання результатів реалізації проекту, ліквідація тощо [12].

Проектне управління (англ. Project Management) – це сфера діяльності, у процесі якої визначаються та досягаються цілі проекту при балансуванні між обсягом робіт, ресурсами (кошти, праця, час, матеріали, енергія, простір тощо), якістю та ризиками [1; 10, с. 17-24].

Напрямів застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, зокрема державне управління. Проте сьогодні інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах публічної влади [1, с. 21].

Однак на сучасному етапі, з одного боку, поки що існує вагомий розрив між розвитком теорії управління проектами та практикою її використання, а з іншого – нові сфери застосування методології управління проектами потребують подальшого розвитку й адаптації відомих методів та інструментарію до конкретних нових умов розвитку.

За методологією інституту з управління проектами Project Management Institute (PMI) процес проектного управління складається з таких процедур: визначення вимог до проекту, постановка чітких і досяжних цілей, балансування конкуруючих вимог за якістю, можливостями, часом і вартістю, адаптація специфікацій, планів і підходів для потреб і проблем різних стейкхолдерів [8].

Методологія проектного управління сьогодні вважається одним із найбільш прогресивних напрямів менеджменту, що дає можливість отримувати заплановані якісні результати з дотриманням заданих часових та фінансових обмежень. Проектний менеджмент у загальному вигляді вимагає уваги до таких питань, як менеджмент вимог, проектна культура, комунікації, документування, якість, ризик-менеджмент, методи генерування ідей, і розглядає всі необхідні роботи в контексті фаз проекту (стратегічна, планування, реалізація та закриття) [14]. Методологія проектного підходу передбачає розроблення, реалі-

зацію та розвиток проекту – складної системи, що відтворюється та функціонує в динамічному зовнішньому середовищі. Головними елементами проекту є задум, ідея (проблема, завдання), засоби їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, що здобуваються в процесі реалізації проекту. Виділяють чотири фази проекту, що послідовно чергуються протягом його життєвого циклу: концепція проекту (формування задуму (ідеї), постановка завдань); розроблення та підготовка проекту; реалізація проекту; закінчення проекту. Кожна з фаз характеризується набором більш-менш сталих елементів та певною технологією виконання [12].

Доцільність застосування методології управління проектами для розроблення та здійснення програм і проектів у сфері державного управління зумовлена такими аргументами [13, с. 24-26]: розроблення та втілення державних програм незалежно від рівня, враховуючи їхню складність та багатоаспектність, вимагає застосування інструментів проектного менеджменту; управління проектами є універсальною концепцією, що може застосовуватись для здійснення будь-яких проектів в усіх галузях та напрямках, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом; проектний підхід передбачає чіткий розподіл цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими; за допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок із населенням країни, що дає змогу громадянам краще оцінити діяльність органу державного управління.

Сьогодні важливим питанням щодо застосування механізму проектного менеджменту у сфері публічного управління є вивчення досвіду його впровадження в бізнесі та перенесення цієї практики у сферу публічного управління.

Зокрема зазначимо, що у бізнесі існують глобальні тенденції, що дозволяють говорити про застосування проектного підходу, тобто зростання частки і значення діяльності, пов'язаної зі здійсненням проектів. Найважливішими серед них є такі: перехід від регулювання і концентрації до координації і розподілу; скорочення життєвого циклу виробів і послуг, особливо термінів розроблення і запуску; персоналізація попиту та пропозиції, продуктів і послуг; портфельний підхід до управління проектами забезпечує суттєві вигоди. До їх складу належить можливість поглянути на проекти в глобальному

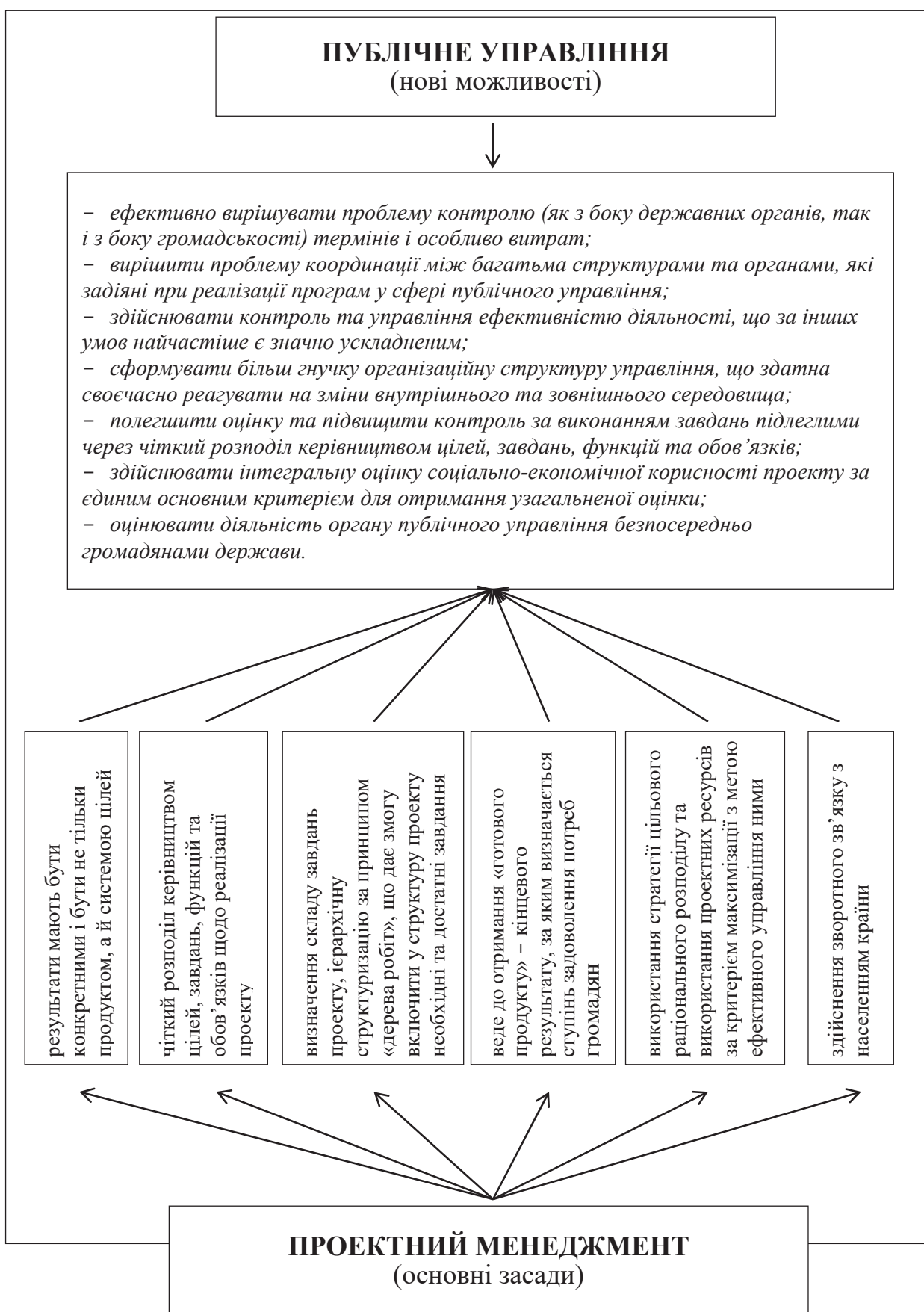


Рис.1. Можливості публічного управління на засадах проектного менеджменту

контексті, що відображає стан справ у цілому [3].

Можна визначити два основних підходи щодо ефективності діяльності органів публічної влади. Перший функціонує в межах так званої «традиційної» моделі державного управління, організаційна ефективність у якій пов'язана з організаційними процесами, і може бути поставлено знак рівності між поняттями «ефективність» та «якісне виконання функцій», що призводить до ігнорування зовнішніх стосовно організації інтересів. Другий підхід до розуміння ефективності сформувався в межах «нового публічного менеджменту», що знаменує перехід від адміністрування до менеджменту. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати потребує від організацій чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань [6, с. 67].

В Україні вже розпочато впровадження технологій проектного менеджменту. Підтвердженням цьому є державні документи: національні проекти, дорожні карти, інноваційні програми тощо (наприклад, національна екологічна політика (стратегія) до 2020 року для реалізації заходів передбачає плани дій, розрахований на 5 років, стратегія сталого розвитку «Україна-2020»; для реалізації заходів передбачено дорожні карти).

Ми погоджуємось із думкою вчених щодо необхідності впровадження в Україні нових моделей публічного управління (концепція В. Солових, нова модель Н. Обушної, «хороша» модель І. Понкіна), але в межах нашого дослідження пропонуємо зосередитись саме на засадах проектного менеджменту, які, крім вже запропонованих науковцями, мають бути тим самим підґрунтям при формуванні сучасної моделі публічного управління, зокрема дадуть змогу визначити суттєві можливості публічного управління (рис.1).

Уважаємо, що побудова нової моделі публічного управління, яке ґрунтується на засадах проектного менеджменту, дасть змогу:

– *ефективно вирішувати проблему контролю (як з боку державних органів, так і з боку громадськості) термінів і витрат.* Серед основних засад, на яких пропонує будувати нову модель публічного управління Н. Обушна [5], є її посилення функції контролю;

– *вирішити проблему координації між багатьма структурами та органами, які задіяні в реалізації програм у сфері публічного управління.* У працях І. Чикаренко [13, с. 24-26] можемо знайти підтвердження нашої думки, а саме: механізми управління проектами дають змогу вирішити проблему відсутності нормальної коорди-

нації між багатьма структурами та органами, які задіяні при реалізації програм у державній сфері, що може повністю паралізувати перебіг робіт;

– *здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, що за інших умов найчастіше є значно ускладненим.* О. Соснін [6, с. 66] теж торкається цієї теми та зазначає, що серед основних чинників, які негативно впливають на ефективність діяльності органів влади в Україні є відсутність чіткого розмежування повноважень між владними суб'єктами; відсутність «прозорості» власної діяльності;

– *сформуувати більш гнучку організаційну структуру управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища.* Це твердження співзвучне з висновками В. Солових [9] у пропонуванні Концепції публічного управління;

– *полегшити оцінку та підвищити контроль за виконанням завдань підлеглими через чіткий розподіл керівництвом цілей, завдань, функцій та обов'язків.* «Новий публічний менеджмент» передбачає перехід від системи, у якій люди, відповідальні за виконання правил, до системи, у якій вони відповідальні за досягнення результатів, у якій вони керуються у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами», – стверджує О. Соснін [6, с. 67];

– *здійснювати інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проекту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки.* Цей висновок співзвучний із висновками Т. Безверхнюк, яка зазначає, що роль державного управління повинна зводитись до ефективного управління проектами, з'ясування спільних тенденцій різновекторних проектів; до узагальнення безсистемних та хаотичних проектів; до виявлення реальної потреби суспільства у запровадженні проектів [1, с. 21];

– *оцінювати діяльність органу публічного управління безпосередньо громадянами держави.* Підтвердження знаходимо у працях О. Оболенського [4, с. 3–4], який указує на те, що публічне управління має здійснюватися на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкта управління.

Таким чином, через наявність чітких параметрів у проектному підході (ресурсів, виконавців, масштабів робіт тощо), його застосування в публічному управлінні дасть змогу результативно та ефективно досягати поставленої мети у вигляді вирішення суспільно важливих питань.

Висновки і пропозиції. Отже, сьогодні потужним стимулом в Україні є вибір вектора розвитку публічного управління на засадах проектного менеджменту, базовим принципом якого є принцип програмування, який передбачає розроблення багаторічних планів розвитку та підпорядкованих галузевих чи інтегрованих операційних програм на партнерських засадах між органами влади різних рівнів.

Список використаної літератури:

1. Безверхнюк Т. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами. Науковий вісник академії муніципального управління: зб. наук. пр. Київ: Академія муніципального управління, 2011. Вип. 3. С. 17–24
2. Кочетков А. Управление проектами. Санкт-Петербург: Два Три, 1993. С. 446.
3. Лашук А. Формування і управління портфелем проектів. Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 9-10 жовт. 2013 р.) Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 100–109.
4. Оболенський О. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. Ковбасюка, С. Романюка, О. Оболенського]. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 4.
5. Обушна Н. Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних відносин. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_5.
6. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова та ін. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
7. Рач В., Запорожченко В.А. Роль и место управления проектами в развитии социально-экономических систем. Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 9-10 жовт. 2003 р.). Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. С. 57–59.
8. Руководство по управлению инновационными проектами и программами P2M: т. 1, версия 1.2 / пер.на рус.язык под ред. С. Бушуева. Киев: Наук.світ, 2009. 173 с.
9. Солових В. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. Публічне управління: теорія та практика. 2014. С. 18-25.
10. Технології управління соціальними проектами: монографія / За заг. ред. Т. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. 292 с.
11. Федорчак О. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. Державне управління: теорія та практика. Київ: НАДУ, 2006. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06fovmdy.pdf>.
12. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. практ. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 80 с
13. Чикаренко І. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності. Теорія та практика державного управління. Матер. IV міжнар. наук. Конгресу (26 лют. 2004 р.) Х.: ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. С. 24–26.
14. M. Daud Alam., Uwe F. Guhl. Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects. Springer – Verlag GmbH Germany. 2016. 183 p

Козаченко Т. П. Публічне управління на основах публічного менеджменту: сучасний погляд

В статті визначені особливості проектного менеджменту та його зв'язок з публічним управлінням. В частині представлено суттєві характеристики феномена «публічне управління», «проектний менеджмент»; визначені основні інструменти, методи проектного менеджменту; описані основні принципи проектного менеджменту; показані можливості публічного управління через призму основних принципів проектного менеджменту.

Ключові слова: публічне управління, проектний менеджмент, нові можливості публічного управління.

Kozachenko T. P. Public management on the basis of project management: modernism

In the present article the features of project management and its relationship with public management. In particular, an essential characteristic of the phenomenon of “public management”, “project management” is provided; basic tools, methods of project management are defined. Based on the results of the study, the opportunities for public management through the prism of the basic principles of project management have been determined.

Key words: public management, project management, new opportunities for public administration.

В. В. Круглов

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури,
докторант кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Потреба в розвитку інфраструктурних проектів для забезпечення населення сучасними суспільними послугами спонукає державу шукати джерела додаткових інвестицій. Одним із новаторських способів вирішення завдань публічної сфери стало державно-приватне партнерство (ДПП). У статті розглядаються основні форми і моделі реалізації інвестиційних проектів на основі державно-приватного партнерства. Незважаючи на переваги і їх ефективність, кількість вітчизняних ДПП є недостатньою. Проблема пов'язана з недосконалістю законодавства, що регулює формування і діяльність державно-приватного партнерства, відсутність інвесторів і фінансування.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проекти державно-приватного партнерства, форми, моделі, угоди.

Постановка проблеми. Спираючись на аналіз світового досвіду співробітництва держави та бізнесу в багатьох галузях економіки, можна зазначити, що вказана співпраця дала можливість залучити додаткові кошти в інфраструктурні проекти, що суттєво вплинуло на покращання якості суспільних послуг, підвищення конкурентоспроможності країн, зростання валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Значна кількість об'єктів (підприємств, комунікацій) стратегічних галузей, які не підлягали приватизації, довгий час залишалася в стані обмеженого бюджетного фінансування, що змушувало органи державної влади віднаходити інноваційні рішення. Традиційні моделі управління поступово залучають у свою практику взаємовигідні форми перетину державних та приватних інтересів, що отримало назву державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Державно-приватне партнерство в Україні, на жаль, не досягло масштабів загальносвітової тенденції розвитку та зростання протягом останніх років. Але, незважаючи на це, державні пріоритети в країні вимагають розширення та забезпечення більш якісних соціальних послуг, розвитку інфраструктури на макрота мезорівнях, значних інвестиційних залучень. У зазначеному напрямі поступово роблять відповідні кроки в інституціональній, правовій,

організаційно-адміністративній сфері. Адже ефективно партнерство державних органів влади з приватним власником має за ціль забезпечення сталого розвитку, формування стійких темпів розбудови країни та регіонів. Орієнтування стратегій та програм з використанням бюджетних коштів, яке існує, не дає можливості органам державної влади реалізовувати проекти масштабного, стратегічного рівня, що мають вплив на формування конкурентного потенціалу країни. Таким чином, державно-приватне партнерство виступає загальноновизнаною у світі альтернативою фінансування суспільно важливих проектів, сприяючи значному інтересу науковців. Складність та багатокритеріальність інфраструктурних проектів передбачають відповідні підходи до формування угод про партнерство, що знаходить своє відображення у різноманітних моделях ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державно-приватного партнерства знаходились у полі зору багатьох науковців. Проблематику державно-приватного партнерства, його окремих моделей вивчали Д. Барлоу, І. Брайлівський, Д. Делмонд, Р. Кроу, К. Фелсінджер та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, потребують додаткового розгляду особливості моделей, які використовуються в реалізації проектів ДПП у сучасній світо-

вій практиці та правові межі вітчизняних моделей державно-приватного партнерства.

Мета статті. Головна мета роботи полягає в аналізі та узагальненні світового досвіду застосування основних моделей державно-приватного партнерства в різних сферах господарювання відповідно до рівня ризиків і залучення приватного власника та можливостей використання різних моделей ДПП, передбачених українським законодавством.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних проблем, яка постає перед країнами, що починають реалізовувати проекти державно-приватного партнерства, є визначення процедур і процесів для забезпечення ефективності функціонування ДПП та створення інституційного середовища. Мету державно-приватного партнерства можна визначити як забезпечення фінансування, планування, створення й експлуатація об'єктів та виробництв для надання соціально важливих послуг державного сектору. Угоди ДПП передбачають довгостроковий період співпраці щодо надання відповідних послуг, розподіл ризиків проекту та значну кількість форм реалізації умов, передбачених угодами про партнерські відносини.

ДПП спирається на методи, які застосовує державний сектор під час укладання угоди з приватним сектором. Суб'єкт підприємницької діяльності використовує власні інвестиційні та управлінські можливості, реалізуючи складні інфраструктурні проекти та виконуючи передбачені умови угоди. Державний партнер забезпечує надання суспільству необхідних послуг передбаченої якості, впливаючи на розвиток економіки та зростання рівня життя населення. Держава в процесі реалізації механізмів ДПП, створює можливості залучення приватних суб'єктів до секторів діяльності, що мають підвищений ризик та залучення інвестицій у сфері, до яких приватний сектор не виявляв особливої зацікавленості.

Досвід реалізації проектів на основі державно-приватного партнерства підтверджує його економічну доцільність, про що свідчить база даних проектів приватної участі в інфраструктурі, де відображено інформацію про більш ніж 7000 проектів у 139 країнах, що розвиваються [1]. Дані Європейського експертного центру з ДПП (ЕРЕС) містять інформацію про понад 1800 проектів, що реалізуються у 26 країнах [2]. Більшість проектів виконуються в строки, передбачені угодами, з більш нижчими в серед-

ньому витратами, ніж аналогічні проекти з державним фінансуванням.

Під час розгляду міжнародного досвіду країн, що впроваджують механізми ДПП, можна визначити декілька основних напрямів, які реалізуються в угодах партнерства держави та приватного власника: угоди на управління, лізингові (орендні) угоди, концесійні моделі. Аналіз джерел [3–11] дає змогу виокремити особливості договірних форм реалізації проектів ДПП у світі.

Деякі моделі ДПП можна визначити як контракти (угоди) на управління (management contracts). Приватний партнер бере на себе управління державним об'єктом протягом визначеного угодою періоду тоді, коли права власності та інвестицій залишаються з державою. За договором управління відповідальність за управління об'єктом передається приватному суб'єктові на відповідний період зі сплатою винагороди за виконання роботи. Платежі складаються з фіксованої суми та винагороди, заснованої на стимулах для досягнення певних результатів. Відповідно до угоди про оренду (лізинг – lease contract), приватний партнер, використовуючи право користування державним майном, несе відповідальність за експлуатацію й обслуговування об'єкта.

Концесійні моделі передбачають ініційоване державою будівництво чи реконструкцію об'єкта приватним інвестором за власні кошти. Предметом концесійних угод виступає державна (муніципальна) власність та суспільні (публічні) служби. Держава є одним із суб'єктів концесійної угоди, за якою об'єкт передається в концесію на певний строк на платних умовах та підлягає поверненню із закінченням строку дії угоди в державну власність. Зазначені моделі досить часто стосуються транспортних комунікацій, охорони здоров'я, освіти тощо).

Угоди ДПП, у яких необхідно створити (будівництво) нових об'єктів (Greenfield project), передбачають те, що приватний партнер самостійно або спільно з державною участю будує й управляє новоствореним об'єктом на період, визначений у проектній угоді. Приватний суб'єкт бере на себе більшу частину фінансового та операційного ризику і повертає свої інвестиції протягом усього терміну реалізації проекту. Концесійний вид контрактів має декілька нижченаведених різновидів.

«BOOT» (Build, Own, Operate, Transfer – будівництво, володіння, експлуатація/управління

ня, передання). Відповідно до цієї моделі, приватний партнер одержує право користування й володіння об'єктом протягом строку угоди, після закінчення якого, об'єкт передається органам влади.

«BLOT» (Build, Lease, Operate, Transfer – будівництво, оренда, експлуатація, передання). Суб'єкт підприємницької діяльності одержує франшизу на фінансування, проектування, будівництво й експлуатацію орендованого об'єкта (а також стягнення коштів з тих, хто отримує послуги) в період орендних відносин, вносячи плату за користування.

«BOT» (Build, Operate, Transfer – будівництво, експлуатація/управління, передання). У межах цієї моделі, відповідно до угоди щодо розвитку інфраструктурних об'єктів, приватний власник використовує об'єкт, приймаючи ризики. У процесі експлуатації приватний власник може мати право власності в межах дії угоди. Після закінчення терміну дії угоди право власності переходить до держави.

«BOO» (Build, Own, Operate – будівництво, володіння, експлуатація/управління). Приватний власник уповноважений фінансувати, будувати, володіти, експлуатувати об'єкт. Держава купує послуги об'єкта, забезпечуючи інвестору мінімальний дохід.

«BTO» (Build, Transfer, Operate – будівництво, передання, експлуатація/управління). Цією моделлю передбачено після завершення будівництва передання об'єкта державі, але надалі об'єкт знову може надаватися в користування приватному власникові.

«BOMT» (Build, Operate, Maintain, Transfer – будівництво, експлуатація/управління, обслуговування, передання). За цією моделлю делегується відповідальність приватній стороні щодо утримування та поточного ремонту інфраструктурних об'єктів, які ним побудовані.

«DBOOT» (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектування, будівництво, володіння, експлуатація/управління, передання). Угода покладає відповідальність на приватного власника щодо стадії проектування та будівництва.

«DBFO» (Design, Build, Finance, Operate – проектування, будівництво, фінансування, експлуатація/управління). У зазначеній моделі регламентується відповідальність приватної сторони за здійснення фінансування будівництва інфраструктурних об'єктів.

«BBO» (Buy, Build, Operate – придбання, будівництво, експлуатація). Угода передбачає

продаж активів для модернізації та поліпшення майна й експлуатації певний період часу. Державний контроль здійснюється протягом дії угоди про передання майна.

«BLT» (Build, Lease, Transfer – будівництво, оренда, передання). Угода, відповідно до якої приватний власник фінансує та будує об'єкт, за договором оренди експлуатує об'єкт, приймаючи всі ризики, після закінчення строку угоди передає право власності органам влади.

В угодах, які передбачають відновлення майна (Brownfield contract), за економічною сутністю є схожість із Greenfield project, але замість створення нового активу приватний суб'єкт бере на себе існуючий актив і покращує (відновлює) його: реконструює, модернізує або розширює. До таких проектів належать указані нижче моделі.

«ROT» (Rehabilitate, Operate, Transfer – відновлення (реконструкція), експлуатація, передання). Об'єкт передається приватному власникові для відновлення, експлуатації та передання державі.

«RLT» (Rehabilitate, Lease or Rent, Transfer – відновлення (реконструкція), оренда або лізинг, передання). Проект, у якому приватний власник відновлює об'єкт, орендує або бере в лізинг у державного власника, а потім передає державі.

«BROT» (Build, Rehabilitate, Operate and Transfer – будівництво, відновлення (реконструкція), управління, передання). Приватний власник відновлює об'єкт або завершує частково збудований об'єкт, експлуатує протягом дії угоди та повертає державі.

Слід зауважити, що межі вищевказаних моделей окреслені не чітко, тому деякі проекти можуть належати до декількох моделей ДПП, враховуючи краще відображення ризиків приватного сектору. Моделі державно-приватного партнерства можуть відрізнятися рівнем ризиків, що отримує приватний партнер, та ступенем залучення приватного сектору до реалізації проекту (рис. 1).

Вітчизняне законодавство правовими актами окреслило відповідні можливості використання різних моделей реалізації державно-приватного партнерства. Законом України «Про державно-приватне партнерство» (стаття 5) визначено форми здійснення проектів ДПП, які реалізуються шляхом укладання угод про концесію державного та комунального майна; управління майном з обов'язковою умовою інвестиційних зобов'язань приватного партнера;



Рис. 1. Моделі державно-приватного партнерства залежно від розподілу ризиків та рівня залучення приватного сектора (адаптовано на основі: [12; 13])

спільну діяльність. Угоди щодо державно-приватного партнерства можуть містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначені відповідно до цивільного законодавства України [14].

Закон України «Про концесії» визначає концесію наданням (із метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування за угодою на платній та строковій основі суб'єктові підприємницької діяльності) права створити та/або здійснювати управління об'єктом концесії, зобов'язуючи суб'єкта підприємницької діяльності проводити дії щодо будівництва та/або експлуатації об'єкта концесії та нести майнову відповідальність і можливі ризики [15]. Передання державного та комунального майна в оренду, права та обов'язки орендодавця та орендаря визначено Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [16]. Особливості правового режиму концесійної та орендної діяльності окремо визначено для деяких сфер господарської діяльності (об'єкти теплопостачання, водопостачання та водовідведення комунальної форми власності; об'єкти паливно-енергетичного комплексу державної форми власності) [17; 18].

Законодавство окреслило значну кількість сфер господарської діяльності, об'єкти яких можуть передаватися в концесію. Це дає можливість залучати інвестиційні кошти приватного сектора, будувати та відновлювати об'єкти державної власності, надавати необхідні суспільству послуги. Арсенал моделей реалізації проектів державно-приватного партнерства достатньо широкий і дозволяє визначитися як приватному, так і державному партнерові щодо особливостей умов здійснення співпраці, враховуючи рівень ризиків та відповідальності. Особливо перспективним в Україні сьогодні є передання транспортної інфраструктури (автошляхи, аеропорти, морські порти) в концесію, що дасть можливість розпочати нове будівництво, модернізацію, переобладнання інфраструктурних об'єктів за рахунок приватних суб'єктів господарювання. В Україні для укладання концесійних угод щодо масштабних проектів та залучення іноземних інвесторів необхідні нові підходи, зокрема розроблення законопроекту «Про концесії» на основі світового досвіду, приведення законодавства про концесії у відповідність законодавству про державно-приватне партнерство, єдиних процедур здійснення ДПП. Слід зазначити, що у Верховну

Раду України подано відповідний законопроект [19], який може бути прийнятий у 2018 році, що дасть змогу залучити довгострокові інвестиції в розвиток інфраструктури на основі концесійних форм ДПП.

Висновки і пропозиції. Потреби в розвитку інфраструктурних проектів у світі розширюють сфери взаємодії державного та приватного секторів, залучаючи додаткові інвестиційні ресурси у реалізацію проектів ДПП. Особливості об'єктів державної власності, правові межі використання співпраці держави та приватного власника дозволяють використовувати значний потенціал моделей державно-приватного партнерства під час реалізації інфраструктурних проектів. Основними моделями, які використовують у світовій практиці, є угоди на управління, передання в оренду (лізинг) та концесійні угоди. Законодавство України, що регулює сферу ДПП, потребує вдосконалення з метою створення прозорих процедур конкурсного відбору приватного суб'єкта, спрощення порядку виділення земельних ділянок у межах реалізації інфраструктурних проектів, впровадження ефективного контролю за угодами, визначення чітких процедур, пов'язаних із питаннями прав власності.

Список використаної літератури:

1. Private Participation in Infrastructure (PPI). Project Database. URL: <https://ppi.worldbank.org/data> (дата звернення: 11.04.2018).
2. EPEC Data Portal. URL: <http://data.eib.org/epec> (дата звернення: 11.04.2018).
3. The Philippine Amended BOT Law R. 7718 and it's Revised Implementing Rules & Regulations (IRR). Philippines, 2012. 75 p.
4. Брайловський І. Характеристика орендно-концесійних моделей державно-приватного партнерства. Економіка і організація управління. 2013. № 1(15)–2(16). С. 166–172.
5. Beery A., Crow R. The Greenfield IPP Database (GRIPP): Based on the World Bank's Private Participation in Infrastructure (PPI). Database Stanford, 2003. 8 p.
6. Delmon J. Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease... Policy Research Working Paper; N 5173. World Bank, Washington. 2010. 73 p.
7. Irimia-Diéguez A., Oliver-Alfonso D. Models of public-private partnerships in megaprojects: The Spanish case. Organization, technology & management in construction: an international journal. 2013. № 4 (3). P. 604–616.
8. Public-private partnerships. Reference Guide. Version 3. Washington, 2017. 224 p.
9. Duffield C. Different delivery models. International Handbook on Public-Private Partnerships. 2010. P. 187–215.
10. Felsing K. Public-Private Partnership handbook. Washington, DC: World Bank, 2011. 100 p.
11. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Женева: ООН, 2008. 114 с.
12. Roehrich J., Barlow J., Wright S. Delivering European healthcare infrastructure through public-private partnerships: The theory and practice of contracting and bundling. Managing Public-Private Strategic Alliances, Editors: T. K. Das, 2013. 42 p.
13. Public-Private Partnerships. A Guide for Municipalities. The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2011. 69 p.
14. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 11.04.2018).
15. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення: 11.04.2018).
16. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2269-12> (дата звернення: 11.04.2018).
17. Про особливості передання в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України від 21.10.2010 р. № 2624-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2624-17> (дата звернення: 11.04.2018).
18. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності: Закон України від 08.07.2011 р. № 3687-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3687-17> (дата звернення: 11.04.2018).
19. Про концесії: проект Закону України від 15.03.2018 № 8125. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63630 (дата звернення: 11.04.2018).

Круглов В. В. Модели государственно-частного партнерства

Возрастающая потребность в развитии инфраструктурных проектов для обеспечения населения современными публичными услугами побуждает государство искать источники дополнительных инвестиций. Одним из новаторских способов решения задач публичной сферы стало государственно-частное партнерство (ГЧП). В статье рассматриваются основные формы и модели реализации инвестиционных проектов на основе ГЧП. Несмотря на преимущества и их эффективность, количество отечественных ГЧП является недостаточным. Проблема связана с несовершенством законодательства, регулирующего формирование и деятельность государственно-частного партнерства, отсутствия инвесторов и финансирования.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства, формы, модели, договора.*

Kruhlov V. V. Models of Public-Private Partnership

The increasing need for development of infrastructure projects to provide the population with modern public services makes public authorities seek for sources of additional investments. One of the relatively innovative ways of solving the tasks of the public sphere has become a public-private partnership (PPP). The article considers the main forms and models of implementation of investment projects based on PPP. Despite the advantages and their effectiveness, a number of domestic PPP are scarce. The problem is caused by imperfection of the legislation that regulates the formation and activities of public-private partnership, lack of investors, and lack of financing.

Key words: *public-private partnership, projects of public-private partnership, forms, models, contracts.*

Г. І. Мар'яненко

кандидат наук з державного управління,
проректор з наукової роботи,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ГЕОПОЛІТИЧНА СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МАЙБУТНІМ

У статті здійснено аналіз геополітики, яка визначає стратегічне спрямування держави. Прийняття рішень у майбутньому державному управлінні не можливе без урахування геополітичного розширення зовнішньополітичних, зовнішньоекономічних і високотехнологічних пріоритетів держав світу, котрі постають величезними геополітичними полюсами у глобальному світовому просторі, зокрема таких велетнів, як США, Росія, Німеччина, Японія, Китай тощо.

Установлено вплив геополітики в умовах глобалізації та інтеграції у світовий простір, можливі наслідки при прийнятті державно-управлінських рішень у період системних змін у високотехнологічному просторі України майбутнього.

Ключові слова: геополітика, органи державної влади, громадянське суспільство, «глобальний простір», вдосконалення державного управління державою, управління майбутнім.

Постановка проблеми. Вагому роль у побудові геополітичної стратегії державного управління майбутнім є географічне місце держави, національна та політична ідеологія, науково-технічна, інформаційна, високотехнологічна розвиненість у світовому просторі.

Актуальною проблемою геополітичного розвитку української держави, як і будь-якої іншої, є цілеспрямованість успішно розвиватися, спираючись на розуміння лише власних інтересів, ігноруючи геополітичний контекст і тенденції розвитку світової цивілізації. Усвідомлення Україною власних інтересів є невіддільним від того, як світова громадськість ставиться до України і яким вона бачить її місце у світі. Визначення геополітичних інтересів нашої держави потребує врахування як усієї системи глобальних зацікавлень різних країн, так і фактичного розкладу сил економічних, політичних, військових, ідеологічних у своєму регіоні (особливо це стосується близького оточення України).

Україна розташована в Південно-Східній частині Європи, де перетинаються три величезні геополітичні масиви – Євroatлантичний, Євразійський та Ісламський. У цьому можна бачити як певні переваги, так і величезні проблеми, але саме таке розташування, саме цей унікальний цивілізаційний простір відіграє визначальну роль у долі української держави.

Будь-яке існування, зокрема існування держави, має просторовий і часовий виміри. Стосовно держави цими вимірами є її плін (життєвий шлях) і життєвий простір (простір життя). Ці поняття є ключовими для розуміння та визначення національних інтересів держави, осмислення її життєвого шляху та історичного минулого, проектування майбутнього, для її самоідентифікації й геополітичного самовизначення та стратегії державного управління майбутнім [3].

Актуальність дослідження зумовлює наукову розвідку в напрямі пошуку методології оцінки ефективності ролі геополітичної стратегії у розвитку державного управління майбутнім в Україні та світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковців існують різні точки зору, стосовно досліджуваної теми, наприклад, на думку С. Лавриненка, найбільш вдалим є таке тлумачення: «геополітичне положення – складна наукова категорія, що визначається сукупністю територіальних відношень певної країни з іншими державами та великими природними об'єктами, які мають істотний політичний, економічний, екологічний, соціальний вплив на цю країну» [2, с. 3–12].

Ф. Ващук зазначає, що упродовж останніх років наша держава ґрунтовно займається пи-

таннями, пов'язаними з проблемами переходу до професійної підготовки фахівців в умовах інноваційної перебудови української національної освіти. Це впливає із стратегії євроінтеграційного курсу та завдань реалізації європейських принципів і вимог Болонського процесу щодо інтеграції України в європейський і світовий освітній та науковий простір [1].

Мета статті. Головною метою роботи є оптимізація процесів державотворення, суспільних трансформацій і зовнішньополітичного механізму України, що вимагає чіткого перспективного бачення ролі й місця України в сучасному світі, аналізу динаміки її взаємодії з міжнародним середовищем у глобальному просторі, формування чіткої геополітичної стратегії державного управління майбутнім.

Виклад основного матеріалу. Чітке визначення і закріплення у масовій свідомості базових геополітичних пріоритетів і національних інтересів є однією з найважливіших передумов розроблення ефективної зовнішньополітичної та внутрішньополітичної стратегії на перспективу прийняття державно-управлінських рішень у розвитку державного управління майбутнім [5].

Кожний проект починається з думок про майбутнє та його обговорення, якщо нам необхідна така Україна, де первинною є не державна Машина, а Людина. Ми повинні вже сьогодні пройтись ідеєю високотехнологічного державно-управління майбутнім.

В умовах глобальних змін світового простору особливої інституційної деконструкції зазнають системи публічного управління різних держав, які свій функціональний потенціал та структурну синергію спрямовують на досягнення максимальної ефективності та утвердження нових принципів забезпечення конкуренції держав у глобальному світі. Головним атрибутом такої конкретності стає якість сервісної системи держави, спрямованої на впровадження інноваційних принципів інституціоналізації сфери публічного управління. Спираючись на це, можна стверджувати, що особливої артикуляції, на думку світових учених, набуває розроблення такого напряму, як *організаційна кібернетика*, яка має виконувати роль балансуєчого інструментарію системи публічного управління національних держав, сприяючи органічності їх функціонування в умовах непередбачених та некерованих глобальних змін. На думку С. Бієра, балансуєчою система публічного управління в умовах глобальних змін світового

простору є лише за умови «своєчасного реагування на зміни оточуючої дійсності, що призводить до відповідного рівня її функціонального ускладнення, оскільки йдеться про новітні транснаціональні конструкції у сучасному світі» [4]. У цьому відношенні йдеться про побудову нової моделі державного управління, базованої на посиленні потенціалу синергійності та мультиплесності сучасних конструкцій публічного управління та адміністрування, пріоритетом яких є розвиток систем публічної служби, збалансування якості адміністративних послуг, покращення якості життя громадян.

Глобальні зміни світового простору, детерміновані запровадженням інноваційних технологій та практик, які поширюються на весь сектор публічної діяльності сучасної держави, зумовлюють здійснення модернізаційних реформ її інституційної сфери. Це передбачає розширення простору прозорості та підконтрольності органів державної влади, забезпечення доступності адміністративних послуг для всіх прошарків суспільства, зміну всього інституційного дизайну функціонування публічної сфери держави. За таких умов об'єктивно змінюється й природа держави, виходячи із чого, вона вимушена здійснювати перерозподіл функцій на національний на субнаціональний рівні своєї організаційної вертикалі, унаслідок чого утворюються нові форми державної організації суспільства, серед яких «корпоративна держава», «регулююча держава», «рецептивна держава», в межах яких розвивається інструментарій автономності «державного суверенітету», що провокує ймовірні виклики функціональної стабільності держави. Держава в межах такої конструкції «об'єктивно вимушена» створювати ненаціональні інститути, включатись у глобальні міжрядові та неурядові структури, які перебирають на себе частку державного суверенітету щодо вирішення національних проблем суспільного розвитку. З огляду на це, глобальні зміни світового розвитку не лише модернізаційно, але й трансформаційно видозмінюють інституційний простір публічної сфери сучасної держави, відповідно до чого формуються новітні параметри економічної, політичної, культурної, соціальної та релігійної ідентичності, що призводить до утворення нових соціальних спільностей [6, с. 88-90].

Що стосується технологічної бази у більшості сфер і галузей економіки, то вона є відставою, про що свідчить III-IV стан технологічного

укладу; її заміна та/або зміна потребує великих інвестицій та новацій, які є взаємопов'язаними, що значно ускладнює їх реалізацію. Саме тому інноваційність розвитку розглядається владою як привабливе та бажане явище, яке поки не має реального відповідного економічного підґрунтя. Слід зазначити, що інноватизацію економіки було проголошено, але ця ідеологія не була реалізована ні в теорії, ні в практиці економічного та соціального розвитку країни та розвитку її системи державного управління.

Методологічна база державного управління спирається на традиційні системний, ситуаційний та структурно-функціональний підходи, які за часи незалежної України отримали суттєвий розвиток та трансформацію в роботах вітчизняних учених, ця методологічна база сприяла суттєвому розвитку теорії та практики стратегічного та програмно-цільового управління. Водночас можна стверджувати те, що поки залишається практично не задіяною методологічна база самоорганізаційної спроможності вітчизняного державного управління; остання методологічна база не відкидає попередню, а доповнює її та розширює можливості наукового пізнання та практичного втілення державно-управлінських рішень на всіх рівнях системи державного управління.

Стратегії розвитку (соціально-економічні, сфер і галузей економіки, регіонів, територій) приймаються й більше не корегуються, на відміну від того, як це прийнято у більшості розвинених країн світу. Кожна зміна влади загрожує їх зміною або припиненням їх реалізації; фактично на великих відрізках часу країна не має чітких та реалізованих стратегій соціально-економічного розвитку. Практичні розроблення прогнозних та програмних державно-управлінських рішень й досі спираються на існуючу, а не перспективну ресурсну базу, що теж сприяє інноваційному та технологічному відставанню; державні цільові програми здебільшого не містять технологічних та ресурсних новацій та їх доведення до рівня пілотних проектів, їх фінансування складає лише 8–12% від видаткової частини державних бюджетів й не є щорічно гарантованими навіть за факту їх прийняття законами.

Вирішальним у розвитку країни є потенціал системи державного управління, але він є дуже нестабільним, оскільки систематично маємо великі його зміни (ротації, звільнення, плінність кадрів у державній службі та серед

посадових осіб місцевого самоврядування). Цей чинник не дає можливості здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, ефективних за своїми наслідками для системи державного управління; він суперечить як розвитку сучасного інформаційного суспільства знань та послуг, так і практиці розвинених країн, де прихід до влади нових політичних сил, що виграли вибори, не призводить до звільнення великої кількості працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; фактично у країні порушено систему зростання інституційної пам'яті цих органів, що, у свою чергу, зменшує їх функціональні можливості та можливості розвитку. Водночас, виходячи з найкращих практик вітчизняного державного управління, слід визнати достатньо суттєвим досвід кадрів, їх вклад у розвиток країни та її системи державного управління

Висновки і пропозиції. Прогнозовані варіанти глобальної стратегії майбутнього містять як песимістичні картини майбутнього (екологічна катастрофа, третя світова війна, нанотехнологічна катастрофа), так і утопічне майбутнє, у якому найбільш вразливі люди живуть в умовах, які сьогодні можна вважати багатими та комфортними, і навіть трансформацію людства в постлюдську форму життя.

Отже, можна стверджувати, що протистояти негативним глобалізаційним викликам здатна лише та держава, яка має активну систему управління майбутнім, реалізує власну геополітичну стратегію розвитку, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі і володіє ефективними механізмами впливу та навіть управління ним.

Список використаної літератури:

1. Ващук Ф. Україна на перехресті геополітичних інтересів: актуальні аспекти проблеми. URL: <http://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3702>
2. Лавриненко С. Сучасне геополітичне положення України у працях вітчизняних учених. Економічна та соціальна географія. 2014. Вип. 1 (69). С. 3–12.
3. Місце та роль України в сучасному геополітичному просторі. URL: <http://buklib.net/books/29096/> – Назва з екрана.
4. Соломатина Е, Салихова В. Концепции государственного управления: история эволюции западного теоретического опыта. Общество и экономическая мысль в XXI в.: пути развития и инновации: мат-лы III междунар. науч.-практ. конф. 21 мая 2015 г.: в 2 ч. Воронеж: Из-

- дательско-полиграфический центр «Научная книга», 2015. Ч. 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-v-usloviyah-globalizatsii-i-informatizatsii-ekonomiki-zarubezhnyy-opuyt> – Назва з екрана.
5. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n18texts/rnbn.htm>.
6. Червякова О. Реалізація національних інтересів України в умовах глобалізації. Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: матеріали VI наук.-практ. конф., Одеса, 15 грудня 2017 р. / За заг. ред. Іжі М., Кривцової В. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.

Марьяненко Г. И. Геополитическая стратегия развития государственного управления будущим

В статье осуществлен анализ геополитики, которая определяет стратегическое направление государства. Принятие решений в будущем государственном управлении невозможно без учета геополитического расслоения внешнеполитических, внешнеэкономических и высокотехнологических приоритетов государств мира, которые возникают огромными геополитическими полюсами в глобальном мировом пространстве, прежде всего таких гигантов, как США, Россия, Германия, Япония, Китай и др. Установлено влияние геополитики в условиях глобализации и интеграции в мировое пространство, возможные последствия при принятии государственно-управленческих решений в период системных изменений в высокотехнологичном пространстве Украины будущего.

Ключевые слова: геополитика, органы государственной власти, гражданское общество, «глобальное пространство», совершенствование государственного управления государством, управление будущим.

Marianenko H. I. Geopolitical strategy for the development of public administration of the future

The article analyzes geopolitics, which determines the strategic direction of the state. Decision-making in the future state governance is impossible without taking into account the geopolitical stratification of foreign policy, foreign economic and high-tech priorities of the world's states, which emerge from huge geopolitical poles in the global space, especially giants such as the USA, Russia, Germany, Japan, China, etc. What is geopolitics?

The influence of geopolitics in the conditions of globalization and integration into the world space, the possible consequences in the adoption of public-management decisions in the period of systemic changes in the high-tech space of Ukraine of the future is established.

Key words: geopolitics, government bodies, civil society, “global space”, improvement of state governance of the state, management of the future, improvement of society and state, civic activity, social dialogue.

Л. М. Мельничук

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ВИРІВНЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У межах статті досліджуються питання забезпечення принципу соціальної рівноправності за територіальною ознакою. Узагальнено підходи до розуміння його сутності та змісту. Визначено структуру механізму забезпечення рівного доступу громадян до соціальних прав, незалежно від місця їх проживання. Досліджено стан його функціонування у вітчизняних умовах. З'ясовано основні проблеми у процесі забезпечення соціального вирівнювання розвитку регіонів на засадах рівності соціальних прав. Визначено ключові шляхи розв'язання окреслених проблем.

Ключові слова: соціальний розвиток регіонів, соціальна політика, регіональна політика, управління соціальним розвитком, соціальні права, принцип рівності прав.

Постановка проблеми. У сучасних умовах системної кризи, яка охоплює практично усі сфери людської життєдіяльності, загострення проблем регіональних диспропорцій зумовлюється необхідність посилення та концентрації уваги владних структур на виробленні шляхів щодо досягнення благополуччя усіх громадян, незалежно від території їх проживання, пошуку нових, науково обґрунтованих підходів до забезпечення соціального вирівнювання розвитку регіонів. До того ж, вкладаючи у зміст соціального розвитку регіону розширення можливостей регіональних систем для задоволення соціальних потреб та інтересів населення певної території, забезпечення соціальних прав людини, виконання окреслених завдань безпосередньо залежить від створення в усіх регіонах однакових умов доступу до реалізації соціальних прав громадян. Тому виникає потреба у вивченні змісту принципу соціально-правової рівності за ознакою місця проживання, проблем та перспектив його забезпечення в Україні, що й актуалізує тему цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зауважити, що проблематика регіональних диспропорцій виступає синтетичною науковою проблемою, яка знаходиться на зрізі багатьох суспільних наук. Підвищеним науковим інтересом до неї, насамперед, характеризуються дослідження фахівців у сфері регіональної економіки та політики (В. Вакуленко, З. Варна-

лій, В. Воротін, М. Долішній, М. Іжа, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Орлатий, С. Романюк, І. Сторонянська, О. Топчієв та інші). Проте їх зміст зводиться до економічних аспектів розвитку без виділення соціальної специфіки. У працях учених-регіоналістів панує традиційний підхід до соціального розвитку, коли основною його умовою розглядається економічне зростання, решта досягається саме собою.

Широке відображення проблем державно-управлінського впливу на соціальні процеси регіональних систем, безперечно, міститься у науковому доробку фахівців соціогуманітарної політики (це такі вчені: В. Бульба, О. Дегтяр, М. Кравченко, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Новікова, О. Петроє, В. Скуратівський, П. Ситнік, В. Трощинський, П. Шевчук, Н. Ярош). Однак доводиться констатувати, що наукові розвідки з питань міжрегіональних диспропорцій соціального розвитку та шляхів їх подолання здійснюються дослідниками фрагментарно, а більшість з них – у контексті розвитку людського потенціалу чи рівня життя населення.

Таким чином, попри існування значної кількості публікацій з регіональних проблем, у науковому середовищі відсутні теоретичні розвідки заявленої проблематики у контексті забезпечення рівного доступу громадян до соціальних прав, незалежно від їх територіальної приналежності. Публікацій, присвячених питанням гарантій рівних прав людини за ознакою її місця

проживання, не виявлено й серед наукових здобутків фахівців у галузі права, що посилює актуальність та визначає мету й завдання роботи.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження змісту принципу соціальної рівності за територіальною ознакою, з'ясування його сутності, окреслення механізмів забезпечення, виявлення основних проблем їх функціонування та визначення перспективних напрямів оптимізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досягнення мети дослідження неможливе без чіткого визначення сутності та особливостей механізму забезпечення принципу правової рівності. Водночас результати досліджень [1] засвідчують, що в науковій думці відсутній єдиний підхід до його трактування. Однак найбільшого поширення набуло розуміння цього принципу як рівних за змістом, обсягом та можливостями реалізації прав людини і громадянина, що відповідає європейській практиці та міжнародним стандартам забезпечення прав людини [2].

На таких же засадах закріплено принцип рівності в Основному Законі України. Так, згідно зі статтею 24 Конституції України, громадяни мають рівні конституційні права і свободи. Це означає, що держава зобов'язана забезпечувати на засадах рівності права всім, хто знаходиться під її юрисдикцією і що необхідним є застосування однакових стандартів прав і свобод до всіх громадян. Крім того, рівність прав і свобод громадян не припускає наявності будь-яких обмежень та привілеїв за цілою низкою ознак, зокрема місцем проживання, отже, держава зобов'язана надати людині засоби дієвого захисту проти будь-якої дискримінації.

Закріплення на рівні Основного Закону України рівності прав і свобод людини та громадянина є важливою гарантією його здійснення, однак не гарантує його автоматичної реалізації. Саме тому нагальною потребою постає вироблення та ефективно впровадження механізму забезпечення принципу рівності соціальних прав, що виступає одним із ключових завдань соціальної політики держави. Слід зауважити, що впровадження соціально-правової рівності за територіальною ознакою надаватиме соціальній політиці територіального спрямування, просторової орієнтації.

Виходячи із семантики терміна «забезпечення» та посилаючись на наукові доробки провідних фахівців у галузі права, зокрема [1; 3], правомірно стверджувати, що здійснення соці-

альних прав громадян на засадах рівності за територіальною ознакою передбачає позитивні дії держави, конкретні її обов'язки, які знаходять своє вираження в сукупності різноманітних гарантій, що позначають умови й засоби, які підвищують вірогідність здійснення, практичну реалізацію принципу рівності соціальних прав громадян, попередження та/чи усунення можливих перешкод його повного або належного здійснення. Тобто діяльність держави має здійснюватися у трьох взаємопов'язаних напрямках, які й складають цілісний механізм забезпечення рівності соціальних прав, а саме: реалізації принципу рівності; охорони принципу рівності та захисту принципу рівності, кожний із яких має містити сукупність способів, засобів і методів, спрямованих на ефективне втілення в життя рівних за змістом, обсягом та можливостями реалізації соціальних прав. Варто враховувати, що принцип рівності соціальних прав за територіальною ознакою проявляється не на рівні окремої особи, а угруповань людей, об'єднаних місцем їхнього проживання.

Щодо реалізації принципу рівності, то її механізм має містити сукупність способів, за допомогою яких держава бере на себе обов'язок забезпечити рівні за своїм змістом соціальні права; засоби досягнення єдиного масштабу та однакових обсягів соціальних прав громадян, незалежно від місця їх проживання, а також систему заходів, спрямованих на створення належних (необхідних та достатніх) умов для рівного доступу населення до соціальних благ, опосередкованих правами. Саме крізь призму означених складових частин видається доцільним здійснення аналізу вітчизняної практики забезпечення рівності соціальних прав за територіальною ознакою.

Так, соціальним законодавством встановлено рівні для усіх громадян гарантії права на достатній рівень життя, соціальний захист, освіту, охорону здоров'я та медичну допомогу, трудових та житлових прав. Винятком є вразливі категорії населення, для яких сформована спеціальна система соціального захисту. При цьому гарантії рівності, зокрема за ознакою місця проживання, законодавчо закріплено лише у сфері зайнятості, освіти та, певним чином, охорони здоров'я. Держава взяла на себе обов'язок гарантувати рівність трудових прав шляхом захисту від дискримінації, зокрема за ознакою місця проживання, окрім випадків сприяння зайнятості населення в сільській місцевості та на

депресивних територіях (Закон України «Про зайнятість населення, 2012 р.).

У сфері освіти законодавчо гарантується право на освіту кожному, незалежно від місця проживання, встановлено заборону обмежень у праві на здобуття освіти, передбачено створення рівних умов доступу до освіти, зокрема за рахунок гарантій права на безоплатне здобуття середньої освіти, розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення, побудови освіти в Україні за принципом рівних можливостей для всіх (Закон України «Про освіту», 2017 р.).

Рівноправність громадян і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг в сфері охорони здоров'я (однак, без конкретизації ознак) віднесено до основних принципів охорони здоров'я. Забезпечення гарантії рівності передбачено шляхом створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я з урахуванням, зокрема, потреб населення у медичному обслуговуванні та доступності для громадян; безоплатного надання медичної допомоги у державних та комунальних закладах охорони здоров'я (Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», 1992 р.).

Слід також зазначити, що система гарантій реалізації прав уразливих груп населення також сформована без встановлення рівності за ознакою місця їх проживання. Так, законодавчо їм гарантуються лише рівні з усіма іншими громадянами можливості в економічній, соціальній, політичній сферах, сприятливі умови для повноцінного способу життя. Варто погодитися із зарубіжними експертами стосовно того, що концентрація незахищених верств населення в певних регіонах буде призводити до збільшення тиску на публічні послуги, зниження економічної активності і приватних інвестицій, ерозії соціального капіталу, з іншого – проживання зазначених категорій населення в бідних регіонах означатиме скорочення доступу до соціальних благ та послуг, стигматизацію та дискримінацію [4, с. 187–188]. Тому політика соціального включення, що спрямована на вертикальне вирівнювання, тобто рівності між соціальними прошарками населення, потребує набуття й просторової орієнтації.

Така потреба посилюється з огляду на норми Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012 р.), прийнятого з метою забезпечення рівних можливостей щодо реалізації прав людини, зо-

крема незалежно від місця її проживання. Дія цього Закону поширюється також на сфери трудових відносин; охорони здоров'я; освіти; соціального захисту; житлових відносин; доступу до товарів і послуг. Досягнення визначеної мети передбачається шляхом дотримання органами влади усіх управлінських рівнів принципу антидискримінації у своїй діяльності, отже й застосування позитивних дій, які мають полягати у встановленні особливих вимог щодо реалізації окремих прав осіб.

Отже, доводиться констатувати, що встановлення гарантій принципу рівності соціальних прав за ознакою місця проживання має фрагментарний характер. При цьому, враховуючи, що обмеженість свободи держави, її органів і посадових осіб визначається відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається Законом [5], очікувати на обов'язковість забезпечення рівного доступу до соціальних прав громадян, незалежно від місця їх проживання, об'єктивно не можливо.

Крім того, відсутність закріплення рівності гарантій соціальних прав громадян безпосередньо за територіальною ознакою, на наш погляд, відобразилося на законодавстві щодо формування та здійснення регіональної політики, у якому акцент робиться переважно на сфері праці та освіти, решта питань мають або звужений характер, або взагалі не враховуються. Так, у Законі України «Про засади державної регіональної політики» серед пріоритетів цього напряму діяльності держави визначено «стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір», що спонукає до запитання щодо місця у ньому «соціального простору».

Досягнення однакових за обсягом соціальних прав убачається завдяки запровадженню по всій території країни єдиних соціальних стандартів та надання стандартизованих послуг у соціальній сфері, оскільки соціальні стандарти покликані як забезпечити достатній рівень життя громадян, так і рівний доступ до соціальних благ, формувати «первинну рівність». До того ж існування якісної системи соціальних стандартів виступає однією з важливих ознак ефективної соціальної політики.

Натомість, незважаючи на постійно здійснювані органами влади та управління заходи щодо формування та розвитку системи державних соціальних стандартів та соціальних

нормативів, державних стандартів надання освітніх, медичних та соціальних послуг тощо, вона так і не склалася як повноцінний та дієвий інструмент соціальної політики, оскільки характеризується низкою проблем їх визначення, функціонального наповнення, впровадження, фінансового забезпечення та розвитку. З огляду на те, що дослідженню означених проблем стандартизації соціогуманітарної сфери присвячено чимало наукових розвідок, зокрема [6], у цілях цієї роботи слід зупинитися на тих, що безпосередньо пов'язані із забезпеченням «територіальної рівності» громадян у реалізації соціальних прав.

Так, система державних соціальних стандартів, базовим серед яких офіційно визначено прожитковий мінімум (Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», 2000 р.), відіграє вагомую роль у формуванні доходів населення та забезпеченні його соціальної підтримки, що зумовлюється жорсткою залежністю багатьох законодавчих норм від рівня соціальних стандартів та встановлених відповідно до них державних гарантій. Гетерогенність регіонів країни буде послаблювати ефективність їх впровадження та матиме такі просторові наслідки, які не завжди відповідатимуть цілям соціального розвитку конкретних регіонів чи погіршуватимуть умови для досягнення цих цілей. Тобто в одних регіонах будуть формуватися/посилюватися утриманські настрої серед населення, а в інших – не забезпечуватиметься достатній життєвий рівень для їх мешканців. Тому постає нагальна потреба використання внутрішнього потенціалу регіонів у процесі практичного втілення соціальних стандартів та соціальних гарантій.

Слід зауважити, що органи місцевого самоврядування наділені правом під час розроблення та реалізації місцевих соціально-економічних програм передбачати додаткові соціальні гарантії за рахунок коштів місцевих бюджетів. Для оцінки рівня життя в регіоні, розроблення та реалізації регіональних соціальних програм, визначення права на призначення соціальної допомоги за рахунок місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування може також затверджуватися регіональний прожитковий мінімум. Проте в умовах обмеженості фінансових ресурсів, навіть незважаючи на зростання доходів місцевих бюджетів [7, с. 8], це право місцевих органів влади залишається нереалізованим.

Практичне забезпечення рівності встановлених соціально-правових гарантій, подолання необґрунтованих регіональних відмінностей в умовах життєдіяльності населення науковою спільнотою пов'язується зі створенням необхідних і достатніх умов на місцевому рівні, від готовності та спроможності місцевих органів влади та самоврядування забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до благ та послуг, зокрема на засадах організації та розвитку мережі об'єктів соціального призначення. При цьому оптимальне формування та ефективне функціонування цієї мережі на регіональному рівні можливе за умови системного підходу до реалізації заходів із пріоритетних напрямів розвитку соціальної інфраструктури. Тому всі її компоненти мають бути складниками єдиного, цілісного процесу управління, що вимагає, з одного боку, переходу від галузевого до територіального принципу управління соціальним розвитком регіону, з іншого – запровадження нових механізмів участі держави в інвестуванні розвитку соціальної інфраструктури [8, с. 239, 245].

Сьогодні ключовим державним інвестиційним інструментом виступає державний фонд регіонального розвитку, кошти якого спрямовуються на виконання інвестиційних проектів і програм [9]. При цьому практика його застосування демонструє, що державні кошти використовуються на будівництво, реконструкцію чи модернізацію технічного оснащення об'єктів соціальної інфраструктури. Так, упродовж 2012–2016 рр. щороку в середньому спрямовувалося понад 65% від загального обсягу коштів. Тому сформувався позиція експертів, що функціонування Фонду має соціально спрямований характер, що не сприяє вирішенню стратегічних проблем регіонів [10; 11]. Однак аналіз змісту означених проектів дозволяє стверджувати, що існуюча інвестиційна практика не забезпечує й не може забезпечити створення необхідного середовища для реалізації соціальних прав громадян певного регіону.

Не применшуючи значення таких заходів, варто зауважити, що більшість цих проектів спрямована на покращення умов для надання послуг, і лише незначна їх кількість передбачає розширення просторового та фізичного доступу населення до них, зокрема шляхом будівництва нових об'єктів, добудови існуючих, реконструкції будівель під навчальні

та медичні заклади, закупівлі шкільних автобусів. Так, наприклад, у 2016 р. частка проектів, які спрямовувалися на розширення доступу до базових освітніх та медичних послуг різних рівнів, складала відповідно 9,0% і 2,5 %. Крім того, лише окремі заходи передбачали підвищення якості надання послуг шляхом закупівлі сучасного медичного обладнання, комп'ютеризації шкіл, модернізації навчальних класів. Аналіз структури інвестиційних проектів засвідчує також те, що місцеві органи влади зосереджували зусилля на розвитку освітніх та медичних закладів, оминаючи увагою інші заклади соціального спрямування, діяльність яких відіграє вагомий роль у забезпеченні соціальних прав громадян, а отже, благополуччя населення певної території. Тому впевнено можна стверджувати те, що державний фонд регіонального розвитку не став дієвим фінансовим інструментом розвитку соціальної сфери на регіональному рівні.

Наступний складник механізму забезпечення принципу рівності передбачає превенцію, недопущення протиправних дій шляхом витіснення негативних факторів, які можуть спровокувати або полегшити порушення принципу рівності. Задля цього має бути сформована система нагляду та контролю за станом реалізації принципу рівності соціальних справ, попередження дискримінації за територіальною ознакою, оскільки саме функція контролю, як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта, виступає умовою дотримання законності порядку, організованості, охорони і дотримання прав громадян [12, с. 291].

Так, навіть з огляду на обмеженість устанавлених гарантій територіальної рівності, що розглянуто вище, на законодавчому рівні лише у сфері освіти чітко визначено здійснення державного нагляду (контролю) з метою реалізації єдиної державної політики в цій сфері. Законодавство з питань зайнятості населення передбачає функціонування системи охорони праці, яка є сукупністю тих заходів та засобів, що спрямовані лише на збереження життя, здоров'я і працездатності людини в процесі трудової діяльності. У сфері охорони здоров'я держава має здійснювати контроль і нагляд за додержанням галузевого законодавства, державних стандартів, стандартів медичного обслуговування, що, враховуючи опосередкований характер гарантій рівності, лише частково

може вирішити проблеми охорони рівних за територіальною ознакою прав громадян.

Незважаючи на встановлену законодавством обов'язковість державних соціальних гарантій для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, здійснення постійного державного моніторингу з метою їх дотримання, основними засобами такого моніторингу визначено здійснення щомісячної оцінки вартісної величини основних державних соціальних стандартів; ведення державного статистичного обліку щодо дотримання державних соціальних стандартів і нормативів. Крім того, цільова спрямованість цього моніторингу – це лише оцінка ефективності державної соціальної політики, її впливу на рівень та якість життя в Україні та фінансового забезпечення державних соціальних стандартів і нормативів. Тому оцінка впливу системи державних стандартів та гарантій на життєвий рівень населення у територіальній проекції не здійснюється державними органами влади. Так, сьогодні проводиться лише моніторинг та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення (постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 р. № 554), серед основних завдань якого є проведення аналізу основних показників виконання таких програм; оцінювання їх ефективності та впливу на бідність, тобто на проблемну ситуацію, проте без врахування територіального аспекту.

Унеможливити дискримінацію за ознакою місця проживання законодавством передбачається також шляхом проведення антидискримінаційної експертизи, розроблення проектів нормативно-правових актів з обов'язковим урахуванням принципу недискримінації. Одночасно здійснення контролю та моніторингу за дотриманням цього принципу у різних сферах суспільних відносин покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [13]. Попри сформовану систему заходів запобігання та протидії дискримінації, аналіз інформаційно-аналітичних матеріалів омбудсмана засвідчує, що моніторингова діяльність не містить оцінки регіональних особливостей забезпечення соціальних прав, а тому не сприяє виробленню чітких стратегічних пріоритетів реформування системи державного управління соціальними процесами у територіальній проекції.

Такі обмеження не компенсуються і в межах здійснення регіональної політики, до функцій

якої належить оцінювання впливу функціональних сфер політики на просторовий розвиток. Така практика ствердилася, передусім, у європейській політиці згуртування [4, с. 165–168]. Проте в Україні передбачено проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій розвитку, моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів, у межах яких здійснюється лише оцінювання впливу вищезазначених стратегічних документів на соціально-економічний розвиток (постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 856, від 11.11.2015 р. №№ 931, 932). Така система відстеження результатів діяльності держави не відображає територіального впливу соціальної політики та її окремих напрямів на процеси соціальних змін.

Ще один складник механізму забезпечення права на рівність – система гарантій його захисту, що передбачає встановлення та притягнення винних осіб до відповідальності, здійснення заходів щодо відновлення прав, у контексті нашого дослідження – усунення/зменшення територіальної нерівності. Слід зауважити, що сьогодні передбачено різні види відповідальності за порушення соціального законодавства. За відсутності чітких гарантій рівності система відповідальності має формальний характер, особливо, коли питання про санкції відповідальності винних осіб у більшості випадків не порушуються.

Не сприяє вирішенню цього питання й існування цілісної системи інституційного захисту рівності, так як правозахисні напрями роботи мають місце у діяльності практично усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства, особливе місце серед яких займає інститут омбудсмана, покликаний виконувати функції не лише дотримання прав громадян, але і їх захисту. До того ж функціонують також інститути уповноважених Президента України з прав дитини та людей з інвалідністю, у справах кримськотатарського народу, з питань реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інші захворювання під час участі в антитерористичній операції [14], запроваджується також інститут освітнього омбудсмана (Закон України «Про освіту», 2017 р.).

Варто зауважити, що в правових державах універсальним механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб виступає звернення до суду, тобто судовий порядок фактично є єдиною можливістю відновлення порушених прав. Проте у вітчизняних умовах недосконалості судової системи вкрай проблематичним є захист навіть прав конкретних осіб за конкретною ознакою, не кажучи про забезпечення рівності прав мешканців однієї території стосовно іншої.

Висновки та пропозиції. Таким чином, результати дослідження дають підстави для висновку, що потреба у забезпеченні принципу рівності соціальних прав зумовлюється відповідними міжнародними зобов'язаннями України та її прагненням до становлення як європейської держави. Із цією метою діяльність держави має спрямовуватися на формування системи гарантій реалізації, охорони та захисту принципу рівності, механізми впровадження яких повинні містити сукупність способів ефективного втілення в життя рівних за змістом, обсягом та можливостями реалізації соціальних прав громадян, незалежно від місця їх проживання.

Аналіз національного законодавства та практичного впровадження його положень засвідчує низку проблем забезпечення принципу соціально-правової рівності за територіальною ознакою, ключовими серед яких виступають:

- фрагментарний характер встановлення гарантій рівності соціальних прав громадян за ознакою місця їх проживання, що зумовлює панування переважно людиноорієнтованого підходу у процесі реалізації соціальної політики держави без врахування особливостей регіонів та призводить до викривлень у визначенні соціальних пріоритетів державної регіональної політики;
- відсутність дієвих засобів використання внутрішнього потенціалу регіонів у процесі практичного втілення соціальних стандартів та соціальних гарантій, а також неефективність інвестиційної практики розвитку соціальної інфраструктури, що перешкоджає створенню необхідного середовища для реалізації соціальних прав громадян певного регіону;
- відсутність у процесі моніторингової діяльності оцінки регіональних особливостей забезпечення соціальних прав громадян та впливу функціональних сфер політики на просторовий розвиток, що позбавляє можливостей вироблення чітких стратегічних пріоритетів

модернізації державного управління соціальними процесами у територіальній проекції;

– формальний характер системи захисту соціально-правової рівності у регіональному вимірі, що позбавляє цілісності механізму забезпечення соціальних прав громадян за територіальною ознакою, а тому зумовлює його неефективність.

Вирішення окреслених проблем актуалізує потребу у виробленні та впровадженні низки заходів щодо об'єднання «людино-орієнтованого» та «просторово-орієнтованого» підходів під час здійснення соціальної політики, зокрема шляхом закріплення соціально-правових гарантій рівності соціальних прав громадян, незалежно від місця їх проживання; розроблення нової моделі системи державних соціальних стандартів і гарантій з урахуванням регіональної специфіки; створення нових фінансових ресурсів та впровадження новітніх інструментів створення сприятливого середовища для рівного доступу до соціальних благ; запровадження оцінки соціального прогресу з точки зору скорочення територіальної нерівності, впливу різних напрямів соціальної політики на регіональний розвиток; удосконалення системи відповідальності органів влади та їх посадових осіб за забезпечення соціальних прав громадян на засадах рівності за територіальною ознакою, формування та впровадження концепції спільної соціальної відповідальності усіх суб'єктів соціального розвитку регіонів.

Недостатня наукова розробленість проблеми створює простір для подальшого здійснення наукових розвідок, які, на наш погляд, мають бути спрямовані, на дослідження питань впровадження європейських підходів у вітчизняну практику забезпечення соціального розвитку, а також здійснення її аналізу в контексті відповідності міжнародним стандартам.

Список використаної літератури:

1. Васильченко О. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина та його ціннісні виміри в конституційному праві України: монографія. Київ: Арт Економі, 2014. 475 с.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Скакун О. Теорія права і держави: підручник. Вид. 4-те, допов. і перероб. Київ: Правова єдність: Алерта, 2014. 524 с.
4. Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. 298 p.
5. Про засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховної Ради України від 17.06.1999 р. № 757-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/757-14>
6. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект (колективна монографія) / за ред. Е. Лібанової; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. К., 2015. 356 с.
7. Новікова О., Логачова Л. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації. Економічний вісник Донбасу. 2017. № 1. С. 4-12.
8. Основи регіонального управління в Україні: підручник / Нац. акад. держ упр. при Президентові України; за заг. ред. В. Вакуленка, М. Орлатого; [авт.-упоряд.: В. Вакуленко та ін.]. Київ: НАДУ, 2012. 573 с.
9. Державний фонд регіонального розвитку / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://dfr.minregion.gov.ua>
10. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ: НІСД, 2016. 688 с.
11. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики: аналіт. звіт / [Колін Меддок та ін.]; Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні». Київ, 2014. 416 с.
12. Малиновський В. Державне управління: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
13. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua>
14. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/administration/apu-structure>

Мельничук Л. М. Реализация принципа равенства социальных прав как инструмент обеспечения социального выравнивания развития регионов Украины

В статье исследуются вопросы обеспечения принципа социального равноправия по территориальному признаку. Обобщены подходы к пониманию его сущности и содержания. Определена структура механизма обеспечения равного доступа граждан к социальным правам, независимо от места их проживания. Изучено состояние его функционирования в отечественных условиях. Выявлены основные проблемы в процессе обеспечения социального выравнивания развития регионов на основе равенства социальных прав, очерчены пути решения имеющихся проблем.

Ключевые слова: социальное развитие регионов, социальная политика, региональная политика, управление социальным развитием, социальные права, принцип равноправия.

Melnychuk L. M. Implementation of the principle of equality social rights as an instrument for ensuring social equalization of regional development in Ukraine

The article analyzes the issues of ensuring the principle of social equality on a territorial sign. Generalized approaches to understanding its essence and content. There is disclosed the structure of the mechanism for ensuring equal access of citizens to social rights, regardless of their locality and examined the state of its functioning under domestic conditions. The main problems in the process of ensuring social equalization of the regional development on the basis of equality of social rights and the key ways of their solution are identified.

Key words: social development of region, social policy, regional policy, management of social development, social rights, principle of equality.

С. В. Нікітенкокандидат історичних наук,
доцент кафедри економіки та фінансів
Херсонського державного аграрного університету

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НАЛАГОДЖЕННІ ФІЗКУЛЬТУРНО-МАСОВОЇ РОБОТИ ТА ПІДГОТОВКИ СПОРТСМЕНІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ

Фізична культура – складова частина загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Проаналізовано ключові проблеми організації управління фізичною культурою і спортом в Україні на сучасному етапі. Зазначено, що заняття фізкультурою та спортом є ключовим сегментом у формуванні здорової нації, а досягнення спортсменів на міжнародній арені піднімають престиж держави. Розуміння того, що майбутнє будь-якої держави визначається здоров'ям членів суспільства, призвело до посилення ролі фізичної культури та спорту в діяльності держави та органів самоврядування.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, фізична культура, спорт.

Постановка проблеми. Сфера фізичної культури і спорту виконує в суспільстві низку важливих функцій і охоплює всі вікові групи населення. Її багатофункціональний характер проявляється в тому, що фізична культура і спорт зумовлюють розвиток фізичних, естетичних і моральних якостей особистості, в організації суспільно-корисної діяльності, дозвілля населення, профілактиці захворювань, вихованні підростаючого покоління, фізичній і психоемоційній рекреації і реабілітації, є видовищем, сприяє комунікації тощо. Фізична культура, виступаючи однією з граней загальної культури людини, її здорового способу життя, багато в чому визначає поведінку людини в навчанні, на виробництві, в побуті, в спілкуванні, сприяє вирішенню соціально-економічних, виховних та оздоровчих завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Однією з проблем, що актуалізує необхідність проведення нашого дослідження, виступає деінтеграція системи державного управління фізичною культурою і спортом, що наступила після розпаду Радянського Союзу [1, с. 129]. Роль місцевого самоврядування в підтримці професійних спортсменів та розгортання спортивно-масової роботи досліджували О. Алікова [2], О. Кулик [3], К. Кудлата [4], І. Рибач [5], О. Скороход [6], І. Шевчук [7] та авторський колектив у складі Г. Путятіної і В. Горбачова [8].

Мета статті. Головною метою роботи є визначення пріоритетів державного управління і місцевого самоврядування в галузі фізичної культури і спорту в Україні.

Виклад основного матеріалу. У повоєнні роки Радянський Союз уперше направив спортивну збірну на Олімпійські ігри. Вдалий виступ олімпійців покликаний був підняти авторитет країни на міжнародній арені. Із того часу підготовка спортсменів вищої кваліфікації стала одним зі складників формування іміджу СРСР. У свою чергу, ця обставина стимулювала розвиток масового фізкультурного руху, адже на низовому рівні можна було відібрати перспективну молодь, яку потім досвідчені тренери готували до перемог на міжнародних змаганнях. Збудована за принципом «демократичного» централізму радянська управлінська система ставила перед місцевими органами влади відповідні завдання щодо розгортання масового спортивного руху на периферії (військово-спортивні ігри «Орлятко» та «Зірниця», комплекс «ГТО», підготовка призовної молоді по лінії ДТСАФ тощо). Із розпадом Радянського Союзу нашій державі прийшлося не тільки організовувати нові органи управління, які не були «зав'язані» на Москву, але й реформувати всю систему соціально-економічних відносин, здійснюючи перехід від планово-розподільчої моделі до ринкових відносин.

До очікуваних у такій ситуації об'єктивних труднощів додалися суб'єктивні, пов'язані з корупцією, некомпетентністю частини управлінських кадрів, зменшенням фінансування фізкультурно-спортивної галузі. Тому актуальним є твердження О. Кузьменко: «На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність усебічної підтримки сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення людиною оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, впровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю» [9, с. 36]. В умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування зростає їхня роль у поширенні масовості занять фізичною культурою та спортом населення міст і сіл, а також сприянні розвитку професійного спорту. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] та «Про засади державної регіональної політики» [11] визначено систему та повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури, спорту і туризму. До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження. Зокрема управління закладами фізкультури та спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. На них тепер покладається розв'язання питань організації якісного медичного обслуговування та харчування в спеціалізованих закладах фізичної культури та спорту, створення умов для занять фізичною культурою й спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; вони покликані реєструвати статuti (положення) фізкультурно-оздоровчих закладів, незалежно від форм власності.

Сьогодні на найвищому рівні державного управління постало завдання усвідомлення нової ролі держави, суть якої полягає не у жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а у наданні послуг, сприянні соціально-економічному розвитку, служінні інтересам суспільства і людини. «Останнім часом в Україні здійснюються заходи, спрямовані на формування та вдосконалення сфери фізичної культури

і спорту. Державна програма розвитку фізичної культури і спорту та Цільова комплексна програма «Фізичне виховання – здоров'я нації», які реалізувались наприкінці минулого та на початку нового століття в Україні, визначили організаційно-управлінські, нормативно-правові та інші засади її функціонування в нових соціально-економічних умовах» [12, с. 42-43].

Реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, ініційовані в Україні, покликані вдосконалити систему управління місцевими справами, сформувати територіальні громади на новій просторовій основі з ресурсами (правовими, фінансовими тощо), достатніми для надання населенню повноцінних публічних послуг, забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини [13, с. 41].

До органів управління фізичною культурою і спортом належать державні та громадські органи управління, законодавчі й виконавчі органи спеціальної компетенції, що здійснюють реалізацію державної політики в галузі фізичної культури і спорту. Щодо цього цілком слушно зазначив І. Гасюк: «Організаційна структура державного управління розвитком фізичної культури і спорту – це сукупність відносин між ланками апарату державного управління, організаційних зв'язків між ними, які перебувають у такій декомпозиції, яка забезпечує найоптимальнішу взаємодію та координацію між ними і спроможна забезпечити позитивну динаміку розвитку та повсякденне функціонування галузі» [14, с. 20].

Неухильний інтерес та координація і контроль із боку державних управлінських структур щодо проблем фізичної культури і спорту, зацікавлення місцевих органів самоврядування в реалізації короткотермінових і перспективних програм розвитку фізичної культури і спорту – запорука динаміки цієї галузі. «На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність усебічної підтримки розвитку сфери фізичної культури і спорту. Особливо така підтримка необхідна на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст – дієздатних та соціально-активних суб'єктів, яким, відповідно до статті 140 Основного Закону, належить конституційне право на здійснення місцевого самоврядування. Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення (13,5%) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямовано-

сті. За цим показником Україна суттєво поступається Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та іншим країнам» [15, с. 61]. Ця проблема пов'язана з недостатньою популяризацією у засобах масової інформації (далі – ЗМІ) повсякденних занять населення фізичною культурою і спортом, а тому й недостатньою увагою з боку держави до проблем, що накопичилися і відсутністю комплексного підходу в їх розв'язанні. «Водночас, незважаючи на значну увагу до проблематики стосовно державної політики у сфері ЗМІ, вітчизняні та зарубіжні наукові дослідження не дають комплексної відповіді на питання щодо практики формування цієї політики як цілісного процесу та його концептуальних чинників. Ця проблема набуває особливої актуальності у зв'язку з визначенням в Україні нових підходів до формування й реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави за умов демократичного розвитку, інтеграції до європейського та світового співтовариства, становлення інформаційного суспільства. Зазначені вище системні суспільні зміни є також умовою внесення до порядку денного питання про необхідність оптимізації державного управління у сфері ЗМІ, що має ґрунтуватися і формуватися на засадах нової державної політики» [16, с. 4]. Ефективність інформаційного складника місцевого самоврядування визначається рівнем довіри громадян до політичних і державних інститутів.

Маємо зазначити, що вади в організації спортивно-масової роботи органами державного управління та місцевим самоврядуванням характерні не тільки для нашої країни. Аналогічні проблеми дослідники виявили і в Російській Федерації. Так, у дисертації О. Душаніна зазначається, що в процесі реформування управління галуззю «відсутні об'єктивні причини і правове обґрунтування заміни одного органу іншим; спостерігається тенденція до послаблення ролі держави у розвитку фізичної культури і спорту, визначається передчасність передання низки функцій державного органу управління фізичною культурою і спортом громадським об'єднанням і організаціям; не використовується досвід організації і управління фізичною культурою і спортом в СРСР та провідних спортивних країнах світу; не виконуються сповна законодавчі акти, що регламентують діяльність органів управління фізичною культурою і спортом» [17, с. 10].

На переконання В. Кононовича, на сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність усебічної підтримки сфе-

ри фізичної культури і спорту з боку держави. Такий стан речей унормований чинним законодавством. У статті 3 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» зазначається, що держава регулює відносини в сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні й комплексної взаємодії державних органів із громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості [18, с. 2]. У свою чергу, І. Гасюк солідаризується з В. Чіркіним: «У соціально-економічній системі фізичної культури і спорту діють не тільки принципи кібернетики, але й синергетики. На нашу думку, це означає те, що досліджувана система управляється не тільки структурними, але й безструктурними способами. Загалом, управління є необхідним тому, що забезпечує рівновагу в будь-яких системах, забезпечує їхній поступальний розвиток, ефективну діяльність колективів людей, а без нього настає колапс, анархія, безладдя» [19, с. 200].

Основним завданням під час виділення функцій державного управління є створення чіткої, несуперечливої системи їх реалізації. Керуючий вплив державних органів не повинен мати дублюючого характеру, їхні повноваження не можуть перетинатися на шкоду інтересам керованих суб'єктів. Створення такої системи не є завданням, що вирішується швидко, адже необхідно постійно вдосконалювати існуючий механізм розподілу управлінських прав і обов'язків. Механізм спільного вироблення підходів до вирішення проблем фізкультурно-спортивної галузі підтверджує перехід від вертикальної моделі управління до договірної і відкриває перед суб'єктами ширші можливості в самостійному пошуку засобів і прийомів управління галуззю на своїй території. Удосконалення функціонування галузі фізкультури і спорту вимагає цілком конкретних заходів щодо корегування діяльності держави відносно фізичної культури і спорту, їхньої організації. Першим кроком може і повинен стати інституціонально-організаційний поділ системи управління сфери фізичної культури і спорту відповідно до цільової спрямованості її підсистем у соціально-орієнтованому суспільстві на:

– сферу забезпечення належного рівня якості життя населення;

– сферу професійно-трудової діяльності, зокрема етапи підготовки до неї.

Висновки і пропозиції. Турбота про розвиток фізичної культури і спорту – найважливіший складник соціальної політики держави, що забезпечує втілення в життя гуманістичних ідеалів, цінностей і норм, які відкривають широкий простір для виявлення здібностей людей, задоволення їхніх інтересів і потреб, активізації людського фактору. Важливим завданням державної політики у сфері фізичної культури і спорту є формування оптимальної галузевої моделі управління, де буде чітко розділено і узгоджено компетенцію і повноваження всіх суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

На жаль, натеper в Україні не сформовано необхідної матеріально-технічної інфраструктури фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання і відпочинку населення. Майже відсутня вітчизняна спортивна індустрія, спрямована на виробництво високоякісного спортивної форми, інвентарю та обладнання, яка була б здатна скласти конкуренцію провідним виробникам такої продукції у розвинутих країнах. 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, зокрема оволодіння спортивною майстерністю для всіх охочих, заохочується діяльність, що сприяє розвитку фізичної культури та спорту і укріпленню здоров'я людини. Зрозуміло, що законодавство і управлінські методи у сфері фізичної культури та спорту необхідно удосконалювати.

Список використаної літератури:

1. Нікітенко С. Ключові проблеми в організації державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні на сучасному етапі. Наукові праці: державне управління. Миколаїв. 2013. Вип. 190.
2. Алікова О. Конституційні засади вдосконалення системи управління фізичною культурою і спортом в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи. Актуальні проблеми держави і права. 2005. С. 177-182.

3. Кулик О. Робота органів виконавчої влади з питань молодіжної та сімейної політики, фізичної культури, спорту і туризму щодо забезпечення реалізації Послання Президента України до Верховної Ради України: «Україна: поступу XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки» і Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Реформи заради добробуту: Зб. матеріалів всеукр. семінару-наради, Донецьк, 27-28 квітня. Київ, 2000.
4. Кудлата К. Державне управління фізичною культурою та спортом на регіональному рівні: поняття та сутність. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 23. С. 156-160.
5. Рибчич І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі. Ефективність державного управління. Зб. наук. праць. 2015. Вип. 42.
6. Скороход О. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1. С. 41-46.
7. Шевчук І. Методологічні аспекти державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». 2014. Вип. 3. С. 243-251.
8. Путятіна Г., Горбачов В. Організаційний механізм регіонального управління сферою фізичної культури та спорту. Слобожанський науково-спортивний вісник. 2013. № 5 (38). С. 200-2004.
9. Кузьменко О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою й спортом в Україні та Європі. Держава та регіон. 2011. № 3.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24.
11. Закон України «Про засади державної регіональної політики» 05.02.2015 № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13.
12. Обозна О. Розвиток фізичної культури і спорту як важливий напрям державної політики України щодо забезпечення здоров'я громадян. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej20/PDF/8.pdf>
13. Скороход О. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. Стратегічні пріоритети. 2010. № 1.
14. Гасюк І. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні. Автореф. дис. ... д-ра з держ. упр., Київ, 2013.
15. Базенко В. Розвиток фізичної культури та спорту в умовах децентралізації. Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. праць Одеського регіон. ін-ту держ. управління. Вип. 2 (62). 2015.

16. Дрешпак В. Концептуальні чинники формування державної політики України у сфері засобів масової інформації. Автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління. Дніпропетровськ, 2005.
17. Душанин А.П. Государственное управление физической культурой и спортом в Российской Федерации (Организационно-правовые вопросы). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000.
18. Кононович В. Розвиток фізичної культури і спорту в Україні як один з пріоритетів державного управління. Теорія та практика державного управління. Вип. 2 (41). 2013.
19. Гасюк І. Підходи до дослідження системи державного управління розвитком фізичної культури і спорту. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Донецьк: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2010. № 4 (7).
-

Никитенко С. В. Приоритеты государственного управления и роль местного самоуправления в налаживании физкультурно-массовой работы и подготовке спортсменов высшей квалификации

Физическая культура – составная часть общей культуры общества, направленная на укрепление здоровья, развитие физических, морально-волевых и интеллектуальных способностей человека с целью гармоничного формирования личности. Проанализировано ключевые проблемы организации управления физической культурой и спортом в Украине на современном этапе. Отмечено, что занятия физической культурой и спортом являются важным сегментом в формировании здоровой нации, а достижения спортсменов на международной арене поднимают престиж государства, которое они представляют. Понимание того, что будущее любой страны определяется здоровьем членов общества, привело к усилению роли физической культуры и спорта в деятельности государства и органов самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, физическая культура, спорт.

Nikitenko S. V. Priorities of public administration and the role of local self-government in the creation of physical culture mass work and training of athletes of highest qualification

Anxiety for the development of physical culture and sports is an important characteristic of the state's social policy. It provides the realization of humanistic ideals, values and norms, which open up the extensive space for the identification of human abilities, the satisfaction of their interests and needs, the activation of the human factor. An important task of the state's policy in the field of physical culture and sport is the formation of an optimal branch management model, in which the competence and authority of all the physical culture and sports subjects will be clearly separated and coordinated at the national, regional and local levels.

Key words: state administration, local self-government, physical culture, sport.

УДК 351:331.522

Н. В. Савченко

кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник,
докторант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОФІЛЮВАННЯ КЛІЄНТІВ ЯК ІННОВАЦІЙНА ТЕХНОЛОГІЯ ДІЯЛЬНОСТІ СЕРВІСНИХ ІНСТИТУЦІЙ

Здійснено аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду профілювання клієнтів на прикладі служби зайнятості як сервісної інституції. Наведено переваги, проблеми та недоліки досліджуваної інноваційної технології сервісної діяльності. Сформовано науково-практичні рекомендації щодо реалізації індивідуалізованого підходу до клієнтів у процесі діяльності сервісних інституцій (на прикладі державної служби зайнятості).

Ключові слова: інноваційна технологія сервісної діяльності, профілювання клієнтів, «сервісна» держава, сервісно-орієнтована державна політика.

Постановка проблеми. Концепція «сервісної» держави, доцільність практичної реалізації якої в Україні доведено низкою наукових досліджень, передбачає зміну підходів та принципів діяльності органів публічної влади, зокрема у частині побудови взаємовідносин державних органів із громадянами. Ключовим стає питання якості надання послуг, служіння суспільству, а запорукою якісних послуг – повнота урахування потреб та запитів громадян. Саме потреби громадян (основних клієнтів, а не прохачів) повинні визначати технології, методи та інструментарій, що застосовуватимуться у процесі надання послуг та забезпечать їх максимальну якість. Від того, наскільки повно будуть виявлені, враховані та реалізовані як групові, колективні, так і індивідуальні потреби й інтереси громадян, залежатиме оцінка діяльності державних сервісних інституцій. Ефективність їхньої роботи в умовах «сервісної» держави визначається рівнем забезпечення потреб клієнтів – громадян, які звернулись до органів публічної влади та отримали відповідні послуги.

Однією з найбільш ефективних технологій, що застосовуються для забезпечення індивідуалізованого підходу та максимально повного урахування потреб, особливостей та характеристик клієнтів – отримувачів послуг, є профілювання, тобто поділ на групи для подальшого урахування їх особливостей у процесі надання послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розроблення та застосування інноваційних технологій сервісної діяльності органів публічної влади потребує наукового та практичного

вирішення. Провідними українськими вченими сформовано теоретичне підґрунтя забезпечення сервісної діяльності органів публічної влади та реалізації основних підходів концепції «сервісної» держави. О. Карпенко у своєму дисертаційному дослідженні розглядає сервісно-орієнтовану державну політику як «...цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави» [4, с. 29] та пропонує практичні рекомендації щодо розширення спектру надання управлінських послуг шляхом запровадження нових складників і технологій реалізації. Т. Джига, розкриваючи переваги та недоліки сервісного підходу до модернізації державного управління, акцентує увагу на залежності успішності впровадження «сервісної» моделі управління від соціокультурного контексту: готовність як чиновників, так і громадян до нового типу взаємовідносин є однією з найважливіших передумов успішної реалізації ідеології «сервісної» держави [2].

Європейський досвід засвідчує те, що підвищення якості послуг потребує більшої відкритості органів публічної влади, готовності до постійного вдосконалення та зосередження зусиль на результативності, а не на процесі надання послуг.

Розглядаючи особливості діяльності сервісних інституцій в Україні на прикладі державної служби зайнятості, варто звернути увагу на роботи Ю. Маршавіна, який приділяв особли-

ву увагу питанням індивідуалізації соціальних послуг клієнтам – засобу підвищення ефективності діяльності державної служби зайнятості [6, с. 222-230].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Досліджувана нами наукова й практична проблема профілювання клієнтів потребує детального вивчення задля подальшого напрацювання уніфікованих методик, забезпечення індивідуалізованого підходу в процесі надання послуг органами публічної влади.

Мета статті. Головною метою роботи є здійснення аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду профілювання клієнтів на прикладі служби зайнятості – сервісної інституції, що надає державні соціальні послуги у відповідній сфері; виявлення переваг, проблем та недоліків досліджуваної інноваційної технології сервісної діяльності; формування науково-практичних рекомендацій щодо реалізації індивідуалізованого підходу до клієнтів у процесі діяльності сервісних інституцій (на прикладі державної служби зайнятості).

Виклад основного матеріалу. Реалізація науково-обґрунтованого принципу клієнтських відносин між громадянами і органами влади [5] передбачає максимальне урахування та забезпечення потреб та законних інтересів отримувачів послуг.

Профілювання клієнтів державними службами зайнятості різних країн, на нашу думку, є одним із найбільш показових прикладів успішної взаємодії сторін. Ключова роль профілювання, як інноваційної технології діяльності сервісних інституцій, полягає у сегментуванні, групуванні клієнтів на основі ризику безробіття. Одночасно, це захід, спрямований на зниження рівня довготривалого безробіття, а також на запобігання його поширенню та зростанню. Особливої актуальності він набуває в умовах обмежених ресурсів [8].

Суть досліджуваної технології полягає у розподіленні безробітних осіб, які звернулись до державної служби зайнятості на групи з урахуванням чинників ризику тривалого безробіття на основі індивідуальних характеристик особи, її трудового потенціалу. Основне завдання профілювання полягає в тому, щоб якомога раніше виявити осіб із високим ризиком довготривалого безробіття і підібрати для них спеціальні програми, заходи реалізації активної політики зайнятості з урахування ситуації на локальному (місцевому) ринку праці.

Вивченню сучасних технологій профілювання безробітного населення, визначенню його сутності й основних методів та розробленні пропозицій удосконалення методології роботи з особами, які мають різні можливості повернення до зайнятості, присвячено окреме дослідження українських учених Л. Ільїч та Н. Якимової.

За результатами вивчення досвіду розвинутих країн світу, зокрема Данії, Ірландії, Нідерландів, Німеччини, Словенії, США, Швеції, автори доходять висновку, що система профілювання поширена та використовується на перших стадіях роботи з безробітними. Найбільш поширеними технологіями профілювання є профілювання із залученням соціальних працівників та статистичне профілювання.

Перший підхід – профілювання із залученням соціальних працівників – передбачає покладення на працівників обов'язків проведення сегментації безробітного населення та визначення переліку необхідних послуг сприяння зайнятості, зокрема супроводу до працевлаштування. При цьому застосовуються як якісні, так і кількісні методи. Такий підхід поширений у Німеччині, Данії, Словенії. Перевагами такого підходу автори вважають тісну взаємодію із соціальним працівником, що спрощує визначення потреб та можливостей клієнтів. Недоліками – можливий суб'єктивний підхід, суб'єктивну оцінку соціального працівника.

Другий підхід – профілювання на основі даних (статистичне профілювання) – передбачає прогнозування ймовірності працевлаштування на основі економетричного аналізу соціально-економічних даних. Такий підхід поширений у США, Швеції, Ірландії, Нідерландах. Він дозволяє на ранніх стадіях виявляти клієнтів із високим ризиком довготривалого безробіття та відповідним чином вибудовувати превентивну політику. Адекватність прогнозних розрахунків вимагає постійної актуалізації даних, їх правдивості, доступності тощо [3, с. 84].

Зарубіжний досвід профілювання безробітних свідчить, що така практика широко і продуктивно застосовується в деяких країнах десятиліттями. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки майже двадцятилітній досвід профілювання є запорукою прискорення пошуку вивільненими працівниками роботи, яка б відповідала за своїми характеристиками, зокрема за рівнем оплати праці, рівню попередньої. Підхід до профілювання, що застосовується в США, дозво-

ляє виявити найбільш уразливу, «проблемну» категорію громадян та підібрати для них саме ті заходи, яких вони найбільше потребують, зважаючи на ситуацію на ринку праці, та надати саме той перелік послуг державної служби зайнятості, що забезпечить якнайшвидше працевлаштування. Наслідком відмови клієнта від запропонованих послуг та участі в спеціально підібраних програмах може бути припинення виплати допомоги з безробіття. Службою зайнятості США напрацьовано модель, яка базується на виявленні індивідуальних характеристик безробітного та оцінюванні їх впливу на ризик довготривалого безробіття.

Статистична модель профілювання передбачає групування чинників ризику довготривалого безробіття на основі п'яти показників, які відображають рівень освіти, професію, досвід роботи на останньому робочому місці шукача роботи, галузь економіки та рівень безробіття у відповідному штаті. Оскільки законодавством США заборонено дискримінацію шукачів роботи за віком, расою, етнічною групою, національністю, громадянством, релігійними переконаннями та політичними поглядами, зазначені характеристики не можуть бути жодним чином ураховані при формуванні статистичної моделі. Зазначена модель не може бути всеохоплюючою та забезпечувати максимальне врахування індивідуальних особливостей клієнта служби зайнятості. Тому важливим є досвід спеціаліста з надання відповідних послуг: від напряму його дій залежить результативність надання послуги та швидкість працевлаштування.

До переваг такого підходу профілювання безробітних, що застосовується в Сполучених Штатах Америки, належить повнота та об'єктивність інформації про безробітну особу, яка шукає роботу, адресний підхід, надання послуг саме тим громадянам, які найбільше їх потребують, а також автоматизацію процесу. Тобто модель профілювання безробітних громадян у США передбачає зосередження уваги на найбільш «проблемних» особах, тоді як інші отримують порівняно стандартизований перелік послуг.

Система профілювання безробітних у Канаді досить схожа на систему, яка застосовується в США, але ключовою відмінністю є зосередження на фінансовій доцільності під час вибору активних програм сприяння зайнятості та пошуку роботи, питанні їх ефективності. Окрім того, враховується вік, стать шукачів роботи

та наявність інвалідності (у США це заборонено на законодавчому рівні).

У європейських країнах (Німеччині, Швеції та Франції) така практика профілювання не є поширеною, коли виявляється категорія клієнтів, яка потребує найбільшої уваги. Проте, широкий спектр послуг пропонується всім зареєстрованим безробітним громадянам з урахуванням їхніх потреб. У Голландії статистична модель профілювання також не застосовується, а довготривалі безробітні виявляються спеціалістами служби зайнятості. Але особливість профілювання клієнтів полягає в тому, що найбільша увага приділяється і різноманітний спектр послуг пропонується не найбільш чи найменш уразливим, а «середньому прошарку», тобто тим громадянам, які можуть бути працевлаштовані через різноманітні заходи активної підтримки та різні програми. Участь в цих програмах не є обов'язковою (на відміну від США, де запроваджені навіть матеріальні санкції) [1; 8].

Білоруськими вченими запропоновано застосовувати процедуру профілювання, яка включає три етапи:

1) визначення індивідуального ризику довготривалого безробіття для конкретного клієнта (оцінюється особистий потенціал безробітного щодо працевлаштування, його рівень мотивації (переважно шляхом співбесіди, анкетування). Під час визначення потенціалу враховується вік, стать, освіта, досвід роботи, наявність додаткових навичок, причини втрати роботи тощо. Дані вносяться до індивідуальної картки безробітного. У процесі виявлення мотивації безробітного до працевлаштування з'ясовується готовність особи приступити до роботи в часовому вимірі, готовність безробітного до зміни професії, підвищення кваліфікації та готовність до зміни місця проживання, за потреби. За результатами оцінювання на цьому етапі клієнти служби зайнятості можуть демонструвати високий потенціал щодо працевлаштування та високий рівень мотивації; низький потенціал щодо працевлаштування, але високий рівень мотивації; високий потенціал щодо працевлаштування та слабку мотивацію; низький потенціал щодо працевлаштування та слабку мотивацію);

2) визначення типу і стану регіонального ринку праці для коригування ризику довготривалого безробіття (враховується загальний рівень безробіття в регіоні, кількість безробітних, які претендують на одну вакансію, частка працевлаштованих серед осіб, які перебувають на

обліку за конкретний період часу, структурні відмінності безробіття (молодіжне, жіноче безробіття); частка сільського/міського безробітного населення – виокремлюють ринок праці багатофункціонального міста і його «супутників», монофункціонального міста та аграрний ринок праці);

3) підбір програм служби зайнятості для конкретних груп безробітних, що має на меті зниження ризику довготривалого безробіття з оптимальними витратами.

Перелік послуг для групи осіб *із високим потенціалом щодо працевлаштування та високим рівнем мотивації* повинен включати надання інформації щодо пошуку роботи та працевлаштування, підтримку підприємницької ініціативи та самозайнятості, зокрема навчання основам підприємницької діяльності, фінансову допомогу (на ринках праці з високою конкуренцією).

Перелік послуг для групи осіб *з низьким потенціалом щодо працевлаштування, але високим рівнем мотивації* повинен включати заходи, спрямовані на посилення конкурентоспроможності зазначеної категорії осіб на ринку праці: підвищення рівня їх кваліфікації; застосування квотування; розвиток гнучких форм зайнятості.

Послуги для осіб *із високим потенціалом щодо працевлаштування та слабкою мотивацією* рекомендовано надавати профорієнтаційні послуги, психологічну підтримку, спрямовані на посилення інтересу до роботи, а також спрямовувати їх на громадські, тимчасові роботи, зокрема на ринках із високою конкуренцією.

На думку вчених, безробітним особам *із низьким потенціалом щодо працевлаштування та слабкою мотивацією* недоцільно надавати послуги активного сприяння зайнятості, оскільки такі послуги є досить дорогі. Варто обмежитись пасивними заходами, інформаційно-консультаційними послугами, направленням на громадські роботи в окремих випадках. Окремим клієнтам необхідна психологічна допомога [1, с. 119-120].

Аналіз зарубіжного досвіду профілювання безробітних свідчить про відсутність єдиної уніфікованої методики, про поєднання на практиці об'єктивного та суб'єктивного оцінювання, а також про різні підходи до групування безробітних осіб, залежно від ризику потрапляння до категорії довготривалих безробітних. Єдність підходів полягає лише в застосуванні заходів активної політики зайнятості для запобігання

довготривалого безробіття та реалізації індивідуалізованого, клієнто-орієнтованого підходу в процесі надання послуг безробітним громадянам. У міжнародній практиці застосовуються переважно два підходи до профілювання клієнтів державних служб зайнятості: профілювання із залученням соціальних працівників; профілювання на основі статистичних даних (статистичне профілювання).

У межах Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН) «Підтримка реформи соціального сектору в Україні», враховуючи стан вітчизняного ринку праці, запропоновано застосовувати технологію профілювання із залученням фахівців центрів зайнятості та здійснювати соціальний супровід за підходом кейс-менеджменту, що передбачає оцінювання фахівцем ситуації, розроблення індивідуального плану роботи, надання допомоги у розв'язанні особистих та соціальних проблем щодо працевлаштування в межах взаємодії фахівця центру зайнятості з безробітною особою.

Безпосередньо процедура профілювання передбачає групування безробітних осіб залежно від ризику довготривалого безробіття на основі індивідуальних характеристик, досвіду роботи, потенціалу працевлаштування, включаючи рівень мотивації. Безробітним особам із низьким рівнем мотивації до працевлаштування пропонуються відповідні послуги, спрямовані на його підвищення (послуги з професійної орієнтації, психологічна підтримка із залученням партнерських організацій); особам із низьким потенціалом працевлаштування – послуги, спрямовані на підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці; особам із високим рівнем мотивації і потенціалом працевлаштування – інформаційні послуги [7].

На нашу думку, для всіх категорій безробітних осіб, незалежно від їх потенціалу щодо працевлаштування та рівня мотивації, зацікавленості в отриманні роботи, доцільно складати індивідуальний план роботи з клієнтом, де варто передбачити доцільність та пріоритетність надання тих чи інших послуг, розробити програму пошуку роботи, спираючись на індивідуальні характеристики шукача, його професійні та особистісні якості та враховуючи поточну ситуацію на ринку праці.

Одним із пріоритетних завдань фахівця центру зайнятості має стати з'ясування обставин, аналіз причин можливого тривалого безробіття. Індивідуальна програма пошуку роботи та працев-

лаштування безробітного повинна розроблятися фахівцем служби зайнятості спільно з клієнтом. Важливою є відповідальність зареєстрованого безробітного за виконання індивідуальної програми працевлаштування. Уважаємо, що у ній обов'язково має бути відображено як перелік послуг, які можуть бути надані центром зайнятості та заходів, організованих ним, так і визначена участь самого клієнта, його відповідальність з установами конкретних термінів та форм виконання попередньо зумовлених зобов'язань сторін. Водночас, можливе внесення змін до програми, а також її доопрацювання, перегляд можливі тоді, коли досягнення запланованого результату ускладнюється чи унеможлиблюється. Під час складання програми працевлаштування безробітного повинні бути враховані особливості окремих категорій клієнтів (молодих людей; жінок, які доглядали за дітьми; осіб старшого віку, які втратили роботу, але ще не набули права отримувати пенсійну допомогу за віком; осіб з інвалідністю та ін.). Форма індивідуальної програми працевлаштування безробітного, на нашу думку, має бути уніфікованою. Водночас, обов'язково враховувати специфіку категорії клієнтів та особливості місцевого ринку праці.

Важливо зазначити, що реалізація досліджуваної технології сервісної діяльності потребує залучення фахівців відповідного рівня підготовки та високої кваліфікації, зокрема тих, які б володіли сучасним психодіагностичним інструментарієм. За оцінками експертів запровадження профілювання потребує збільшення чисельності фахівців служби зайнятості на 10% [1, с. 112].

Висновки і пропозиції. Аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду індивідуалізації та оптимізації взаємодії сервісних інституцій із клієнтами на прикладі державної служби зайнятості засвідчив, що профілювання отримувачів послуг є однією з найбільш ефективних технологій забезпечення індивідуалізованого підходу та максимально повного врахування потреб, особливостей та характеристик клієнтів (у досліджуваній сфері – безробітних осіб, що отримують державні соціальні послуги). Застосування досліджуваної технології дозволяє оптимізувати роботу, виявити «проблемні» категорії безробітних із високою потенційною тривалістю незайнятості та запропонувати саме ті послуги, яких вони найбільше потребують, визначити спектр заходів взаємодії з урахуванням індивідуальних уподобань і професійних нахилів, трудової мотивації клієнтів тощо.

Водночас, вивчення досвіду профілювання безробітних засвідчило відсутність уніфікованої методики та поєднання на практиці формального та неформального підходів, об'єктивного та суб'єктивного оцінювання у процесі групування безробітних осіб, залежно від ризику потрапляння до категорії довготривалих безробітних. Перспективи подальших наукових досліджень пов'язуємо з детальним вивченням переваг та недоліків кожного з підходів для подальшого удосконалення досліджуваної інноваційної технології сервісної діяльності.

Реалізація індивідуалізованого підходу до клієнтів на прикладі державної служби зайнятості, на нашу думку, потребує відповідності технології профілювання таким вимогам: бути максимально простою у використанні та зрозумілою; гарантувати врахування особливостей локального (місцевого) ринку праці; забезпечувати наступність, тобто базуватись на попередніх здобутках та кращих практиках сервісної діяльності служби зайнятості.

Список використаної літератури:

1. Ванкевич Е., Коробова Е. Профилірование безработных граждан как эффективный инструмент предупреждения длительной безработицы в Беларуси. Белорусский экономический журнал. 2007. № 1. С. 110–120.
2. Джига Т. Реформування сфери надання адміністративних послуг в контексті розбудови «сервісної» держави в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2014. Вип. 3. С. 70–73.
3. Ільч Л., Якимова Н. Сучасні технології профілювання безробітного населення та можливості їхнього застосування в Україні. Економіка та держава. 2015 № 8. С. 82–86.
4. Карпенко О. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис... д-ра наук з держ. упр.: спеціальність 25.00.02 «Механізми державного управління»; Нац. Акад. держ. упр. при Президенті України. Київ, 2016. 466 с.
5. Клімушин П., Спасібов Д. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2017. № 2 (57). С. 21–28.
6. Маршавін Ю. Ринок праці України і державна служба зайнятості в умовах динамічних змін: матеріали досліджень. Київ: Альтерпрес, 2011. 484 с.
7. Профілювання та кейс-менеджмент в сфері зайнятості населення: метод. посібник [авт.

кол.: О. Волгіна, Н. Гусак] / упорядн. – заг. ред. О. Іванова, О. Волгіна; ПРООН в Україні, Проект «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». Київ: Ваіте, 2017. 72 с.

8. Loxha A.; Morgandi M.; Loxha A.; Morgandi M., 2014. Profiling the unemployed : a review of OECD experiences and implications for

emerging economics (English). Social Protection and labor discussion paper; no. SP 1424. Washington, DC: World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/678701468149695960/Profiling-the-unemployed-a-review-of-OECD-experiences-and-implications-for-emerging-economics>

Савченко Н. В. Профилірование клієнтів як інноваційна технологія діяльності сервісних інституцій

Осуществлен анализ зарубежного и отечественного опыта профилирования клиентов на примере службы занятости как сервисной институции. Приведены преимущества, проблемы и недостатки исследуемой инновационной технологии сервисной деятельности. Сформированы научно-практические рекомендации по реализации индивидуализированного подхода к клиентам в процессе деятельности сервисных институций (на примере государственной службы занятости).

Ключевые слова: *инновационная технология сервисной деятельности, профилирование клиентов, «сервисное» государство, сервисно-ориентированная государственная политика.*

Savchenko N. V. Profiling clients as an innovation technology of service institution activities

The analysis of foreign and domestic experience of clients profiling is analyzed on the example of the employment service as a service institution. The advantages, problems and disadvantages of the investigated innovative technology of service activity are presented. Scientific and practical recommendations for the implementation of an individualized approach to clients in the process of service institutions activity are being formed (on the example of the State Employment Service).

Key words: *innovative technology of service activity, profiling of clients, “service” state, service-oriented public policy.*

К. О. Семьоркіна

аспірант кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті досліджується роль деяких інститутів вироблення державної політики у сфері прав людини. Охарактеризовано повноваження новоствореного Директорату з прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності.

У статті акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення проведення експертизи не лише нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації на відповідність Європейській конвенції з прав людини, а й проектів законів, що зареєстровані у Верховній Раді України на дотримання в них принципів прав людини.

Окрему увагу приділено Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, його ролі у забезпеченні та захисті прав людини, необхідності дотримання Паризьких принципів та розширення його повноважень.

Ключові слова: права людини, Кабінет Міністрів України, Директорат з прав людини, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державна політика у сфері прав людини, місцева демократія.

Постановка проблеми. Конституція України визнана однією з найдемократичніших у світі, нею гарантується широкий перелік прав і свобод людини і громадянина. Водночас ці права не повинні мати лише формальний характер, але й ефективні механізми забезпечення реалізації та захисту цих прав, зокрема і через інституційне забезпечення.

Питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина є динамічним у зв'язку із постійною зміною суспільних відносин, появ нових викликів перед державою, навіть Європейський суд із прав людини визначає, що його позиція та рішення в аналогічних справах не є сталим, а може змінюватися із зміною суспільних інтересів та потреб. Удосконалення інститутів органів державної влади, їх взаємодії та участі в процесах вироблення державної політики у сфері прав людини організацій громадянського суспільства є актуальним та потребує наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У середовищі вітчизняних представників соціально-гуманітарних наук це питання досліджували такі вчені: С. Головатий, Н. Карпачова, Л. Новак-Каляєва, В. Тертичка, В. Скуратівський, А. Стичинська, Ю. Тодика, І. Цибуліна, В. Цвих, С. Фурса та ін.

У дисертаційному дослідженні А. Стичинської «Інституційне забезпечення політики України

у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина» увага приділена ролі судів, прокуратури та Омбудсмена [8].

До питань статусу Омбудсмена в системі інститутів правової держави зверталася І. Дідковська [1].

У своїй дисертаційній роботі Л. Новак-Каляєва розкрила потенціал прав людини як теоретико-методологічної основи державного управління та довела його основоположне значення щодо модернізації системи державного управління в Україні через призму концепцій державного управління країн Європейського Союзу (далі – ЄС) на засадах прав людини [3].

Водночас залишається актуальним роль та взаємозв'язок усіх інститутів вироблення державної політики у сфері прав людини.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення та охарактеризування ролі інститутів, які виробляють політику України у сфері забезпечення прав і свобод людини через максимальне застосування потенціалу органів державної влади та можливостей організацій громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Інституційне забезпечення вироблення державної політики у сфері прав людини включає комплекс необхідних та взаємопов'язаних інститутів, як інсти-

тут органів державної влади, правовий інститут, інститут прав людини.

Цілком погоджуючись із зазначеним в роботі Л. Новак-Каляєвої, що деякі держави з розвинутою демократією, які намагаються запровадити її в інших нерозвинених країнах, попри бравурну урядову правозахисну риторику, в можливостях реалізувати концепцію прав людини в діяльності органів влади та управління, існують неоднозначні підходи у трактуванні її окремих складників та пріоритетів. Зокрема це стосується універсальності прав людини та можливості влади забезпечити, наприклад, право на рівність, соціальні права у повному обсязі, а також позицій державних інституцій щодо «горизонтального» застосування прав людини та права їх легітимного обмеження, оцінки ролі індивідуальних якостей та моральних критеріїв посадових осіб органів державного управління у дотриманні прав громадян тощо [3, с. 99].

Відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за їхньою діяльністю [2].

На нашу думку, оскільки рівень обізнаності державних службовців про стандарти прав людини, міжнародні нормативно-правові акти, практику Європейського суду з прав людини є низькою, важливо, аби здійснювалася професійна експертиза нормативно-правових актів.

Сьогодні відповідно до Наказу Міністерства юстиції від 20.08.2008 р. № 1219/7 експертиза нормативно-правових актів щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод поширюється на всі нормативно-правові акти, що підлягають державній реєстрації [6].

Відповідно до реформи державного управління у 2017 році були створені Директорати, зокрема у Міністерстві юстиції створено новий створено Директорат із прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності, на який покладено повноваження щодо формування державної політики у сфері прав людини, розроблення державної політики у сфері захисту прав людини, розроблення методології моніторингу стану реалізації Стратегії, співпрацю з громадянським суспільством, оцінку та аналіз ефективності реалізації Стратегії, виявлення проблем у сфері захисту прав людини.

На нашу думку, таке формулювання є некоректним, оскільки формування державної політики

у сфері прав людини це основна складова частина для всіх органів державної влади. Директорат може бути координатором імплементації Національної стратегії у сфері прав людини та виконання Плану заходів для її реалізації.

Верховна Рада України (далі – ВРУ) є єдиним законодавчим органом України. На неї покладається основна роль у формуванні державної політики у сфері прав людини. Головним обов'язком парламенту є недопущення звуження змісту та обсягу гарантованих Конституцією України прав і основних свобод людини і громадянина. Також він має:

- створювати належні умови та виробляти ефективні механізми для належної реалізації прав людини;

- приводити законодавство України у відповідність до універсальних стандартів прав людини, зокрема через ратифікацію міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального рівня, що проголошують права і основні свободи людини;

- усувати системні проблеми, які виникають через недосконалість, прогалини або відсутність норм законодавства, які визначаються у рішеннях Європейського суду з прав людини.

Міжпарламентський союз та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини за спільної ініціативи опублікували у 2016 році Посібник із прав людини для парламентарів, який базується на переконанні, що парламенти та їх члени можуть відігравати ключову роль у конкретному здійсненні прав людини. У ньому містяться короткий виклад міжнародної правової бази з прав людини та міжнародних механізмів, які здійснюють нагляд за її впровадженням на національному рівні [9].

Проаналізувавши нормативно-правову базу, що регламентує діяльність Верховної Ради України можна зробити висновок, що, на відміну від проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та підвідомчих структур, законопроекти, які зареєстровані у парламенті не проходять експертизу щодо дотримання прав людини. Відповідно до Регламенту Верховної Ради проводиться експертиза щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності зако-

нопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку [7].

На нашу думку, необхідним є обов'язкове проведення експертизи на відповідність правам людини, такі повноваження можна покласти на Офіс Уповноваженого ВРУ із прав людини.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Інститут Уповноваженого з прав людини є самостійним органом у національній системі органів державної влади. Тому для належного виконання своїх обов'язків він має бути політично незалежним, хоча відповідно до українського законодавства кандидатів на пост Уповноваженого виносять народні депутати. Відповідно до Паризьких принципів ООН, «порядок призначення уповноваженого шляхом виборів або іншим способом, встановлюється згідно з процедурою, яка передбачає всі необхідні гарантії забезпечення плюралістичного представництва громадських сил (громадянського суспільства), що беруть участь у діяльності з просування та захисту прав людини» [5].

Окрім того, змінами до закону про Регламент Верховної Ради, якими змінено процедуру порядку обрання Уповноваженого, встановивши відкрите голосування, при цьому спеціальний закон про Уповноваженого до сьогодні містить норми щодо процедури таємного голосування встановлює законодавчу колізію та підриває незалежність та довіру до інституту.

І. Дідковська у своїй роботі проаналізувала діяльність інституту омбудсмена в політико-правових системах України та країн ЄС та дійшла висновку, що Омбудсмени багатьох країн підкреслюють позитивний результат, отриманий від розширення переліку їх повноважень у судовому процесі, та в законодавчому процесі (право законодавчої ініціативи). Така форма діяльності світових омбудсменів реалізується шляхом надання пропозиції внесення змін, удосконалення існуючих законів або прийняття на їх основі інших нормативно-правових актів. Цілком погоджуюсь з її твердженням, що за наявності в омбудсмена права законодавчої ініціативи реалізація реформаторської функції, яка спонукає владу крокувати до демократичних змін, позитивно впливатиме на рівень дотримання прав людини. З огляду на те, що омбудсмен здійснює моніторинг дотримання прав людини та володіє інформацією щодо того, у яких галузях суспіль-

ного життя відбувається найбільше порушень таких прав, право законодавчої ініціативи дозволить оперативно усувати в майбутньому можливість порушувати права людини [1; с. 20].

Доповіді Уповноваженого ВРУ з прав людини містять висновки та рекомендації щодо усунення систематичних або резонансних порушень прав і основних свобод людини представниками різних гілок влади. Але за період 2012-2018 років Верховна Рада України у сесійній залі жодного разу не заслухала доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини. Це показує ставлення народних депутатів до стану прав людини в Україні.

На нашу думку, необхідно законодавчо закріпити статус та повноваження Регіональних Представників Уповноваженого ВРУ з прав людини. Адже саме вони можуть надавати необхідну інформацію на центральний рівень при формуванні державних політик.

Органи виконавчої влади регіонального та місцевого рівнів, органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні державної політики та забезпеченні прав людини. Через партнерство із населенням вони можуть досягти розвитку місцевості, визначати спільно проблеми та ефективні шляхи вирішення цих проблем.

В Україні є доволі велика кількість механізмів участі громадян у безпосередньому впливі на місцеву владу щодо забезпечення та захисту своїх прав, варто зазначити, а саме: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, місцевий референдум, громадські слухання, звернення громадян (зокрема колективні) електронні петиції (як особливий різновид колективного звернення), консультативно-дорадчі органи, громадські ради (як найпоширеніший вид консультативно-дорадчих органів), органи самоорганізації населення, прийоми громадян бюджет участі [4; с. 8].

Важливим складником є інформаційно-просвітницька робота з населенням, службовцями щодо наявності таких механізмів, процедур їх використання та позитивні результатів щодо такої співпраці.

Одним із ключових інститутів та учасників вироблення державної політики є організації громадянського суспільства. Взаємозв'язок організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади та законодавчої влади має сприяти належному врахуванню міжнародних стандартів прав людини та інтересів суспільства під час вироблення державної політики у сфері прав людини.

Висновки і пропозиції. У статті розкрито роль інститутів вироблення державної політики для за-

безпечення прав та свобод людини, таких як Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, місцевих органів влади.

Обґрунтовано необхідність проведення експертизи законопроектів, які зареєстровані у Верховній Раді України на відповідність дотримання ними прав людини, зокрема через надання таких повноважень Уповноваженому ВРУ з прав людини.

Акцентовано увагу на наданні Уповноваженому ВРУ з прав людини права законодавчої ініціативи та законодавчому закріпленні статусу та повноважень його Регіональних Представників.

Важливу роль у забезпеченні та захисті прав людини відіграють місцеві органи влади та організації громадянського суспільства. Використання інструментів безпосередньої демократії мають визначний вплив як на співпрацю, так і на життєвий рівень населення в місцевості.

Подальшого дослідження потребує удосконалення інститутів державної влади, їх взаємодії між собою а також взаємодії із організаціями громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Дідковська І. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. політ. наук 23.00.02; Інст. Держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 31 с.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
3. Новак-Каляєва Л. Права людини як теоретико-методологічна основа державного управління: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 39 с.
4. Права людини і місцева демократія / Упорядники: Буров С., Величко Н., Єлігулашвілі М., Жигалдо В., Ковшун Л., Левченко О. 2017. 92 с.
5. Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини / ООН; Принципи, Міжнародний документ від 20.12.1993 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_315
6. Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини Мін'юст України; Наказ від 20.08.2008 р. № 1219/7 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1219323-08>
7. Про Регламент Верховної Ради України Верховна Рада України; Закон, Регламент від 10.02.2010 р. № 1861-VI // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
8. Стичинська А. забезпечення політики України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. політ. наук за спец. 23.00.02; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2016.
9. Human rights. Handbook for Parliamentarians N° 26 / Inter-Parliamentary Union. 2016. 237 с.

Семёркина К. О. Институциональное обеспечение выработки государственной политики в области прав человека

В статье исследуется роль некоторых институтов выработки государственной политики в области прав человека. Охарактеризованы полномочия созданного Директората по правам человека, доступа к правосудию и правовой осведомленности.

В статье акцентировано внимание на необходимости законодательного закрепления проведения экспертизы не только нормативно-правовых актов, подлежащих государственной регистрации на соответствие Европейской конвенции по правам человека, но и проектов законов, которые зарегистрированы в Верховной Раде Украины на соблюдение в них принципов прав человека.

Особое внимание уделено Уполномоченному ВРУ по правам человека, его роли в обеспечении и защите прав человека, необходимости соблюдения Парижских принципов и расширение его полномочий.

Ключевые слова: права человека, Кабинет Министров Украины, Директорат по правам человека, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, государственная политика в области прав человека, местная демократия.

Semorkina K. O. Institutional supply for manufacturing government policy in human rights

The article examines the role of some institutes for the development of state policy in the field of human rights. The powers of the newly created Directorate for Human Rights, Access to Justice and Legal Awareness are described.

The article focuses on the necessity of legislative consolidation of the examination not only of normative legal acts subject to state registration for compliance with the European Convention on Human Rights, but also draft laws registered in the Verkhovna Rada of Ukraine in order to comply with the principles of human rights in them.

Particular attention is paid to the Ombudsman for Human Rights, his role in the provision and protection of human rights, the need to adhere to the Paris Principles and expand his powers.

Key words: *human rights, Cabinet of Ministers of Ukraine, Directorate for Human Rights, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, state policy in the field of human rights, local democracy.*

А. Г. Уліцький

аспірант відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВООХОРОННОГО НАПРЯМУ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ ПРОТИДІЇ КОНТРАБАНДИ ТА ПОРУШЕННЯМ МИТНИХ ПРАВИЛ

Стаття присвячена актуальним питанням удосконалення діяльності Державної фіскальної служби України. Зокрема, пропонується розглянути перспективні шляхи реформування правоохоронного напрямку Державної фіскальної служби України. Указується на необхідність посилення роботи органів фіскальної служби у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил. Наголошується на необхідності удосконалення правоохоронного напрямку Державної фіскальної служби України шляхом проведення структурних, організаційних та законодавчих змін.

Ключові слова: Державна фіскальна служба України, митні органи, протидія контрабанді та порушенням митних правил, правоохоронний напрям, реформування, удосконалення.

Постановка проблеми. Сучасний стан економіки України та виклики, які пов'язані зі складною політичною й соціальною ситуацією у нашій державі, вимагають від керівництва держави рішучих та дієвих кроків. Керівництво держави вимагає від Державної фіскальної служби України швидких та конкретних кроків для подолання негативних явищ у зовнішньоекономічній діяльності. Державна фіскальна служба України поставлена в такі умови, що їй необхідно одночасно зменшувати обсяг митних процедур та формальностей (здійснення митного контролю та митного оформлення) та суттєво підвищувати результативність та ефективність діяльності у напрямі протидії контрабанді та порушенням митних правил.

Саме тому питання реформування правоохоронного напрямку Державної фіскальної служби України сьогодні є завданням першочергової важливості.

Таким чином, надзвичайно актуальним є питання впровадження сучасних, концептуально нових підходів до реалізації державної митної справи. Нагальним питанням є удосконалення правоохоронного напрямку Державної фіскальної служби України шляхом проведення структурних, організаційних та законодавчих змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням реалізації державної митної справи присвячено багато наукових праць. Актуальність питань, які пов'язані з митною сферою,

є досить привабливою для проведення наукових досліджень.

Слід зазначити, що фундаментальні дослідження проблематики митної сфери здійснюються переважно у трьох аспектах: історичному (дослідження митної діяльності, дослідження історії виникнення та передумови зазначеної сфери), економічному (дослідження економічних питань, пов'язаних із реалізацією митної політики) та правовому (дослідження юридичних питань, пов'язаних із формуванням та здійсненням митної справи).

Питання реформування митної служби, визначення її ролі та місця у системі органів державної влади частково розглядалися видатними вітчизняними науковцями, серед яких слід зазначити І.Г. Бережнюка, В.В. Ченцова, П.В. Пашка, К.К. Сандровського, Б.А. Кормича, Є.В. Додіна, О.Б. Єгорова, Д.В. Приймаченко, Ю.Д. Кунєва, І.В. Письменного, В.П. Науменка, О.П. Федотова, Л.М. Дорофєєву та інших.

Із точки зору державного управління, митна справа, її діяльність та її окремі складники розглядалися у наукових працях В.В. Ченцова, І.Г. Бережнюка, Л.М. Івашової, І.В. Письменного, Ю.Д. Кунєва, С.В. Ківалова, Н.А. Липовської, Л.Р. Баязітова, С.П. Петруся, Н.М. Стецюк та інших науковців.

У зв'язку з ліквідацією у 2012 році Державної митної служби України (окремого органу, який безпосередньо реалізовував митну політику

держави), надзвичайно важливим та актуальним є питання здійснення наукових досліджень проблем реалізації державної митної справи Державною фіскальною службою України в сучасних реаліях.

Починаючи з 2014 року, новий орган державної влади (Державна фіскальна служба України) здійснює реалізацію державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у боротьбі з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства. Треба зазначити, що вітчизняні науковці, у більшій частині наукових праць, розглядають питання реалізації державної митної справи державним органом, який має самостійний статус, а не є складником іншого державного органу. Тобто питання дослідження механізмів реалізації державної митної справи в сучасних умовах є малодослідженими та дискусійними.

Мета статті. Головною метою роботи є розгляд та аналіз діяльності Державної фіскальної служби України в напрямі здійснення нею правоохоронної діяльності. Визначення необхідних структурних, організаційних та законодавчих змін для посилення роботи органів фіскальної служби у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил, а також надання обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Сучасне складне становище в економіці України, занепад багатьох галузей та сфер, масова міграція трудових ресурсів за межі України, військові дії на Сході України – все це є серйозним викликом для усієї системи державного управління. Державна митна справа України повинна бути гнучким та ефективним інструментом владних еліт, який суттєво впливатиме на загальний добробут нації.

Загальновідомо, що встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення державного контролю нехарчової продукції під час її ввезення на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних

правил, організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, становлять державну митну справу [1].

Тобто функції й завдання Державної фіскальної служби України у напрямі запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил є одними з основних завдань.

Водночас, навіть сучасна структура Державної фіскальної служби України не відповідає вимогам сучасності, має певні дублювання, що призводить до відсутності єдиного підходу значеної служби у напрямі протидії контрабанді та порушення митних правил.

Так, у структурі Державної фіскальної служби наявні два структурні підрозділи, на які покладено функції із запобігання та протидії контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил.

Головне оперативне управління Державної фіскальної служби, відповідно до своїх функцій та завдань, уживає таких заходів:

1) запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, їх розкриття та припинення, провадження у справах про адміністративні правопорушення;

2) розшукування осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах;

3) забезпечення безпеки діяльності працівників контролюючих органів, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних із виконанням службових обов'язків [2].

Інший підрозділ Державної фіскальної служби, зокрема Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії, має такі завдання та функції.

Завдання Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії:

1) запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України;

2) здійснення міжнародного співробітництва, забезпечення виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до її компетенції, зокрема шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні пору-

шень законодавства з питань державної митної справи, на підставі міжнародних угод;

3) аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю.

Функції Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії:

1) проведення заходів із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на митній території України;

2) здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення способів і механізмів переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України з порушенням законодавства України з питань державної митної справи, а також попередження таких порушень;

1) організація, проведення та участь у проведенні спеціальних заходів та операцій із запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, культурних цінностей, зброї та боєприпасів, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, спеціальних засобів негласного отримання інформації, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів та інших предметів правопорушень;

4) координація та контроль дій митниць Державної фіскальної служби (далі – ДФС), спрямованих на запобігання, виявлення та припинення незаконного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, культурних цінностей, зброї та боєприпасів, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, спеціальних засобів негласного отримання інформації, наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, фальсифікованих лікарських засобів та інших предметів правопорушень;

5) здійснення у випадках, передбачених законом, провадження у справах про порушення митних правил;

6) взаємодія та здійснення обміну інформацією з державними органами іноземних держав згідно з міжнародними договорами України;

7) здійснення аналізу та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, розроблення й реалізація практичних заходів з управління ризиками [3].

З огляду на вищевикладене, у структурі Державної фіскальної служби України існує 2 (два)

підрозділи зі схожими завданнями та функціями. Одним із них є Головне оперативне управління Державної фіскальної служби, яке є фактично правонаступником Головного управління податкової міліції Міністерства доходів та зборів України, яке додатково отримала повноваження у митній сфері (запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України). Іншим підрозділом є Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії, який поєднав у собі питання проведення заходів із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил на всій митній території України та міжнародного митного співробітництва.

Необхідно зазначити, що підрозділи митниць, які координуються та контролюються Департаментом організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії позбавлені права на оперативно-розшукову діяльність так само, як і посадові особи самого Департаменту. Це призводить до того, що випадки виявлення посадовими особами митниць України контрабанди та порушень митних правил є безсистемними й, найчастіше, випадковими. Тобто посадові особи Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії та у митницях на всій території України працюють без проведення якісної підготовчої, аналітичної й пошукової роботи, і, як наслідок, не мають реальних глибинних напрацювань, які можуть спрацювати на випередження, аби не допустити втрат бюджету.

Водночас працівники Головного оперативного управління Державної фіскальної служби мають право на здійснення оперативно-розшукової діяльності у митній сфері, тобто вони, згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України [4] та Митним кодексом України [1], можуть здійснювати такі заходи щодо запобігання та протидії контрабанді:

1) можуть використовувати метод контролюваних поставок наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Із метою виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому, разом з іншими державними органами, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, можуть використовувати метод контрольованої поставки зазначених засобів, речовин і прекурсорів [1];

2) можуть використовувати метод переміщення товарів під негласним контролем.

Із метою виявлення та притягнення до відповідальності осіб, причетних до вчинення контрабанди, а також із метою вилучення товарів, щодо яких є підозра в незаконному переміщенні через митний кордон України, переміщення таких товарів може здійснюватися під негласним контролем та оперативним наглядом правоохоронних органів [1].

Одночасно, у зв'язку із законодавчими змінами, податкова міліція (фактично працівники Головного оперативного управління Державної фіскальної служби) вже понад рік існують поза законодавством. Згідно з інформацією Міністра фінансів України А. Данилюка, «...податкова міліція вже понад рік існує поза законом. Але так і не вдалося її повністю ліквідувати. Бо один зі скасованих урядом актів Мінфіну передбачав саме це. Тобто вона входить до складу Державної фіскальної служби, хоч її діяльність і не передбачена законом. Однак податкова міліція й далі працює, фінансується з державного бюджету. А працівники не вмотивовані, бо розуміють, що врешті-решт цей орган ліквідується» [5].

На підтвердження критичної ситуації, яка має місце у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил у Державній фіскальній службі України, свідчить нижченаведений випадок. Загальновідомо, що у засобах масової інформації та мережі Інтернет наявна офіційна інформація про резонансні випадки виявлення порушень митного законодавства.

Так, наприклад, у грудні 2017 року Державна фіскальна служба України проінформувала про факт виявлення схеми незаконного експорту сільськогосподарської продукції в Миколаєві на суму понад 6,6 млрд. грн. [6].

Можна сказати про серйозний позитивний здобуток Державної фіскальної служби України, але не у цьому випадку.

Як виявилось, у межах проведення операції «Рубіж-2017», працівниками податкової міліції та митниками встановлено групу осіб, які на території м. Миколаєва організували схему мінімізації митних платежів та ухилення від сплати податків, використовуючи 73 підконтрольних підприємства (транзитери, експортери та групу компаній нерезидентів).

За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч. 3 ст. 212 Кримінального кодексу

України (ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів).

Фігуранти діяли за такою схемою: закупували за готівку в населення сільгосппродукцію (насіння соняшнику, кукурудзу, пшеницю, ячмінь, боби соєві тощо), відображаючи у податковому обліку підконтрольних компаній придбання сільгосппродукції у інших підконтрольних підприємств. У подальшому махінатори експортували сільгосппродукцію за кордон за непрямыми контрактами, із використанням підконтрольних підприємств-нерезидентів. При цьому до Миколаївської, Одеської та Запорізької митниць ДФС подавалися вантажно-митні декларації, у яких значно занижувалась фактурна вартість товару.

Надалі продукцію реалізовували з націнкою за кордоном, де на рахунках підконтрольних підприємств-нерезидентів «залишався» реальний дохід від проведених махінацій.

Зазначеною групою осіб протягом 2016–2017 років через підконтрольні компанії було проведено експортних операцій на суму понад 6,6 млрд. грн. [7].

Тобто Державна фіскальна служба України визнала, що схема безперешкодно працювала протягом двох років і весь цей час Державному бюджету України наносилися збитки в особливо великих розмірах.

Незважаючи на цей факт, ГУ ДФС у Миколаївській області проінформувало, що «...Миколаївська митниця ДФС протягом двох місяців здійснювала постійний моніторинг оформлення задіяними у схемі підприємствами митних декларацій під час перевантаження зернових культур. Отриману інформацію миколаївські митники направляли до підрозділів податкової міліції Головного управління ДФС у Миколаївській області для подальшого відпрацювання» [7].

Слід зазначити, що у разі визначення єдиного підрозділу Державної фіскальної служби України, який би організовував й націлював роботу органів фіскальної служби у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил, така ситуація не могла би відбутися.

Так, маючи повноцінний статус правоохоронного органу, підрозділ митного спрямування міг би ще на початку функціонування вищевказаної схеми, на підставі аналітично-пошукової роботи, використовуючи можливості оперативних працівників (гласні і негласні пошукові за-

ходи), маючи інформаторів та агентів як серед працівників комерційних структур, так і серед посадових осіб державних підприємств (порти, елеватори тощо), спираючись на відомості, які надавалися комерційними підприємствами у митних деклараціях, визначити ризики таких операцій, належним чином задокументувати вказані операції та забезпечити надійний захист держави.

Єдиний підрозділ митного спрямування, який матиме правоохоронний статус та право на здійснення оперативно-розшукової діяльності, може реально посилити роботу Державної фіскальної служби України у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил.

Необхідно зазначити, що без розуміння характеристики природи, сутності, основних каналів і засобів здійснення контрабандних операцій у сучасних умовах неможливо ефективно протидіяти стійким злочинним угрупованням, зокрема міжрегіонального й міжнародного характеру.

Ефективна протидія й запобігання контрабанді неможливе без проведення повного комплексу гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів [8].

Вона також є неможливою, коли відповідальність за показники роботи у правоохоронному напрямі розподілена на кілька підрозділів, що зараз має місце у Державній фіскальній службі України. Кожен підрозділ може імітувати бурхливу діяльність, накопичувати матеріали, розроблення, але при цьому не здійснювати дії, спрямовані на реальний захист економічних інтересів держави.

Тобто питання виокремлення одного підрозділу із загальної структури Державної фіскальної служби України, який одноособово буде здійснювати та контролювати заходи у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил є нагальним питанням.

Також важливим складником під час здійснення правоохоронної функції митного напрямку Державної фіскальної служби України могла б стати організація і проведення аналітичної роботи такого єдиного підрозділу митного спрямування, який матиме правоохоронний статус та право на здійснення оперативно-розшукової діяльності на якісно новому рівні.

У сучасних умовах важко розраховувати на швидкі, позитивні результати у виявленні і припиненні правопорушень та досягнуту їх під час проведення окремих пошукових заходів, без попередньо проведеної підготовчої та аналітичної роботи.

Як свідчить практика, контрабанду, яку раніше можна було виявити безпосередньо під час здійснення митного контролю та митного оформлення, зараз виявити практично неможливо. Порушення митного законодавства та незаконні операції у сфері зовнішньоекономічної діяльності вийшли на якісно новий рівень.

З урахуванням цього, Державна фіскальна служба України у межах своїх повноважень повинна змінювати підходи до вирішення завдань із боротьби зі злочинністю у сфері зовнішньоекономічної діяльності, здійснювати пошук нових форм та методів виявлення і припинення митних правопорушень.

Однією з таких форм є аналітична робота. Аналітична робота у напрямі запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил – творчий процес, заснований на аналізі, синтезі, прогнозуванні і моделюванні протиправної діяльності і оперативної обстановки в зоні діяльності митниць, а також інших методах наукового пізнання з вивчення й обліку даних, що поступають у митниці і матеріалах, опублікованих у засобах масової інформації, що стосуються митної справи, з метою подальшого розроблення обґрунтованих пропозицій із вдосконалення управлінської діяльності й активізації боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил.

Пропонується створення допоміжних аналітичних центрів митниць у всіх регіонах України та створення єдиного аналітичного центру в складі Державної фіскальної служби України. Робота таких центрів повинна бути зорієнтована на:

- збирання та узагальнення інформації щодо пасажиро- та вантажопотоків, що їдуть через митний кордон України в зоні діяльності митниці;

- уведення та узагальнення інформації по «групах ризику», яка включає в себе юридичних та фізичних осіб, які скоїли кримінальні та адміністративні правопорушення або можуть бути причетні до незаконного переміщення товарів та інших предметів (ведення зручної для використання бази орієнтувань);

- виявлення конкретних напрямів (каналів) переміщення товарів та інших предметів із порушеннями митних правил та контрабандним шляхом;

– інформування на підставі проведеної роботи уповноважених осіб та підготовка пропозицій і конкретних заходів щодо перекриття цих напрямів (каналів), а також унесення змін до технологічних схем митного контролю з метою недопущення виникнення таких каналів у майбутньому;

– проведення окремих аналітичних досліджень у торговому та неторговому обігу, а саме: аналіз переміщення через митний кордон конкретних товарів, збір та узагальнення інформації по суб'єктах зовнішньоекономічної діяльності, перевізниках, фізичних особах, які скоїли або можуть бути причетні до скоєння порушень митних правил або контрабанди;

– прогнозування впливу змін у законодавстві для вироблення тактики та стратегії реагування на майбутні порушення митного законодавства.

Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил повинна ґрунтуватись на поєднанні аналітичних, профілактичних та правоохоронних заходів, при цьому пріоритети повинні надаватись профілактичним заходам загального й спеціального спрямування.

Висновки і пропозиції. Реформування Державної фіскальної служби України є вкрай важливим питанням. Будь-які заходи, які мають характер організаційних та структурних, повинні чітко прораховуватися, адже зміни структури та організаційної побудови Державної фіскальної служби України впливатимуть на можливість реалізацією даною службою своїх повноважень.

Особливо чутливим є питання реформування митного напрямку. Після ліквідації у 2012 році Державної митної служби України, усі позитивні напрацювання було майже втрачено, професіонали були переведені до інших підрозділів, спочатку Міністерства доходів і зборів України, а згодом Державної фіскальної служби України. Питання митного співробітництва також знаходиться на низькому рівні, адже нашим стратегічним партнерам незрозуміла ситуація, коли роками в державі не призначається ні Голова Державної фіскальної служби України, ні його заступники, особливо заступник із митних питань.

Необхідно вжити низку заходів для приведення структури Державної фіскальної служби України у відповідність до поставлених керів-

ництвом держави завдань. Треба забезпечити впровадження швидких організаційних заходів для підвищення ефективності Державної фіскальної служби України у напрямі протидії контрабанді та порушенням митних правил. Одночасно, необхідно на законодавчому рівні вирішити низку питань діяльності правоохоронного напрямку, які сприятимуть результативній діяльності Державної фіскальної служби України у короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Список використаної літератури:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
2. Завдання і функції Головного оперативного управління // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparats/golovne-operativne-upravlinnya/zavdannya-i-funktsii/>.
3. Завдання і функції Департаменту організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії // Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparats/department-organ/zavdannya-ich-funktsii/>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/>.
5. Міністр фінансів України Олександр Данилюк «Податкова міліція вже понад рік існує поза законом» // Інтернет-видання «Тиждень». URL: <http://tyzhden.ua/News/209904>.
6. «ДФС викрила схему незаконного експорту зерна на 7 млрд грн» // Інтернет-видання «NV.UA» ТОВ «Видавничий дім «МЕДІА-ДК». URL: <https://biz.nv.ua/ukr/economics/dfs-vikrila-shemu-nezakonnogo-eksportu-zerna-na-7-mlrd-grn-2369179.html>.
7. «Миколаївська ДФС допомогла викрити схему незаконного експорту зерна на 6,6 млрд грн» // Офіційна сторінка ГУ ДФС у Миколаївській області у мережі «Facebook». URL: <https://www.facebook.com/sfs.mykolaiv/photos/a.434671523402297.1073741830.433093763560073/730071733862273/?type=3&theater>.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

Улицкий А. Г. Пути усовершенствования правоохранительного направления деятельности Государственной фискальной службы Украины для эффективного противодействия контрабанде и нарушениям таможенных правил

Статья посвящена актуальным вопросам усовершенствования деятельности Государственной фискальной службы Украины. Так, предлагается рассмотреть перспективные направления реформирования правоохранительного направления деятельности Государственной фискальной службы Украины. Указывается на необходимость усиления работы органов фискальной службы по направлению предотвращения и противодействия контрабанде и нарушениям таможенных правил. Акцентируется внимание на необходимости усовершенствования правоохранительной функции Государственной фискальной службы Украины путем проведения структурных, организационных и законодательных изменений.

Ключевые слова: Государственная фискальная служба Украины, таможенные органы, противодействие контрабанде и нарушениям таможенных правил, правоохранительное направление, реформирование, усовершенствование.

Ulitskyi A. H. Ways of improvement of law enforcement activities of the State Fiscal Service of Ukraine for effective counteraction of smuggling and customs violation

The article is devoted to actual issues of improvement of operations of the State Fiscal Service of Ukraine. In particular, it is proposed to consider promising trends of reforming the law-enforcement activities of the State Fiscal Service of Ukraine. The need to strengthen fiscal services in the field of prevention and counteraction smuggling and customs violation is indicated. The need to improve law-enforcement function of the State Fiscal Service of Ukraine through structural, organizational and legislative changes is emphasized.

Key words: State Fiscal Service of Ukraine, customs authorities, counteraction of smuggling and customs violation, law enforcement, reforming, improvement.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351:005.95/.96

Є. П. Гребеножко

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАКОНОДАВЧІ ОСНОВИ ПРОФЕСІЙНО-КВАЛІФІКАЦІЙНОГО СКЛАДНИКА ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються законодавчі основи професійно-кваліфікаційного складника формування людського потенціалу в системі державної служби України. Проаналізовано Закони України, що стосуються державної служби, Укази Президента України, підзаконні нормативно-правові акти, які створювали умови розвитку національної системи державної служби у 1991-2017 рр.

Ключові слова: державна служба, людський потенціал, законодавство про державну службу, держава, державний службовець, кваліфікація.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування державних органів можливе за умови системної роботи з формування, розвитку, використання людського потенціалу в системі державної служби. Умови формування людського потенціалу в системі державної служби України створює законодавча основа. Законодавство вибудовує структуру для професійно-кваліфікаційного складника формування людського потенціалу. Аналіз законодавства України про державну службу дає можливість з'ясувати не тільки те, як створювалися умови розвитку національної системи державної служби у 1991–2017 рр., а й концептуалізувати досвід формування людського потенціалу в системі державної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам кадрової політики в системі державного управління в Україні приділяли увагу у своїх наукових статтях А. Замараєв, С. Дубенко, В. Лук'яненко, Т. Мотренко, Д. Неліпа, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Радіонова, Н. Римашевська, Н. Томчук, А. Чухно, В. Щетинін. Системно проблему управління людським розвитком в регіонах України представлено в монографії О. Амоші, О. Новікової, Л. Шалуйської та інших [52]. Загалом, у цих дослідженнях, узагальнено людський потенціал

у системі державної служби, що розглядається, по-перше, як ефективність діяльності особового складу державної служби, по-друге, з позицій ефективності управління формуванням і реалізацією людського потенціалу в суспільстві загалом [7].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не дивлячись на різноманітні спроби дослідження загальної проблеми формування людського потенціалу, аналіз законодавчих основ забезпечення професійно-кваліфікаційного складника формування людського потенціалу в системі державної служби в Україні у 1991-2017 рр. у розгортанні етапів його концептуалізації не здійснювався.

Мета статті. Головною метою роботи є на основі аналізу нормативно-правового забезпечення розкрити зміст професійно-кваліфікаційного складника формування людського потенціалу в системі державної служби в Україні в 1991-2017 рр.

Виклад основного матеріалу. «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [5]. Формування системи державної служби в Україні та її кадрового потенціалу з 1993 року визначив Закон України «Про державну службу» [4]. Надалі законодавча

і нормативно-правова база державної служби отримала розвиток у численних нормативно-правових актах (семи законах України та понад 750 інших актах). Усі вони відображають певні складові частини концептуальної схеми – наборів первинних теоретичних концептів («органи влади», «державна служба», «службовець», «кадровий потенціал», «кадровий резерв», «людський потенціал», «ранг державного службовця», «кваліфікація» тощо), що відображають основу побудови картини бачення досліджуваного сегмента реальності. Розглянемо основні ці документи.

У 1995 р. у розвиток положень указанного раніше Закону були прийняті Укази Президента України щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій, затверджене положення про Раду по роботі з кадрами, започатковано формування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [46; 41; 42].

Отже, вказаними раніше, а також нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України [19; 20; 21; 22; 23; 24] щодо формування кадрового резерву, підвищення кваліфікації державних службовців, встановлення порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, створення центрів підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій, атестацію державних службовців органів виконавчої влади було визначено головні шляхи практичної реалізації Закону України «Про державну службу». Так утворюється концептуальна схема структурної і змістової розбудови державної служби в Україні.

Окреме місце серед стратегічних документів щодо розвитку кадрового забезпечення державної служби займає Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [45], яким затверджені дві програми з роботи з персоналом та керівними кадрами [29; 30]. На розвиток цих програмних документів, які фактично визначили шляхи становлення нової генерації державних службовців, Головним управлінням державної служби України була підготовлена і впроваджена Програма організації навчання керівників районних державних адміністрацій, а також керівників районних рад та їх виконавчих апаратів [31].

Питання становлення професійної державної служби безпосередньо пов'язане з розвитком системи підготовки, перепідготовки і підви-

щення кваліфікації державних службовців, яка фактично створена заново. Указом Президента України від 4 березня 1992 р. [50] був створений Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, на базі якого Указом Президента України від 30 травня 1995 р. [43] утворено Українську академію державного управління при Президентові України з її чотирма філіями. Із 2003 р. заклад отримав статус Національної академії. А філії стали її регіональними інститутами. Сьогодні заклади готують кадри для роботи на посадах I-IV категорій, забезпечують підвищення кваліфікації керівних працівників органів державної влади. Підготовку магістрів державного управління за державним замовленням ведуть також провідні вищі навчальні заклади IV рівня акредитації, зокрема з 2011 року – Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Для систематизації розвитку системи навчання і на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 16 квітня 1998 р. № 499 рішенням Державної акредитаційної комісії від 9 червня 1998 р. створено експертну і фахову раду в галузі «Державне управління» [24]. Сьогодні в усіх регіонах України діють центри підвищення кваліфікації працівників державних органів та органів місцевого самоврядування, а також керівників державних підприємств, установ і організацій.

Із проголошенням у 1998 р. необхідності реформування системи державного управління шляхом проведення в Україні адміністративної реформи постало питання про потребу в одночасному реформуванні й державної служби. Приміром, Концепція адміністративної реформи [9] передбачала розроблення і впровадження нової класифікації державних органів і посад державних службовців. Було визначено особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування зі складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, в основу якої покладено продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Головною ознакою діяльності державних службовців проголошено пріоритет прав та інтересів особи.

У 1998 р. з метою належного кадрового забезпечення керівного складу районного рівня, формування кадрового резерву серед спеціалістів, які працюють у сільській місцевості, було затверджено Програму організації навчання

голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб із їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад [37].

Після цього основні напрями Концепції адміністративної реформи визначили зміст Стратегії реформування системи державної служби в Україні, затвердженої Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 [51]. Цей документ став основою для розбудови професійної державної служби, програмні заходи якої були викладені в Указі Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. [41]. Згідно з цією Програмою, професійна підготовка державних службовців передбачає здобуття вищої освіти за спеціальностями освітньої галузі «Державне управління», навчання за програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» спеціальностей інших галузей, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління, а також навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації та навчання в аспірантурі й докторантурі. На реалізацію завдань Стратегії реформування державної служби було прийнято низку інших важливих нормативних актів, серед яких варто виокремити Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [8] та Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки [31], ключовою ідеєю яких визначено реформування державної служби з метою наближення до світових демократичних зразків. У Програмі зазначалося, що державна служба є складником державного управління, спрямованою на задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти.

Із 2004 р. в Україні діє регіональна мережа підрозділів центрального органу щодо державної служби, завданнями якої є надання консультативно-методичної допомоги органам виконавчої влади та місцевого самоврядування про проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, участь у проведенні адміністративної реформи, координації підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення заходів з інформатизації системи держслужби та ін.

Для запровадження більш ефективного механізму забезпечення реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, недопущення привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками та щоб законодавчо закріпити більш високі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо їх професійності, знання ними законодавства України, здатності до роботи з громадянами, їх об'єднаннями, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації в умовах відкритості й прозорості, володіння державною мовою у 2005 р. було розроблено та затверджено Концепцію розвитку законодавства про державну службу. У Концепції наголошено на тому, що «особливо має підтримуватися вступ на державну службу та просування по службі осіб, що володіють іноземними мовами, зарубіжним досвідом у відповідній сфері» [47]. А також ішлося про те, що слід посилити законодавчі гарантії реалізації гендерної політики у сфері державної служби, поліпшити можливості для роботи молоді в органах державної влади.

Із метою впровадження системних змін та модернізації моделі державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, наприкінці 2010 р. в Україні знову розпочато адміністративну реформу. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади є одним із напрямів стратегічних перетворень, визначених Програмою економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [28].

Однією з новацій Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050 [6] є застосування управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом, який покладено в основу кадрової політики в державних службах Великої Британії, Австрії, Канади, Нідерландів, Німеччини, США, Австралії та інших країн.

Указом Президента України від 18 липня 2011 р. № 769/2011[44] для вдосконалення управління державною службою Головне управління державної служби України реорганізовано і створено Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС України).

Зі змінами у законодавстві у 2014 році, зокрема щодо Закону України «Про державну службу», удосконалювалося правове регулювання

державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку з реформами. Наказами Національного агентства України з питань державної служби затверджено порядок визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують посісти посади державної служби груп II, III, IV і V, затверджено типовий профіль професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують посісти цю посаду, переглянуто основи діяльності державних службовців з урахуванням компетентностей, необхідних для очікуваної якості надання державними службовцями державних послуг [13; 14].

Для координації процесу розроблення профілів службами персоналу державних органів підготовлено та затверджено методичні рекомендації щодо розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах [12], якими встановлено порядок, принципи розроблення і затвердження профілів у державних органах.

Управління персоналом державної служби постійно удосконалюється. Для цього урядом схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [35]. Зміст цієї програми спрямований на посилення здатності системи державної служби до розроблення та реалізації державної політики.

Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною і Європейським Союзом [39], у співпраці з державними органами влади, зокрема НАДС України, та за участю Представництва Європейського Союзу в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості розроблено та затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 рр. та план заходів щодо її реалізації [38]. Стратегія відповідає європейським стандартам належного врядування та європейським принципам державного управління програми SIGMA [27]. Також за участю міжнародних експертів і представників громадськості було забезпечено розроблення та прийняття нового Закону України «Про державну службу», який набув чинності 1 травня 2016 р. [5]. Відповідно до плану заходів із реалізації Стратегії та з метою ефективного

впровадження нової моделі державної служби НАДС України у співпраці з міжнародними експертами, зокрема експертами програми SIGMA, забезпечено прийняття усіх підзаконних актів визначених Законом («усього 41, із них 24 постанови і 1 розпорядження Кабінету Міністрів України та 16 наказів»). Основними з них є «Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби», «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», «Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»; «Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»; «Порядок проведення атестації осіб, які претендують на вступ до державної служби щодо вільного володіння державною мовою»; «Типове положення про службу управління персоналом державного органу», «Питання оплати праці державних службовців» [16].

Із метою забезпечення визначення оптимальної чисельності державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури органів державного управління, оптимізації чисельності працівників органів державного управління НАДС України з 2016 р. реалізовано портал автоматизованого збору даних щодо кількісного складу державних службовців. «Онлайн-система збору даних, розроблена вперше в Україні, працює практично в режимі реального часу і охоплює 898 державних органів (129 органів виконавчої влади та 769 судової влади). Розроблення та впровадження виконані Національним Агентством із питань державної служби за допомогою команд iGov та Проектного офісу Національної ради реформ без витрат державних коштів» [16].

Крім того, з метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал за підтримки Світового банку розроблено та схвалено «Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та плані заходів щодо її реалізації» [10]. Концепція визначає напрями, механізми і строки впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами у державних органах.

Із метою забезпечення ефективного впровадження реформи державної служби, обговорення проблем і викликів у її реалізації, поши-

рення кращих практик управління персоналом в органах державної влади та вироблення практичних рекомендацій утворено Раду управління людськими ресурсами державної служби при НАДС України [11], до складу якої входять керівники підрозділів управління персоналом центральних органів виконавчої влади.

Крім того, для досягнення цілей Стратегії урядом схвалено Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ [36]. Реалізація Концепції, яка розрахована на період до 2020 р., має забезпечити оновлення і посилення кадрового потенціалу державних органів, суттєво збільшити ефективність їх роботи з підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України та зростання позицій нашої держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

Оновлення і посилення кадрового потенціалу державних органів відбуватиметься через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців із питань реформ. Для цього в міністерствах і Секретаріаті Кабінету Міністрів запроваджуються посади фахівців із питань реформ. Посади цих фахівців – це посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» із посадовими обов'язками, що передбачають відповідальність за підготовку та реалізацію ключових національних реформ (визначення проблем у галузі/сфері, підготовка пропозицій та планів заходів щодо їх вирішення, підготовка проектів відповідних актів законодавства, організація та участь у виконанні згаданих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації) і на яких поширюються спеціальні умови оплати праці в межах загальної системи оплати праці державних службовців. Фахівці з питань реформ – це державні службовці, призначені на такі посади за результатами відкритого конкурсу відповідно до вимог і в порядку, визначених Законом України «Про державну службу». Громадяни, які наразі обіймають посади державної служби, мають право брати участь у конкурсі на зайняття вакантних посад фахівців із питань реформ. Створення таких посад передбачено Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 рр. [38].

Інструментом для виявлення і поширення кращих практик адміністрування є започаткування Всеукраїнських конкурсів «Призна адміністрація» та «Кращий державний службовець». Участь державних службовців в ос-

танньому офіційно враховується професійним підвищенням кваліфікації.

Висновки і пропозиції. За роки існування державна служба України у своєму розвитку пройшла такі основні етапи: створення організаційно-правових основ сучасної державної служби, утворено уповноважений орган із питань державної служби, закріплено функціональні повноваження, визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання, визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби, започатковано наукову програму дослідження розвитку державної служби, змінено порядок ведення службового розслідування, формування кадрового резерву, проведення конкурсу на вакантні посади, введено щорічну оцінку державних службовців, удосконалено роботу кадрових служб.

Таким чином, відбувся перехід від трудової до публічної концепції відносин у системі державної служби України, що передбачає інший погляд на ототожнення робітників і службовців, характерний для країн соціалістичної системи права, відповідно до доктрини, якою кожна людина бере участь у житті суспільства, незалежно від сфери застосування його праці.

Сьогодні відбувається залучення молоді до державної служби та створення умов для її професійного зростання. Новим Законом України «Про державну службу» закріплено принципи, на яких будується нова система державної служби – верховенство права, законність, патріотизм, добросовісність, професіоналізм, політична нейтральність, лояльність, публічність, прозорість, стабільність, відповідальність та рівний доступ до державної служби.

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні потребують уваги з боку науковців та законотворців такі питання, як посилення правових гарантій, соціальної і моральної захищеності державних службовців під час виконання ними своїх професійних обов'язків, потребує удосконалення механізм відповідальності державних службовців, узгоджений із нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права. Потребує детального розроблення система критеріїв оцінювання діяльності державних службовців.

Список використаної літератури:

1. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку: Монографія / За заг. ред. В. Авер'янова; Кол. авт.: В. Авер'янов, С. Дубенко, Н. Нижник та ін. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 1999. 273 с.
2. Державний службовець в Україні (пошук моделі): Наук. вид. / Кол. авт.: Н. Нижник, В. Цвєтков, Г. Леліков та ін; За заг. ред. Н. Нижник. Київ: Ін Юре, 1998. 272 с.
3. Закон України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43) [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
4. Закон України «Про державну службу». Відомості Верховної Ради України. 1993, N 52, ст.490). // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4050-17>.
7. Замараєв А. Людський потенціал у системі державного управління в Україні: першочергові завдання і способи вирішення. Вісник Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. № 3 (54) Жовтень, 2016 р. С. 44-49.
8. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278., №278/2004 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
10. Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та плані заходів щодо її реалізації, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 № 844-р. // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/844-2017-p>.
11. Наказ Національного агентства України з питань державної служби України «Про утворення Ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС» від 07 грудня 2017 року № 248 // Офіц. веб-портал: Ліга-Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN039570.html.
12. Наказ Національного агентства України з питань державної служби України «Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах» від 20 липня 2012 р. № 148 // Веб-портал: Ліга-Закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN81244.html.
13. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V», від 31 травня 2012 р. № 92 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0873-12>.
14. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади» від 31 травня 2012 р. № 91 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0872-12>.
15. Нижник Н. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) / Н. Нижник, В. Олуйко, В. Яцюк. Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2003. 300 с.
16. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України // Офіц. веб-портал: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 19 січня 2018 р. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/1873>.
17. Оболенський О. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: монографія. Хмельницький: Поділля, 1998. 294 с.
18. Пашко Л. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р., № 853 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/853-94-p>.
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., №169 // Офіц. веб-портал: Верховна

- Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-p>.
21. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., №912 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/912-96-p>.
 22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р., № 950 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-96-p>.
 23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р., № 224 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/224-96-p>.
 24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» від 16 квітня 1998 р. №499, № // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/499-98-p>.
 25. Правове регулювання діяльності державних службовців України: У 2 т. / Ред. рада: А. Толстоухов (голова), Т. Мотренко, В. Луговий, Н. Нижник та ін.; Упоряд.: Т. Мотренко, В. Луговий, Н. Нижник, М. Орлатий та ін. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. (Б-ка держ. службовця). Т. 1. 868 с.; Т. 2. 853 с.
 26. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів: монографія / Н. Грицяк, В. Гущенко, Н. Протасова; Наук. ред. І. Розпутенко; Укр. Акад. держ. упр. при Президенті України. Ін-т підвищ. кваліфікації керівних кадрів. Київ: К.І.С., 2003. 222 с.
 27. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). URL: <http://www.sigmaweb.org>.
 28. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
 29. Програма кадрового забезпечення державної служби // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
 30. Програма роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
 31. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-p>.
 32. Розвиток ефективності й професіоналізму в державній службі / Пер. з фр. С. Озірської. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 84 с.
 33. Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні: Наук. пр. / За заг. ред. В. Ребкала; Б. Гаєвський, М. Пірен, В. Тертичка та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Житомир: Полісся, 2002. 242 с.
 34. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи: монографія / За заг. ред. М. Мельника; Кол. авт.: М. Мельник, Ю. Бакаєв, Т. Василевська та ін.; Центр дослідж. адм. реформи Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: Нора-прінт, 2002. 160 с.
 35. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 р.» від 27 червня 2012 р. № 411-р // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/411-2012-p>.
 36. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ» від 11 листопада 2016 року № 905-р. // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/905-2016-p>.
 37. Розпорядження Президента України «Про Програму організації навчання голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів районних державних адміністрацій, осіб з їх кадрового резерву та голів і заступників голів районних рад» від 09.01.1999 № 4/99-рп // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4/99-rp>.
 38. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 рр. та план заходів з її реалізації, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
 39. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України Закон від 16.09.2014 № 1678-VII // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
 40. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р., № 560 // Офіц.

- веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/560-95-p>.
41. Указ Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р., № 1212/2000 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000>.
42. Указ Президента України «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р. № 642/95 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/642/95>.
43. Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398/95 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/398/95>.
44. Указ Президента України «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 р. № 769/2011 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/769/2011>.
45. Указ Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
46. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р. № 381/95 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/381/95>.
47. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» від 05.01.2005 № 1/2005 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1/2005>.
48. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» від 20.02.2006 р. № 140/2006 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/140/2006>.
49. Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р., № 398/95 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/398/95>.
50. Указ Президента України «Про створення Інституту державного управління і самоврядування» від 4 березня 1992 р., №126 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/126/92>.
51. Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіц. веб-портал: Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/599/2000>.
52. Управління людським та соціальним розвитком у регіонах України: моногр. / О. Новікова, О. Амоша, Л. Шаульська та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Донецьк, 2010. 488 с.

Гребоножко Е. П. Законодательные основы профессионально-квалификационной составляющей формирования человеческого потенциала в системе государственной службы Украины

В статье исследуются законодательные основы профессионально-квалификационной составляющей формирования человеческого потенциала в системе государственной службы Украины. Проанализированы Законы Украины о государственной службе, Указы Президента Украины, подзаконные нормативно-правовые акты, которые создавали условия развития национальной системы государственной службы в 1991-2017 гг.

Ключевые слова: государственная служба, человеческий потенциал, законодательство о государственной службе, государство, государственный служащий, квалификация.

Hrebnozshko Ye. P. Legislative foundations of the professional and qualification component of the formation of human potential in the system of public service of Ukraine

The article explores the legislative foundations of the vocational qualification component of the formation of human potential in the system of the state service of Ukraine. In particular, the laws of Ukraine on public service, decrees of the President of Ukraine, subordinate legal acts that created conditions for the development of the national system of public service in 1991-2017 were analyzed.

Key words: civil service, human potential, legislation on public service, state, civil servant, qualification.

УДК 35.08:331.101.3

Х. М. Кохалик

кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри української та іноземної мов
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ФАКТОРИ ТА МЕТОДИ МОТИВАЦІЇ ПРАЦІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті здійснено аналіз факторів та методів мотивації праці службовців органів публічної влади. З'ясовано фактори, які мають великий вплив на мотивацію службовців органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Розглянуто методи нематеріальної мотивації службовців у зарубіжних країнах.

Ключові слова: мотиваційні фактори, органи публічної влади, урядовий сектор, державні службовці, міська рада, мотиваційна стратегія.

Постановка проблеми. Низький престиж служби в органах публічної влади, брак висококваліфікованого персоналу та висока плинність кадрів є наслідками слабкої мотивації праці службовців. У цьому контексті постає необхідність дослідження факторів, які впливають на мотивацію праці державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, пошуку нових способів підвищення мотивації та утримання кращих працівників на службі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні знайшла своє відображення в працях таких дослідників: О. Акімова, Л. Артеменко, А. Бабенко, В. Бондар, Н. Гончарук, О. Древаль, А. Зубенко, Н. Калашник, Л. Круп'як, Є. Матвіїшина, Т. Пахомової, В. Щегорцової, М. Ярмистого, В. Яценко та інших; зарубіжний досвід розглядали А. Головачова, А. Ільяшенко, О. Шовгеля, В. Щегорцова та ін. Однак бракує праць, які присвячені вивченню мотивації праці службовців органів публічної влади в зарубіжних країнах, зокрема її нематеріальний складник потребує ретельніших досліджень.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз факторів та методів мотивації праці службовців органів публічної влади. Для досягнення мети було визначено такі завдання: з'ясувати фактори, які впливають на мотивацію службовців органів державної влади та місцевого са-

моврядування в Україні та зарубіжних країнах; розглянути методи нематеріальної мотивації службовців у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Із метою вдосконалення системи мотивації праці службовців органів публічної влади як в Україні, так і в зарубіжних країнах проводяться соціологічні дослідження значимості різних факторів мотивації працівників. Так, у 2000 році службою із працевлаштування Данії було проведено соціологічне дослідження мотивації службовців центрального урядового сектора за такими 9 факторами: задоволеність роботою, розвиток та навчання, зарплата, особливі виплати та умови праці, графік роботи, робоче середовище, лідерство, культура організації, імідж. Результати дослідження показали, що найважливішими мотиваційними факторами працівники центрального урядового сектору вважають задоволеність роботою (75%), графік роботи (38%) та зарплату (35%). Думки респондентів щодо важливості інших факторів розподілились так: робоче середовище (30%), можливості розвитку та навчання (28%), культура організації (25%), особливі виплати та умови праці (19%), імідж (9%). Також було виявлено, що 58% службовців хотіли б і надалі працювати в центральному урядовому секторі у зв'язку із задоволеністю своєю роботою, хорошими взаємовідносинами із колегами та можливістю впливати на графік роботи [3, с. 2–4].

Досліджуючи фактори, які позитивно та негативно впливають на продуктивність

праці державних службовців штату Вайомінг (США) Джеррі Хениш наводить результати опитування, яке було проведене у 2007 році серед 980 службовців. Результати опитування показали, що погане керівництво та недосконалі комунікації є суттєвою перешкодою до продуктивного виконання службовцями своєї роботи. Натомість до найбільш мотивувальних факторів службовці віднесли автономію та свободу дій (38%), відчуття досягнення (28%) та командну роботу (16%), а до найменш мотивувальних – набуття нових навичок (3%), робоче оточення (3%) та зарплату і пільги (3%) [5, с. 3–4]. Результати цих досліджень показують, що продуктивність праці значною мірою залежить від можливості самостійної організації робочого часу та процесу виконання роботи.

Автономність та незалежність у виконанні завдань істотно підвищує задоволеність персоналу своєю роботою. Науковці підтримують думку про те, що ради повинні інвестувати в програми навчання та розвитку технічних, організаційних та управлінських навичок персоналу, які сприятимуть незалежній та автономній організації їхньої роботи. Поруч із цим необхідно формувати схвальне ставлення керівництва до незалежної та автономної організації роботи персоналу [4, с. 9].

Емпіричне дослідження Р. Моррісом факторів, які впливають на задоволеність роботою, здійснене на основі даних зібраних у 2013 році від 500 службовців у 12 столичних та регіональних органах місцевого самоврядування Західної Австралії, показало, що високу задоволеність роботою забезпечують командно-орієнтоване лідерство, спонукальна робота та визнання хороших результатів. Робін Моріс вважає, що для створення сприятливого місця праці місцеві уряди повинні заохочувати підтримуючий та командно-орієнтований стиль керівництва, створювати стимулюючі та цікаві роботи, визнавати працелюбність та високу результативність службовців [8, с. 12; 15; 16].

Дослідження мотивації праці державних службовців Рівненської області шляхом соціологічного опитування дало змогу виявити такі основні потреби державних службовців: зарплата, яка повністю відповідає компетенції і досвіду – 84%; хороші умови праці – 75%; гарні стосунки з колегами – 67%; забезпечена пенсія і соціальні виплати – 67%; можливість для творчості та ініціативи – 64%; свобода організувати саме свою роботу – 58%; винагороди

за заслуги – 54%; наявність деяких допоміжних переваг (службова машина, персональний телефон і тощо) – 54%; можливість широкого спілкування з колегами і цікавими людьми в процесі роботи – 47%; внутрішнє підвищення, просування по службі – 45%; певний авторитет в організації – 44%; керівник, який бере до уваги саме Вашу думку – 43% [10, с. 137–138].

Соціологічне дослідження мотивації службовців Одеської міської ради, проведене у 2014 році, показало, що найважливішим проблемним аспектом мотивації праці службовців є недостатній рівень зарплати, а найбільш значущими мотиваційними факторами є задоволення міжособистісними відносинами в колективі 90,6% та з безпосереднім керівництвом – 82,3%, задоволення від визнання керівництвом результатів роботи – 77% та можливості кар'єрного зростання – 62,4% [12, с. 238–240].

Аналізуючи результати наведених досліджень, можна помітити, що у країнах із високим рівнем добробуту (наприклад, Данія чи США), першочергового значення для службовців набуває нематеріальна мотивація, а проблема матеріальної мотивації не є настільки гострою. Можна стверджувати, що для службовців органів державної влади та місцевого самоврядування (як в Україні, так і в зарубіжних державах) є важливою низка нематеріальних мотиваційних факторів, зокрема таких, як хороший психологічний клімат у колективі, автономність в організації власної роботи, відчуття досягнення та можливість самореалізації, підтримка та визнання керівництвом.

Нематеріальна мотивація державних службовців в Україні закріплена в Законі України «Про державну службу» [11]. Зокрема ст. 53 розділу VI цього закону передбачено такі види заохочень державних службовців: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами.

У зарубіжних країнах, як зауважує Б. Лавінья, директор Інституту із залучення службовців до роботи в державному секторі м. Сакраменто (Каліфорнія), зважаючи на обмеження державних бюджетів, урядові агенції змушені шукати нові способи нематеріального мотивування державних службовців. Так, серед комплексу засобів

негрошового визнання успішної роботи службовців однієї з американських лікарень є такі засоби:

- визнання службовця на зборах трудового колективу;
- написання службовцеві неочікуваного листа-подяки;
- розміщення подяки на дошці для оголошень;
- привітання службовця в присутності інших;
- надсилання електронного листа з похвалою індивідуального службовця чи команди;
- початок кожних зборів із відзначення досягнень службовця;
- з'ясування думки службовця [6, с. 42].

Також до важливих методів нематеріальної мотивації Б. Лавінья включає врахування думки службовців. Він наводить приклад однієї з американських урядових федеральних агенцій, яка заохочує службовців здійснювати електронне голосування щодо інноваційних ідей службовців. Будь-яка ідея, підтримана хоча б 150 головами, скеровується керівництву для її можливої імплементації [6, с. 41].

Для забезпечення комфортних умов праці багато закордонних установ запроваджують можливість віддаленої роботи – робота з дому чи іншого зручного місця праці за допомогою комп'ютерних технологій. Досліджуючи вплив роботи з дому на трудову мотивацію службовців федерального уряду в США, Дж. Кейліер доходить висновку, що така робота не має значного впливу на мотивацію службовців, проте має багато плюсів, зокрема економію енерговитрат та адміністративних коштів чи можливість виконання роботи для осіб з інвалідністю [2, с. 476]. Серед інших переваг такого виду роботи виділяють такі: більшу задоволеність роботою, заощадження коштів на добирання до роботи та збільшення часу для професійних чи особистих занять, вищий ступінь робочої автономії [1].

Сьогодні 3% робочої сили в урядовому секторі США складає молодь віком до 25 років, а тому урядові агенції змушені розробляти нові мотиваційні стратегії найму молоді на державну службу. Найважливішими критеріями вибору майбутнього місця праці студенти вважають можливість кар'єрного росту та цікаву стимулюючу роботу, зокрема головними спонукальними причинами до роботи в урядових установах є робота з цікавими питаннями, хороші пільги та можливість здійснення змін;

головною причиною небажання працювати в урядовому секторі є його забюрократизованість. Щоб успішно конкурувати на ринку праці з приватним та негромадським секторами, урядові агенції повинні розуміти очікування студентів від майбутньої роботи та кар'єрних можливостей [7, с. 95–96].

Позитивним можна вважати досвід іноземних держав, де задля забезпечення рівного доступу до працевлаштування та підвищення мотивації службовців шляхом створення сприятливого комфортного робочого середовища радами міст розробляються стратегії, засновані на врахуванні індивідуальних відмінностей працівників (фізичних, культурних, етнічних, гендерних тощо), побудові довіри та визнанні справжнього потенціалу всіх службовців.

Так, Стратегією міської ради міста Вагга в Австралії передбачено забезпечення можливості проведення культурних та релігійних святкувань, відведення в раді місць для створення приватного простору для особистих потреб службовців, створення гнучкого графіку роботи, підтримка службовців, які повертаються на роботу з відпустки для догляду за дитиною [9, с. 8].

Висновки. Не дивлячись на те, що матеріальна складова частина мотивації праці службовців органів публічної влади в Україні є визначальною, нематеріальна мотивація службовців, як в Україні, так і в зарубіжних країнах займає не менш важливе місце. Серед факторів, які значною мірою впливають на мотивацію праці, є задоволеність роботою, відчуття досягнення, хороші взаємовідносини в колективі.

Підвищення мотивації праці службовців органів публічної влади в зарубіжних країнах досягається шляхом впровадження таких методів нематеріальної мотивації, як гнучкий графік та автономна організація роботи, можливість віддаленої роботи, підтримка інноваційних ідей, врахування думок та визнання особистих і колективних досягнень службовців. Важливим є те, що за допомогою особистісно зорієнтованого підходу створюється збалансоване та гнучке робоче середовище, яке сприяє повноцінному розкриттю потенціалу службовців, відображає і відповідає їхнім потребам. У подальших дослідженнях буде сконцентровано увагу на порівняльному аналізі вітчизняного та зарубіжного досвіду мотивації праці службовців органів публічної влади.

Список використаної літератури:

- Barrett K., Greene R. The Pros and Cons of Telecommuting to a Government Gig. 2017. URL: <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/gov-telework-public-sector.html>.
- Caillier J. The Impact of Teleworking on Work Motivation in a U.S. Federal Government Agency. *American Review of Public Administration* 42 (4). USA: SAGE, 2012. P. 461–480.
- Challenges Faced and Initiatives Taken to Improve the Position of the Central Government Sector in the Battle for Good Employees in Denmark. OECD. 8 p. URL: <https://www.oecd.org/austria/1937628.pdf>.
- Eaton-Walley T. The Importance of Work and Job Autonomy and Independence to Professional Staff Employed in Local Government at Different Career Stages. *International Journal of Applied Human Resource Management*. Volume 1. Issue 3. URL: <https://www.managementjournals.com/journals/hrm/vol2/2-2-3-1.pdf>.
- Haenisch J. Factors Affecting the Productivity of Government Workers. SAGE, 2012. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244012441603>.
- Lavigna B. Improving Employee Engagement: a Public Sector Leadership Imperative. University of Wisconsin-Madison: Public Sector Digest, 2015. P. 37-42. URL: https://www.cpshr.us/documents/resources/EmployeeEngagement_PublicSectorDigest.pdf.
- Lavigna R. Engaging Government Employees: Motivate and Inspire Your People to Achieve Superior Performance. USA: AMACOM Div American Mgmt Assn, 2013. 288 p.
- Morris R. Motivating and Retaining Local Government Workers: What Does it Take? 28 p. URL: <https://epress.lib.uts.edu.au/conferences/index.php/acelg/PNLGRF/paper/view/.../78>.
- Workplace Diversity Strategy 2015–2018]. Wagga Wagga City Council. 11 p. URL: <https://www.wagga.nsw.gov.au/.../Workplace-Diversity-Strategy-2015-2018.pdf>.
- Бондар В. Соціологічне дослідження мотивації праці державних службовців Рівненської області. Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: зб. наук.пр. Серія «Культура і соціальні комунікації». Острозька академія, 2012. Вип. 3. С. 134–141.
- Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
- Яценко В. Впровадження мотиваційного моніторингу як механізму підвищення ефективності органів публічної влади. Публічне урядування: зб. наук.пр. Київ: Персонал, 2016. № 1. С. 232–244.

Кохалык К. М. Факторы и методы мотивации труда служащих органов публичной власти: отечественный и зарубежный опыт

В статье проведен анализ факторов и методов мотивации труда служащих органов публичной власти. Выявлено факторы, которые имеют определяющее влияние на мотивацию служащих органов государственной власти и местного самоуправления в Украине и зарубежных странах. Рассмотрены методы нематериальной мотивации служащих в зарубежных странах.

Ключевые слова: *мотивационные факторы, органы публичной власти, правительственный сектор, государственные служащие, городской совет, мотивационная стратегия.*

Kokhalyk Kh. M. Factors and Methods of Public Employee Work Motivation: Domestic and Foreign Experience

This article analyzes factors and methods for motivating public sector employees. The factors which significantly affect the motivation of public sector employees in Ukraine and foreign countries have been revealed. The non-financial methods of public employee motivation in foreign countries have been examined.

Key words: *motivational factors, public authorities, government sector, civil servants, city council, motivational strategy.*

УДК 342.5(477)

Ю. Ю. Почтариця

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено питання нормативно-правового забезпечення функціонування інституту державних секретарів в Україні. Проаналізовано документи, що регламентують введення посад державних секретарів, процедуру їх призначення та визначення повноважень. Розкрито особливості створення інституту державних секретарів у період 2001–2003 років, починаючи з 2016 року.

Ключові слова: державний секретар, міністерство, нормативно-правові акти, державна служба, реформування державного управління.

Постановка проблеми. Реформи, що відбуваються в Україні в контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого, активно проводяться й у сфері державного управління. Одним із елементів цієї реформи є запровадження інституту державних секретарів із метою забезпечення професіоналізації державної служби, стабільності роботи апарату міністерств, формування висококваліфікованого персоналу, здатного ефективно виконувати завдання та функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні в науці державного управління України, зокрема в частині державної служби, досліджено питання кадрових процесів у державному управлінні, механізмів функціонування системи державної служби в період суспільних реформ, модернізації державної служби в умовах глобалізації, оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління, управління керівним персоналом державної служби, фахової підготовки державних службовців, формування та розвитку еліти в державному управлінні, управління професійною мобільністю, самоосвіти державних службовців, етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління тощо.

Предметом розгляду окремих науковців (І.Г. Сурай) стали питання державних секретарів міністерств, зокрема їх компетенцій, розмежування функцій управління між політичними посадами (міністр) та посадами державної служби (державний

секретар міністерства) на сучасному етапі реформування системи державного управління в Україні.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз нормативно-правової бази, що регламентує питання функціонування інституту державних секретарів в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні в кінці ХХ століття розпочато адміністративну реформу, що передбачала поетапне створення системи державного управління з метою забезпечення становлення України як високорозвиненої, правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, демократії, максимально наближеної до потреб і запитів людей, зорієнтованої на служіння народові, національним інтересам, підконтрольної народові, прозорої, побудованої на наукових принципах, ефективної, впливової у світі та Європі. Для реалізації цієї мети було розроблено Концепцію адміністративної реформи в Україні та здійснено низку заходів.

Слід зазначити, що реформування державного управління є актуальним і сьогодні з урахуванням того, що ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, яке ґрунтується на принципах верховенства права. Із метою вдосконалення системи державного управління та підвищення рівня конкурентоспроможності країни розроблено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, положення якої базуються на європейських стандартах належного адміністрування, пов'язаних із питаннями трансформації системи органів державного управління.

Європейські стандарти належного адміністрування визначені «Принципами державного управління» (документ SIGMA), які розглядаються переліком стандартів та системою принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління. Принципи державного управління визнані окремими країнами переліком стандартів та системою принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління. Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р з урахуванням Принципів державного управління, визначає певні напрями реформування державного управління, серед яких передбачено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Першочерговим завданням за вказаним напрямом було заповнення до кінця 2016 року 100% посад державних секретарів.

Слід зазначити, що запровадження посад державних секретарів пов'язане з проведенням адміністративної реформи в Україні. Указом Президента України від 2 жовтня 1997 року № 1089/97 затверджено Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, яка була постійно діючим координаційним органом, утвореним для вирішення концептуальних питань підготовки і проведення в Україні адміністративної реформи. Цією комісією розроблено відповідну концепцію, основні положення якої, згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», покладено в основу здійснення реформування системи державного управління.

Відповідно до вищевказаного Указу в Україні Кабінет Міністрів має статус вищого органу в системі органів виконавчої влади. Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано перейменувати Апарат Кабінету Міністрів України на Секретаріат Кабінету Міністрів України з метою забезпечення відповідності визначеним завданням і функціям, зокрема в частині організаційного, інформаційно-аналітичного, правового, матеріально-технічного забезпечення.

Призначенням Секретаріату Кабінету Міністрів України є забезпечення стабільності та послідовності роботи Кабінету Міністрів України як колегіального органу. Очолює Секретаріат Кабінету Міністрів України державний службовець, за посадою – Державний секретар, який має заступників. Як Державний секретар, так і його заступники призначаються Кабінетом Міністрів України (за-

ступники – за поданням Державного секретаря). Перебування на посаді Державного секретаря не залежить від зміни Уряду або обрання іншого Президента України. Порядок його звільнення має визначатися законодавством про державну службу. Крім цього, запроваджено посаду Секретаря обласної державної адміністрації, який повинен здійснювати адміністративно-оперативне керівництво апаратом цієї адміністрації. Призначення на цю посаду здійснюється головою облдержадміністрації з урахуванням кандидатур, поданих керівним органом управління державною службою, за погодженням із Державним секретарем, а звільнення з посади – у порядку, визначеному в законодавстві про державну службу [1].

Крім реформування окремих питань, пов'язаних із діяльністю Кабінету Міністрів України, Концепцією адміністративної реформи в Україні визначено також повноваження щодо керівництва апаратом та забезпечення поточної діяльності міністерств.

Згідно з положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні державні службовці (разом із технічними та обслуговуючими працівниками) становлять апарат (персонал) міністерства. Концепцією визначено, що апарат міністерства очолює один із заступників міністра (керівник апарату міністерства), який є державним службовцем і призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням керівного органу управління державною службою. Метою запровадження цієї посади було звільнення міністра від обов'язків щодо адміністративно-оперативного керівництва апаратом і забезпечення стабільності та певної незалежності апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також професійне наступництво в роботі апарату міністерства [1].

В Україні двічі вводилися посади державних секретарів (у 2001 році та у 2016 році). Так, під час першої спроби запровадження в Україні посад державних секретарів (упродовж 2001–2003 років) було визначено завдання, що належать до компетенції державних секретарів міністерств, установлено, що діяльність Кабінету Міністрів України забезпечується Секретаріатом Кабінету Міністрів України, який очолює Державний секретар Кабінету Міністрів України, визначено процедуру його призначення і звільнення (Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»); затверджено Примірне положення про державного секретаря міністерства (Указ Президента України від 14 лип-

ня 2001 року № 529/2001 «Про Примірне положення про державного секретаря»).

Саме в контексті проведення в Україні адміністративної реформи Указом Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» було визначено те, що державний секретар міністерства організовує забезпечення діяльності міністра та здійснює поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, очолює апарат міністерства [2].

Також вищевказаним Указом унесено низку змін до певних Указів Президента України, а саме:

1) до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади» в частині приналежності посад Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів до політичних, зокрема за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад, а також визначення повноважень державного секретаря міністерства щодо затвердження структури міністерства (за погодженням з міністром), штатного розпису і кошторису видатків міністерства (за погодженням із Міністерством фінансів України);

2) до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України» в частині покладення функції щодо забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України на Секретаріат Кабінету Міністрів України, керівником якого є Державний секретар Кабінету Міністрів України, що призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, а звільняється з посади Президентом України [2].

Згідно з Примірним положенням про державного секретаря міністерства, затвердженим Указом Президента України від 14 липня 2001 року № 529/2001, визначено основні завдання та функції державного секретаря міністерства. На державного секретаря міністерства покладено забезпечення діяльності міністра та організації роботи з виконання завдань міністерства, встановлено його підзвітність і підконтрольність міністрові. Серед основних завдань державного секретаря видаляють такі: організацію забезпечення виконання завдань, що належать до сфери діяльності міністерства; забезпечення діяльності міністра – керівника міністерства та члена Кабіне-

ту Міністрів України; здійснення поточної роботи, пов'язаної з виконанням покладених на міністерство завдань; забезпечення стабільності і наступності в роботі міністерства [3].

Інститут державних секретарів проіснував кілька років і був ліквідований. У 2003 році посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його першого заступника та заступників ліквідовано та замінено на посаду Міністра Кабінету Міністрів України (Указ Президента України від 3 червня 2003 року № 464 «Про Міністра Кабінету Міністрів України»). Крім того, припинено діяльність державних секретарів міністерств (Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні») втратив чинність у частині, що стосується посад державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників на підставі Указу Президента України від 26 травня 2003 року № 434/2003; Указ Президента України від 14 липня 2001 року № 529/2001 втратив чинність на підставі Указу Президента України від 5 березня 2004 року № 280/2004).

Удруге в Україні введення посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств відбулося на підставі Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу», що набув чинності 1 травня 2016 року [4]. Зазначеним Законом встановлено приналежність посад державних секретарів міністерств до посад державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби) та покладено на них повноваження щодо здійснення керівництва державною службою в міністерствах.

Також цим Законом визначено систему управління державною службою, до якої включено керівників державної служби поряд із Кабінетом Міністрів України, Національним агентством України з питань державної служби, Комісією з питань вищого корпусу державної служби та відповідними конкурсними комісіями, службами управління персоналом.

Крім цього, Законом України «Про державну службу» внесено зміни до Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» в частині створення інституту державних секретарів, а саме: визначено механізм призначення державного секретаря міністерства, вимоги до претендента на посаду державного секретаря міністерства, його основні завдання та функції.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р затверджено Стратегію реформування державного управління на 2016–2020 роки, у якій визначено завдання забезпечити призначення до кінця 2016 року державних секретарів усіх міністерств. Також Стратегією (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 306) встановлено, що загальна координація дій із реформування державного управління здійснюватиметься спеціальною робочою групою з питань реформування державного управління у складі Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників, державних секретарів міністерств, Голови НАДС, Голови Державного агентства з питань електронного урядування та державних службовців категорії «А» інших державних органів.

Визначення загальних підходів до здійснення політичного керівництва та питання щодо організації роботи апарату міністерства, зокрема в частині конкретизації функцій державного секретаря, регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 243 «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу».

Висновки та пропозиції. На підставі аналізу нормативно-правової бази, яка містить положення щодо створення інституту державних секретарів, встановлено, що в Україні двічі вводилися посади державних секретарів (у 2001 та у 2016 році).

Слід зазначити, що під час першої спроби запровадження інституту державних секретарів було розроблено комплексний документ, що ви-

значав функціональні повноваження державних секретарів, – Примірне положення про державного секретаря міністерства. Сьогодні завдання і функції державних секретарів регламентуються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та конкретизовані постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу», однак обґрунтованою є доцільність розроблення окремого положення, у якому мають бути визначені типові завдання та функції щодо діяльності державних секретарів, що стануть основою для формування положень кожним із міністерств з урахуванням відповідних сфер діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. – Назва з екрана.
2. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345/2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>.
3. Про Примірне положення про державного секретаря міністерства : Указ Президента України від 14 липня 2001 року № 529/2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/529/2001>. – Назва з екрана.
4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Почтарица Ю. Ю. Нормативно-правовое обеспечение функционирования института государственных секретарей в Украине

В статье раскрыты вопросы нормативно-правового обеспечения функционирования института государственных секретарей в Украине. Проанализированы документы, регламентирующие введение должностей государственных секретарей, процедуру их назначения, определение их полномочий. Раскрыты особенности создания института государственных секретарей в период 2001–2003 годов, начиная с 2016 года.

Ключевые слова: *государственный секретарь, министерство, нормативно-правовые акты, государственная служба, реформирование государственного управления.*

Pochtarytsia Yu. Yu. Legal and regulatory framework for functioning of state secretary institution in Ukraine

The article highlights the issues of legal and regulatory framework for functioning of state secretary institution in Ukraine. The regulating documents for introduction of state secretary posts, appointment procedures and authority determination are analyzed. The peculiarities of the state secretary institution creation in 2001–2003, in 2016 are revealed.

Key words: *state secretary, ministry, legal acts, public service, public administration reform.*

УДК 35.088.6

Г. Б. Сабуровааспірант спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Полтавської державної аграрної академії

ДО ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ-ДОКУМЕНТОЗНАВЦІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядається узагальнення основних висновків та пропозицій щодо підготовки фахівців-документознавців у сфері державного управління, які викладені в доробках та напрацюваннях сучасних науковців. Із метою підготовки висококваліфікованих кадрів у вищих навчальних закладах пропонується підхід, що базується на відповідності спеціалізацій та кваліфікацій, що надаються структурним ланкам трьох організаційно-правових рівнів апарату державного управління: вищому, центральному та місцевому або територіальному рівню.

Ключові слова: керування управлінською документацією, інформаційно-аналітична діяльність, державне управління та документознавство, освітньо-кваліфікаційний рівень, Е-урядування, профільні дисципліни.

Постановка проблеми. Необхідність підвищення рівня документаційного забезпечення Е-урядування на основі розвитку інформаційної та комунікативного складника сучасного управлінського процесу зумовила вибір теми цієї статті. В умовах стрімкого розвитку та поширення інформаційних ресурсів і, як наслідок, зростання інформаційного потенціалу управлінської документації та посилення її ролі в суспільстві актуальною залишається необхідність підготовки у вищих навчальних закладах (далі – ВНЗ) України висококваліфікованих управлінських кадрів за спеціальністю «Державне управління та документознавство» (ступінь доктора філософії та магістра) і «Документознавство та інформаційно-аналітична діяльність» (ступінь бакалавра).

Для забезпечення відповідності сучасному рівню розвитку інформаційного суспільства та з метою подальшого вдосконалення знань, умінь та навичок у питаннях керування Е-документацією в умовах апарату державного управління спеціалісти цього профілю повинні мати можливість систематично проходити курси та факультети підвищення кваліфікації з документознавчої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Національний стандарт України ДСТУ 4423-2005 «Інформація та документація. Керування документаційними процесами» сприяв створенню теоретико-методологічної бази для впровадження в українську практику міжнародних здобутків у сфері керування документацією та появи багатьох напрацювань для вирішення різ-

номанітних питань щодо розвитку управлінського документознавства. Серед безлічі проблем, що продовжують привертати увагу науковців, слід виділити проблему підготовки фахівців із документознавства для сфери державного управління. Указана тематика розглянута в наукових дослідженнях Ю. Канигіна, Ю. Каширіна, Н. Кушнарєнко, А. Маньковського, О. Матвієнко, Г. Коломійця, Ю. Палехи, М. Цивіна; в доробках Г. Малик, науковій праці С. Дубової, напрацюваннях Л. Піддубної, публікації О. Попчук, статті П. Клімушина та інших.

Мета статті. Головною метою роботи є узагальнення переліку запитань та пропозицій щодо покращення підготовки спеціалістів із документознавства для сфери державного управління, які викладені в останніх публікаціях та дослідженнях науковців, та представити своє бачення вирішення питання щодо сучасної підготовки висококваліфікованих кадрів із документознавства для апарату державного управління.

Виклад основного матеріалу. Перехід до цілісного процесу керування управлінською документацією зумовлений багатоаспектною працею управлінських структур, наслідком якої є створення, упорядкування та включення до системи суспільних комунікацій значної кількості різноманітних як традиційних, так і електронних документів.

Наразі керування будь-якою організацією або установою розглядається в контексті системного підходу до документації – основи успішної організації управлінських процесів та прийняття ефективних управлінських рішень.

Посилення ролі документації в суспільстві і зростання її інформаційного потенціалу зумовлює необхідність формування належної професійної сфери, яка на відповідному компетентному рівні займалась би опрацюванням управлінських документів та включенням їх до системи суспільних комунікацій.

Наукові джерела, у яких викладено характеристики діяльності документознавця, представлені в наукових дослідженнях Ю. Канигіна, Ю. Каширіна, Г. Коломійця, Н. Кушнарєнко, А. Маньковського, О. Матвієнко, Ю. Палехи, М. Цивіна; професійні стандарти і компетентнісні профілі з документознавства та інформаційної діяльності на досвіді західних країн викладені в роботі Г. Малик; питання підготовки документознавців для сфери державного управління ґрунтовно розглянуті в науковій праці С. Дубової; роль і завдання академії муніципального управління у підготовці фахівців із документознавства та інформаційної діяльності для органів державного управління та місцевого самоврядування висвітлені в напрацюваннях Л. Піддубної; проблемі професійної культури документознавця присвячена публікація О. Попчук; можливості запровадження бакалаврської програми «Документознавство та інформаційна діяльність» для забезпечення магістерської програми «Електронне урядування» розкриті в статті П. Клімушина.

Аналіз тематики видань і публікацій із документознавчої професіології свідчить, що останнім часом найповніше досліджувалися різні аспекти проблеми формування комунікативної компетентності документознавців. Педагогічні засади підготовки документознавців в умовах інформатизації суспільства висвітлені в роботі Н. Гайсинюк; сучасні проблеми навчального процесу майбутніх бакалаврів з інформаційної діяльності у коледжах досліджено Г. Головченком; інноваційним аспектам інформаційної освіти, теоретичним та практичним питанням підготовки спеціалістів з інформаційного забезпечення присвячено монографію та докторську дисертацію О. Матвієнко.

Перспективними напрямками вченою визначено вдосконалення освітньо-професійних програм підготовки фахівців, уточнення змісту освіти з розвитком інформаційних технологій, вдосконалення форм і методів підготовки фахівців у галузі інформаційної діяльності [1].

Г. Малик відзначає такі найбільш рейтингові модулі компетенцій: широкий контекст інфор-

маційної сфери та інфраструктура інформаційного сектору; інформаційний пошук; опрацювання та організація інформації; створення знань; проектування інформаційних продуктів, ресурсів і послуг (створення семантичних мереж завдяки інтегруванню інформаційних джерел, об'єднання нової інформації з попередньою або знанням); розроблення інформаційних продуктів на основі аналітико-синтетичного перероблення документів та інформації; діагностика, оцінювання, експертиза; управління; освітньої діяльності з метою підвищення інформаційної грамотності і сприяння її розвитку та здатності критично оцінювати інформацію; комп'ютерні технології (використання прикладного програмного забезпечення, інформаційних систем, документальних систем, баз даних, сайтів, електронних ресурсів і послуг); комунікативні; вузькоспеціально-галузеві (політичні, економічні тощо); особистісні.

З огляду на процеси інтегрування України до світового інформаційного й освітнього просторів, зарубіжні ПС/К-профілі можуть слугувати джерелами інформації про роль, функції і компетенції документознавця в інформаційно розвинених країнах; засобами розповсюдження в Україні практичного досвіду стандартизації професійної діяльності у галузі документально-інформаційних комунікацій; методологічним підґрунтям підготовки аналогічного національного ПС; засобами вдосконалення українського ГСВО з наряду підготовки документознавців з інформаційної діяльності; теоретичною основою оновлення змісту освітньо-професійної програми; критеріями для оцінки ефективності професійної підготовки українського документознавця [2].

Ми вважаємо, що наразі у вищих навчальних закладах України слід приділити увагу спеціальностям та спеціалізації не просто з інформаційної діяльності, а саме з «інформаційно-аналітичної діяльності», інтелектуального менеджменту та викладання дисципліни «Теорія систем і системний аналіз». Акцент навчання треба перемістити на забезпечення студентів навичками володіння методами отримання та аналізу інформації. Було б доцільним сформувати сучасну інфраструктуру саме інформаційно-аналітичної діяльності, підсистему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інтернет-ресурси, видавничу базу практичних підручників і посібників та методичних рекомендацій із питань аналітичної інформації тощо.

Доцільність підготовки та видання науково-методичної літератури з питань організації та технології аналітичної діяльності, застосування методів соціально-економічної аналітики зумовлена необхідністю формування сучасної інфраструктури інформаційно-аналітичної діяльності. Отже, викладання предмета «інформаційно-аналітична діяльність» у ВНЗ із підготовки фахівців-документознавців для сфери державного управління є актуальним завданням.

Керування документальними процесами наразі виокремлено в самостійну систему поряд з іншими системами управління, причому системний підхід передбачає співпрацю документознавців, фахівців архівної справи та інформаційних технологій.

Звернення до наукових досліджень із питань професійної культури документознавця дозволяє констатувати наявність різноманітних поглядів на сутність професійної культури, але в більшості робіт це явище розглядається у контексті специфіки трудової діяльності в конкретній галузі.

Окремі аспекти цієї проблеми презентовано в доробках Н. Гайсинюк, С. Дубової, Ю. Палехи, які розглядають питання підготовки документознавців в умовах інформатизації суспільства; В. Бездрабко, Н. Назаренко, які досліджують питання підготовки майбутніх фахівців з управління документацією; О. Матвієнко розробила модель фахівця з інформаційного забезпечення системи управління невиробничою сферою, вивчає проблему професійної культури фахівців з інформаційного забезпечення державного управління.

Як зазначає О. Попчук, феномен «професійна культура документознавця» є інтегрованим результатом особистісного розвитку загальної ерудиції, розумових і творчих потенціалів, ціннісного осягнення і практичного оволодіння професією, що уможлиблює відповідне вимогам професії виконання інформаційно-технологічної, документно-комунікаційної, інформаційно-аналітичної, інформаційно-управлінської діяльності, забезпечення процесів документування, а також спрямованості на особистісне самовдосконалення з метою забезпечення професійного зростання [3].

Сутність феномена професійної культури майбутніх документознавців дає змогу отримати загальні орієнтири для його формування у ВНЗ.

Безумовно, у кожному з навчальних закладів формується власний варіативний напрям підготовки фахівців, не дивлячись на те, що існує освітній стандарт і всі навчальні заклади під час розроблення навчального плану підготовки фахівців із цієї спеціальності спираються на запропоновані стандартом нормативні дисципліни та визначений обсяг їх викладання.

Л. Піддубна наголошує на тому, що в кожному навчальному закладі формується власна наукова школа щодо розуміння сутності та змісту дисциплін, які включені до навчального плану. Школи створюються провідними фахівцями з документознавства та інформаційної діяльності, навколо яких групуються дослідники та студенти, розповсюджуючи та розвиваючи їхні ідеї та підходи до вирішення наукових проблем цього напрямку.

У сучасних умовах пошуку найбільш ефективних форм державного управління, динамічного розвитку правового регулювання управлінської діяльності, зростання обсягів інформації, розвитку інформаційних технологій та їх інтеграції у традиційні документальні системи зростають вимоги до якості документального забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Специфічні вимоги до підготовки фахівця викликають упровадження інформаційних технологій, що зумовлено наявністю соціального замовлення суспільства, пов'язаного з необхідністю упорядкування документального середовища (засобу підвищення ефективності управління) і державного, регіонального та муніципального [4].

Багато дослідників у галузі державного управління приділяють значну увагу питанням реформування, модернізації системи професійного навчання державних службовців. Аналіз досліджень вітчизняних науковців засвідчує існування в системі вищої освіти таких питань, як відсутність механізму взаємодії між органами державної влади всіх рівнів і вищими навчальними закладами, які готують спеціалістів для сфери державного управління та місцевого самоврядування; недостатність практичних умінь і навичок студентів в опануванні інформаційно-аналітичними засобами забезпечення управлінської діяльності; запровадження 3-рівневої структури вищої освіти в підготовці фахівців для сфери державного управління (обов'язкове урахування компетентнісного підходу); осучаснення професійно-кваліфікаційних характеристик державного службовця; необхідність розроблення державних та галузевих стандартів.

Як зазначає П. Клімушин, для забезпечення магістерської програми з електронного урядування необхідна бакалаврська підготовка з аналогічною направленістю. Науковець указує на можливість відкриття бакалаврської підготовки за спеціальністю «Документознавство та інформаційна діяльність» у регіональних інститутах НАДУ та шляхів реформування професійної підготовки.

Серед навчальних дисциплін, які визначають підготовку фахівця за спеціальністю «Документознавство та інформаційна діяльність», ключовими є такі: Документознавство, Управлінське документознавство, Електронне документознавство, Інформаційний менеджмент, Документаційне забезпечення діяльності установи, Лінгвістичні основи документознавства, Редагування ділової документації, Діловодство, Архівознавство, Електронний документообіг, Інформаційно-аналітична діяльність, Захист інформації, Інформаційні ресурси, Управління проектами інформатизації, Створення гіпертекстових документів, Інформаційні системи і технології в науковій діяльності [5].

Слід зазначити, що кваліфікаційні вимоги до керівних посад вимагають наявності повної вищої освіти відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, а вимоги до головних спеціалістів місцевих державних адміністрацій, провідних спеціалістів та спеціалістів I та II категорій усіх органів державної влади визначають достатнім мати освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра.

Як зазначає С.В.Дубова, сучасне державне управління є складним інформаційним механізмом, який еволюціонує від концепцій документаційного до концепцій інформаційного забезпечення. У контексті розвитку інноваційної компоненти підготовки документознавців, які мають урахувати сучасні технологічні реалії та перспективи розвитку інформаційно-комунікативної сфери державного управління, нею виконано структурування інформаційно-технологічного простору діяльності органів державної влади та умовно виділено його внутрішній та зовнішній контур. Внутрішній контур відображається системою документаційного забезпечення управління і забезпечується відповідним технологічним складником – системою електронного документообігу. Зовнішній контур виражає взаємозв'язки державного апарату із суспільством з інтересами і потребами громадян; відбувається в напрямі розвитку порталів (сайтів) органів державного управління.

Зміни до освітньо-професійної програми підготовки пропонуються через введення до навчального процесу наступних дисциплін: електронний документообіг в органах державного управління та місцевого самоврядування, основи електронного урядування, етика державних службовців, комунікації в державних інституціях, інформаційні потреби у сфері державного управління, організація діяльності інформаційних служб, менеджмент проектів автоматизації діяльності органів державної влади.

Зорієнтованість підготовки спеціалістів з документознавства на сферу державного управління передбачає, окрім професійних знань та умінь майбутніх фахівців, їх професійну свідомість, дотримання професійної етики, а також персональну відповідальність фахівця.

На думку С. Дубової, структурно можливо виділити такі основні комплекси функціональної спеціалізації, у межах яких мають формуватися предметні компетентності майбутніх спеціалістів-документознавців у сфері державного управління: документно-інформаційні ресурси; управлінське документування; документно-інформаційна комунікація; нові інформаційні технології; система державного управління [6].

Слід зазначити, що ми маємо деякі сумніви та застереження щодо вживання терміна «документно-інформаційні комунікації» щодо деякої невизначеності та неоднозначності тлумачення поняття, що оформлено цим словосполученням. На нашу думку, можливо було б замість терміна «інформаційні комунікації» використовувати термін «електронні комунікації». З огляду на вищевикладене, вважаємо доцільним поряд із використанням терміна «Е-урядування», «електронний документ» (з урахуванням існування та поширення новітніх інформаційних технологій) розглянути можливість вживання терміна «Е-комунікації».

Як відомо, особливістю виконавчої влади є те, що вона має виконавчий та розпорядчий характер і забезпечує практичну організацію виконання законодавчих та нормативних актів.

Система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

- 1) вищий рівень (Кабінет Міністрів України);
- 2) центральний рівень (міністерства, державні комітети, центральні органи, прирівняні до державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом);
- 3) місцевий або територіальний рівень, на якому діють органи виконавчої влади загаль-

ної компетенції (обласні, районні та Київська, міські державні адміністрації; органи спеціальної компетенції (галузевої та функціональної), які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центрального, і місцевого органів виконавчої влади).

Оскільки органи виконавчої влади здійснюють управлінську за своїм змістом діяльність, то використовують також визначення системи цих органів як «апарата державного управління».

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям (далі – ОДА) районних державних адміністрацій. ОДА у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за ними.

Горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики в межах Урядових програмно-цільових комітетів. На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих держадміністрацій із територіальними організаціями центральних органів виконавчої влади. Формування управлінських зв'язків на цьому рівні визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім.

Національний стандарт України ДСТУ 4423-2005 «Інформація та документація. Керування документаційними процесами», що згармонізував вітчизняну практику з міжнародним стандартом та сформував теоретико-методологічну базу для впровадження в українську практику міжнародних здобутків із питань високого рівня створення та функціонування офіційної документації, став базовою основою для підготовки майбутніх спеціалістів із документознавства у ВНЗ України, а стрімке поширення новітніх інформаційних технологій поставило вимогу включення до всіх навчальних планів викладання курсу «інформаційна діяльність» в поєднанні з курсом «керування електронним документообігом».

Розгляд напрацювань знаних українських учених та доробок багатьох дослідників із проблем підготовки документознавців для сфери

державного управління засвідчує важливість цієї тематики та можливість врахування керівництвом ВНЗ відповідної направленості питань та пропозицій, викладених у наукових працях на предмет доцільності їх застосування під час розроблення навчальних планів та програм для своїх закладів, тим паче що наразі вишам надано право та можливість самим визначати зміст, наповненість та обсяг курсів (профільних та обов'язкових) і дисциплін.

Входження України в європейський освітній простір поставило вимогу нових підходів до підготовки управлінських кадрів, запровадження трирівневої (трициклової) підготовки у сфері вищої освіти: бакалавр (1-й цикл); магістр (2-й цикл); доктор філософії PhD (3-й цикл), тому на сьогодні в Україні вже запроваджено трирівневу структуру вищої освіти в підготовці фахівців із державного управління.

Враховуючи вищевикладене, маємо за доцільне запропонувати підхід до проблеми якісної підготовки фахівців-документознавців для сфери державного управління, який полягає в залежності обсягу, змісту та переліку профільних навчальних предметів для оволодіння студентами ВНЗ від рівня майбутньої кваліфікації та прогнозованого посадового рангу.

Отже, з урахуванням наявності в системі органів виконавчої влади України структурних ланок 3-х організаційно-правових рівнів: вищого, центрального та місцевого або територіального маємо запропонувати дві спеціалізації «Державне управління та документознавство» (цикл 3-го та 2-го рівня вищої освіти); «Документознавство та інформаційно-аналітична діяльність» (1-й рівень).

У всі навчальні плани з підготовки документознавців для сфери державного управління будь-якого рівня виконавчої влади потрібно ввести викладання курсу не просто «Інформаційна діяльність», а саме «Інформаційно-аналітична діяльність». Третій та другий рівень кваліфікації, яку здобуває майбутній фахівець із документознавства у сфері державного управління, має бути приведений у належну відповідність із майбутнім (прогнозовано очікуваним) високим рангом та посадою на вищому рівні виконавчої влади.

Убачаємо доцільним ознайомлення абітурієнтів із профільними дисциплінами, які вони будуть вивчати згідно з обраною спеціальністю. Отже, на наш погляд, для здобуття ступеня вищої освіти 3-го рівня (доктора філософії – PhD) та вищої освіти 2-го рівня (магістра) студент

має оволодіти знаннями за спеціальністю «Державне управління та документознавство» з таких профільних дисциплін:

- 1) Система державного управління;
- 2) Управлінське документознавство;
- 3) Нові інформаційні технології та інформаційні ресурси;
- 4) Е-урядування та Е-документування;
- 5) Інформаційно-аналітичне забезпечення Е-урядування;
- 6) Інформаційний та документаційний менеджмент;
- 7) Е-комунікаційне забезпечення державного управління;
- 8) Лінгвістичні основи документознавства.

Крім того, для майбутніх спеціалістів-документознавців у сфері державного управління вищого та центрального рівня бажано (за умови погодження з Ученою Радою та провідними спеціалістами професорсько-викладацького складу) у навчальні плани ВНЗ ввести викладання курсів державно-управлінської аналітики, інтелектуального менеджменту, соціальної інженерії, політичної аналітики та прогнозування, поглиблене вивчення теорії систем та системного аналізу, методології та методів наукових досліджень тощо.

Для здобуття ступеня бакалавра (1-й рівень) за спеціальністю «Документознавство та інформаційно-аналітична діяльність» профільними дисциплінами можуть бути:

- 1) Документознавство та державне управління;
- 2) Інформаційно-аналітична діяльність;
- 3) Е-документообіг та Е-урядування (основи);
- 4) Інформаційні технології та інформаційні ресурси;
- 5) Інформаційний та документаційний менеджмент;
- 6) Комунікативне забезпечення управління (основи);
- 7) Лінгвістичні основи документознавства.

Кваліфікація майбутніх спеціалістів 3-го та 2-го рівня могла б називатись «Документознавець вищого рівня (доктор філософії) у сфері державного управління» та відповідно «Документознавець другого рівня (магістр) у сфері державного управління». Кваліфікація спеціалістів 1-го рівня – «Документознавець першого рівня (бакалавр) у сфері державного управління».

Слід зауважити, що на порядку денному залишаються питання налагодження зв'язків ВНЗ відповідного профілю з установами виконавчої влади, а також питання функціонування курсів

із перепідготовки фахівців із документознавчою освітою «бакалавр» та факультетів із підвищення кваліфікації спеціалістів 3-го та 2-го рівня вищої освіти «докторів» та «магістрів».

Висновки і пропозиції. Щодо підготовки майбутніх фахівців-документознавців у сфері державного управління, то наш підхід базується на тому факті, що апарат державного управління України має три організаційно-правові рівні: вищий, центральний та місцевий або територіальний. З огляду на це, на наш погляд, навчальні програми, плани і профільні та обов'язкові дисципліни відповідних ВНЗ повинні варіюватись стосовно переліку запропонованих курсів та наповнення їх змісту (мається на увазі те, що необхідна глибина вивчення предмета або його основи). На нашу думку, природним є те, що загалом вимоги щодо рівня кваліфікації спеціалістів із документознавства у сфері державного управління вищого, 3-го та 2-го рівнів (докторів та магістрів), які матимуть змогу працювати у вищих та центральних органах виконавчої влади, повинні бути більш високими, ніж до бакалаврів. Крім цього, на порядку денному залишаються питання функціонування курсів для перепідготовки фахівців із документознавчою освітою у сфері державного управління 1-го рівня – бакалаврів та факультетів підвищення кваліфікації для спеціалістів 3-го та 2-го рівнів – докторів та магістрів.

Список використаної літератури:

1. Матвієнко О. Документознавча професіологія: проблеми і перспективи. Вісник книжкової палати, Київ, 2007. № 5. С. 30–32
2. Малик Г. Професійні стандарти і компетентнісні профілі з документознавства та інформаційної діяльності: досвід західних країн. Вісник книжкової палати, Київ, 2010. № 9. С. 47–52.
3. Попчук О. Професійна культура документознавця. Рівнен. держ. гуманітар. ун-т. Рівне: РДГУ, 2013. 80 с.
4. Піддубна Л. Роль і завдання Академії муніципального управління у підготовці фахівців з документознавства та інформаційної діяльності для органів державного управління та місцевого самоврядування. Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наукових праць. Київ, 2010. Вип. 2, С. 92–98
5. Клімушин П. Документознавство та інформаційна діяльність у державному управлінні. Державне будівництво. Харків. ХарPI НАДУ. 2012, № 2. С. 23–29
6. Дубова С. Підготовка документознавців для сфери державного управління в Україні: 1995–2008 рр. Автореферат. Держ. акад. кер. кадрів культ. і мистец. Київ, 2010. 19 с.

Сабурова Г. Б. К вопросу подготовки специалистов-документоведов в сфере государственного управления

В статье рассматривается обобщение основных выводов и предложений по подготовке специалистов-документоведов в сфере государственного управления, изложенных в публикациях и работах современных ученых. С целью подготовки высококвалифицированных кадров в высших учебных заведениях предлагается подход, основанный на соответствии специализаций и квалификаций, структурным звеньям трех организационно-правовых уровней аппарата государственного управления: высшему, центральному и местному или территориальному уровню.

Ключевые слова: *управление управленческой документацией, информационно-аналитическая деятельность, государственное управление и документоведение, образовательно-квалификационный уровень, E-правительство, профильные дисциплины.*

Saburova H. B. To the question of training documentation specialists in public administration sphere

The article deals with the generalization of the main conclusions and proposals concerning the training of document specialists in the field of public administration, which are set out in the works and developments of modern scientists. In order to train highly qualified personnel in higher education institutions an approach based on the correspondence of the specializations and qualifications provided to the structural units of the three organizational and legal levels of public administration apparatus: the higher, central and local or territorial level is proposed.

Key words: *management of managerial documentation, information and analytical activity, public administration and document management, educational qualification level, e-government, profile discipline.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.862.2

В. О. Костенко

кандидат наук з державного управління,
підполковник служби цивільного захисту
начальник зміни оперативно-координаційного управління
Державної служби України з надзвичайних ситуацій
у Кіровоградській області

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

У статті досліджуються напрями інституційного розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту України на сучасному етапі реформування сектору безпеки й оборони з урахуванням реальних та потенційних загроз. Проаналізовано заходи щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, національна безпека, інституційний розвиток, пожежна безпека.

Постановка проблеми. Повноцінний розвиток України неможливий без створення стійкої і функціональної системи цивільного захисту (далі – ЦЗ) – надважливої частини сектору національної безпеки. Сьогодні розвиток України та її регіонів здійснюється під зростаючим впливом геополітичних і внутрішніх загроз національній безпеці, що вимагає невідкладних системних змін у підходах до стратегічного розвитку країни і визначення точних цілей державної безпекової політики на довгострокову та найближчу перспективу.

Події, що відбуваються з 2014 року на території Криму та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної внутрішньої та зовнішньої політики, зокрема нереформованого сектора безпеки й оборони України (далі – СБіО), який здійснює функції щодо забезпечення національної безпеки, зокрема ЦЗ, захисту населення, територій і довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі – НС).

Відсутність упродовж багатьох років прак-

тичних кроків щодо подолання деструктивних тенденцій у СБіО, значною мірою успадкованих від радянської системи, дефіцит ресурсної підтримки реформ у цій царині стали джерелом загроз національній безпеці [1].

Зростання загроз у сфері ЦЗ вимагає невідкладного реформування інститутів СБіО, зокрема Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДНС) – центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, та здійснює безпосереднє керівництво діяльністю Єдиної державної системи ЦЗ [2, с. 57].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема інституційних, організаційних, правових, управлінських та інших аспектів функціонування державної системи ЦЗ досліджувалась у працях М. Андрієнка, О. Барило, С. Домбровської, П. Волянського, Д. Бірюкова, Н. Жаворонкової, І. Криничної, А. Терентьевої,

Г. Реви, Л. Жукової, С. Кузніченка, Н. Григоренко, О. Труша, О. Мельниченка, А. Любінського, С. Потеряйка, В. Федоренка, О. Островерх, А. Філіпенко, П. Зверева, С. Засунька, С. Майстра, О. Фролова, О. Кулеби, О. Лещенка, В. Тищенко, В. Костенка, Л. Шевченко та ін. [3, с. 4].

У своїх працях науковці вказують на недосконалість, неефективність і неспроможність державної системи ЦЗ вирішувати завдання в умовах її функціонування як у мирний час, так і в особливий період. Об'єктивність потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, військових дій на Сході України, ставлять перед науковцями, експертами і політиками спільне завдання пошуку науково-обґрунтованих шляхів щодо надійного захисту населення і територій від НС в сучасних умовах, що зумовило вибір тематики цього дослідження.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження стратегічних напрямів інституційного розвитку Єдиної державної системи ЦЗ України в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою частиною реформування СБіО є вдосконалення управління Єдиною державною системою ЦЗ. У цій стратегічній ланці мають вирішуватися питання належного фінансування відомства для втілення реформ. Запобігання деструктивним явищам в управлінні системою ЦЗ потребує збалансування повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), ДСНС, її територіальних органів та місцевих органів влади через вдосконалення норм чинного законодавства [2, с. 58].

Інституційне посилення керівного органу управління у сфері ЦЗ може здійснюватися за рахунок реформи ДСНС, яка в нових умовах зможе більше концентруватися на стратегічних питаннях національної безпеки у сфері ЦЗ. Багато що в реформі залежить також від розуміння і зміни філософії апарату ДСНС – головного інструмента управління Єдиною державною системою ЦЗ [2, с. 58].

Із метою впровадження сучасних європейських підходів у сферу захисту населення і територій від НС, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб, розроблення заходів щодо інтеграції України до механізму ЦЗ ЄС розпорядженням КМУ від 25 січня 2017 р. № 61-р схвалено Стратегію реформування системи ДСНС [4].

Реалізація Стратегії здійснюється ДСНС України у трьох напрямках: нормативно-правового врегулювання діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб (розроблено проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту», «Про внесення змін до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій»); удосконалення системи реагування на пожежі та НС (територіальними органами ДСНС спільно з органами місцевого самоврядування проведено уточнення необхідної кількості пожежно-рятувальних підрозділів місцевої пожежної охорони в об'єднаних 26 територіальних громадах, їх чисельності, місць дислокації з урахуванням 20-хвилинного часу прибуття до місця виклику. Протягом 2017 року в Україні створено 1 тис. 176 місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, із яких 253 – в об'єднаних територіальних громадах. За уточненими розрахунками на території України необхідно додатково утворити 1 тис. 273 місцеві пожежні команди, з яких 398 безпосередньо у вже створених об'єднаних територіальних громадах). Із початку 2018 року в Україні вже створено 57 місцевих пожежних команд. Для здійснення апробації новітніх підходів з організації і виконання заходів ЦЗ об'єднаними територіальними громадами ДСНС забезпечено реалізацію пілотних проектів щодо організації пожежної охорони об'єднаних територіальних громад на 2016-2017 роки у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях, надання їм методичної допомоги щодо утворення місцевих і добровільних пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин).

На території, де реалізуються пілотні проекти, упродовж 2016-2017 років створено 144 місцеві пожежно-рятувальні підрозділи, з яких 23 підрозділи місцевої і добровільної пожежної охорони утворено в 2017 році та включено до Планів залучення сил та засобів відповідного регіону; відбувається підвищення спроможності органів управління та підрозділів ДСНС до ефективного захисту населення та територій від пожеж і НС (для покращення

умов несення служби рятувальників та загалом підвищення ефективності функціонування сил ЦЗ в Україні, у ДСНС триває технічне переоснащення підрозділів сучасною технікою) [5].

Для практичної реалізації положень Кодексу ЦЗ стосовно державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, з урахуванням змін у законодавстві, а також позиції ДСНС щодо зменшення регуляторного впливу держави на суб'єктів господарювання у 2017 році роботу ДСНС спрямовано на законодавче та нормативно-правове врегулювання питання щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, здійснення моніторингу за станом організації та виконання заходів ЦЗ, запобігання та попередження виникнення НС на об'єктах незалежно від форм власності, зокрема:

– ДСНС розроблено та КМУ прийнято постанову від 27.12.2017 р. № 1043 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки ДСНС». Це дозволить упорядкувати розподіл суб'єктів господарювання щодо їх належності до одного з трьох ступенів прийнятного ризику (високого, середнього та незначного), а також визначити періодичність їх перевірок, що сприятиме зменшенню адміністративного тиску (уперше вводиться поняття прийнятного ризику на основі орієнтовного підходу до управління пожежною та техногенною безпекою, запроваджується можливість зарахування суб'єкта господарювання до одного зі ступенів ризику не лише за кількісним показником (наприклад, площа, поверховість об'єктів), а й за розрахунковим встановленням чисельного показника ризику для кожного об'єкта, а також збільшуються інтервали між перевітками суб'єктів господарювання;

– розпорядження КМУ від 20.09.2017 р. № 643 «Деякі питання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» (з метою проведення позапланових перевірок стану техногенної і пожежної безпеки у дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах, закладах охорони здоров'я зі стаціонарним лікуванням, будинках для людей похилого віку та інвалідів, закладах відпочинку та оздоровлення державної та комунальної форми власності, а також приватної форми власності).

Приведено у відповідність із європейськими нормами Правила пожежної безпеки в Україні (наказ Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) від 31.07.2017 р. № 657) та Правила пожежної безпеки на ринках України (наказ МВС від 06.06.2017 р. № 470).

Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

У межах реформування ДСНС та децентралізації влади, в Україні продовжує активно формуватися волонтерський рух добровільних пожежних, створюються місцеві пожежні команди у найвіддаленіших населених пунктах та відкриваються нові Центри безпеки у громадах. Сьогодні майже у всіх регіонах успішно реалізуються пілотні проекти зі створення Центрів безпеки у громадах, активно формується волонтерський рух у сфері ЦЗ та триває підготовка добровільних-пожежних, які поповнюють лави новостворених місцевих пожежних команд.

У процесі реалізації «Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням КМУ від 22 жовтня 2014 року № 1118-р [6], Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики, зокрема у сфері організації ЦЗ, запобігання виникненню НС і ліквідація їх наслідків. Ця Стратегія серед викликів визначає відсутність єдиної та оптимальної системи швидкого реагування на повідомлення про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці; несвоєчасне реагування на НС, внаслідок обмежених спроможностей сил ЦЗ, їх значної віддаленості від місць виникнення таких ситуацій; недостатній рівень участі суспільства в механізмах попередження правопорушень і запобігання виникненню НС.

Для подолання вказаних викликів Стратегією передбачено вживання таких кроків: підвищення спроможностей сил ЦЗ щодо запобігання НС, ліквідації їх наслідків, зокрема в особливий період; запровадження та розвиток системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112; розвиток системи сповіщення населення про НС на державному і місцевому рівнях; розвиток системи запобігання виникненню НС і профілактики пожеж,

заснованої на аналізі ризиків пожежної і техногенної безпеки та послугах страхування.

Реалізація Стратегії складатиметься з послідовних кроків на основі оптимальних рішень, які враховують кращий практичний досвід провідних країн світу. Так, під час реформування має бути забезпечено стійке функціонування, керованість і ефективність роботи органів системи МВС.

04.04.2018 р. Верховна Рада України (далі – ВРУ) в першому читанні прийняла законопроект «Про національну безпеку України», метою якого є визначення механізмів керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормування структури і складу СБіО, системи управління, координації та взаємодії його органів. Прийняття відповідного закону дозволить підвищити ефективність реалізації державної політики у сфері національної безпеки, сприятиме зростанню ефективності координації діяльності органів СБіО та ін..

Відповідно до статті 29 проекту закону передбачено розроблення Міністерством внутрішніх справ України та внесення на розгляд КМУ Стратегії громадської безпеки та ЦЗ України. Ця Стратегія визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та ЦЗ і шляхи досягнення цілей та реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, зокрема:

- готовність сил та засобів ДСНС виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України;

- потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, основні напрями використання фінансових ресурсів;

- державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, осіб, відповідальних за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки.

Сьогодні тільки 10% існуючих в Україні споруд ЦЗ повністю готові до експлуатації за призначенням, 60% – частково готові, 30% – взагалі не готові. Тож в умовах фінансової децентралізації органи місцевого самоврядування, які мають на балансі споруди ЦЗ, повинні спільно з підрозділами ДСНС, представниками Обласних державних адміністрацій і відповідальними службами ще раз перевірити їх стан і виконати

всі заходи, що стосуються безпеки громадян. Водночас місцеві органи влади повинні провести повну інвентаризацію таких споруд, створити карту їх мережі і оприлюднити на офіційних сайтах відповідальних органів) [7].

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС, визначають такі види НС: техногенного характеру; природного характеру; соціального характеру; воєнного характеру. За класифікатором НС воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що її визначають в окремих нормативних документах. Проте у класифікаторі НС воєнного характеру не подано в подробицях, а лише зазначено на найвищому рівні деталізації [8, с. 3].

Військові дії на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей, пов'язані із застосуванням зброї, класифіковані як НС соціального характеру державного рівня, хоча за визначенням мають усі ознаки воєнного характеру. Тож Міністерству оборони необхідно розглянути можливість унесення змін і доповнень до класифікатора в установленому законом порядку для нормативно-правового врегулювання цього питання.

Система централізованого оповіщення населення про НС не відповідає сучасним вимогам і потребує модернізації, проте необхідно шукати способи підтримки її в робочому стані і одночасно вирішувати завдання її технічної модернізації на основі використання сучасних технологій. У порядку реалізації заходів ЦЗ в умовах реформи місцевого самоврядування питання оповіщення населення недоцільно покладати лише на керівництво місцевої влади. Це дуже складне організаційне, технічне і фінансове питання, тому його необхідно вирішувати комплексно, на всіх рівнях одночасно [9, с. 27].

Висновки і пропозиції. Процес створення Єдиної державної системи ЦЗ до цього часу не завершено через недосконалість чинного законодавства, а також державних та інших інституцій, задіяних у питаннях реалізації державної політики у сфері ЦЗ. В умовах воєнного конфлікту на Сході України існуючий стан системи не відповідає рівню проблеми і потребує модернізації з урахуванням кращих світових практик.

Перспективи подальших розвідок мають полягати у необхідності ґрунтовного дослідження концептуальних підходів щодо удосконалення побудови системи державних органів управління у сфері ЦЗ, а також у пошуку та науково-практичному обґрунтуванні оптимальної моделі модернізації системи ЦЗ шляхом чіткої організації взаємовідносин, розподілу і збалансування повноважень між підпорядкованими їй структурними підрозділами та узгодження змісту заходів з іншими державними рішеннями стратегічного рівня [10, с. 108].

Список використаної літератури:

1. Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України у нових політичних реаліях. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/394/>.
2. Костенко В. Розвиток системи цивільного захисту в контексті реформування сектору безпеки і оборони України. The scientific heritage (ISSN 9215 – 0365): міжнарод. наук. журн. Угорщина. 2017. № 15 (15). С. 57–60.
3. Андреев С. Институційні засади розвитку державних систем цивільного захисту: автореф. дис... докт. держ. упр.: 25.00.02. Київ. 2017. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/136/files/b4d09575-40ae-44aa-bc62-ce93d18041df.pdf>. 4 с.
4. Розпорядження КМУ від 25 січня 2017 р. № 61-р «Про схвалення Стратегії реформування системи ДСНС». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-p>.
5. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році. URL: <http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit.29.pdf>.
6. Розпорядження КМУ від 22 жовтня 2014 року № 1118-р «Питання реформування органів внутрішніх справ України». URL: <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.
7. Только 10% сооружений гражданской защиты готовы к эксплуатации. URL: <https://address.ua/news/Tol-ko-10-sooruz>.
8. Національний класифікатор ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST001982.html.
9. Гречанинов В. Рекомендації щодо функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в сучасних умовах (перша редакція). 2016. Київ. URL: http://www.undicz.mns.gov.ua/files/2016/3/25/Persha_redakciya_rekomendacij_EDSCZ.pdf.
10. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. Зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. «Ефективність державного управління». С. 104-109.

Костенко В. А. Концептуальные основы институционального развития системы гражданской защиты Украины

В статье исследуются направления институционального развития Единой государственной системы гражданской защиты Украины на современном этапе реформирования сектора безопасности и обороны с учетом реальных и потенциальных угроз. Проанализированы меры по обеспечению надежной защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Ключевые слова: государственное управление, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, национальная безопасность, институциональное развитие, пожарная безопасность.

Kostenko V. O. Conceptual foundations of institutional development of the civil defense system of Ukraine

The article investigates the directions of institutional development of the Uniform State System of Civil Protection of Ukraine at the present stage of reforming the security and defense sector, taking into account real and potential threats. Measures have been analyzed to ensure reliable protection of the population and territories from emergencies of anthropogenic and natural character.

Key words: public administration, civil protection, emergency, national security, institutional development, fire safety.

Г. А. Магась

кандидат наук з державного управління,
начальник кафедри оперативного мистецтва
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ТЕОРІЇ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

На підставі досвіду оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України, аналізу науково-методичної літератури та нормативно-правової бази узагальнено основні підходи щодо формування основ теорії охорони державного кордону України.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, недоторканність державного кордону, охорона державного кордону, захист державного кордону, Державна прикордонна служба України, оперативно-службова діяльність, теорія охорони державного кордону.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення гостро стало питання щодо переосмислення та перегляду питання охорони та захисту державного кордону, яке передбачає передусім теоретичне розроблення та впровадження в практику оперативно-службової діяльності (далі – ОСД) Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) – єдиної концепції охорони державного кордону, яка б найбільш повно відображала всі аспекти ОСД ДПСУ. Підтримка ґрунтовних ініціатив, спрямованих на перегляд базових теоретичних засад охорони та захисту державного кордону України, відкриє перспективні можливості для:

- подальших законодавчих ініціатив;
- корегування окремих аспектів практичної діяльності прикордонного відомства (підвищення ефективності діяльності керівників та органів управління всіх рівнів);
- конкретизації напрямів підготовки кадрів та наукових досліджень;
- формування ідеології реформування та стратегії сталого розвитку ДПСУ.

Державне управління – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади (Адміністрації Держприкордонслужби України) через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій заради забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [1].

Тому незаперечною особливістю сучасного стану українського суспільства є необхідність пошуку теоретико-методологічних основ розвитку держави, суб'єктів державного управління, визначення і впровадження оптимальних форм їхньої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Охорона та захист державного кордону, як один із ключових напрямів забезпечення національної безпеки, досліджували такі науковці: О.С. Андрощук, В.І. Баратюк, О.А. Бінковський, О.В. Боровик, В.П. Городнов, Ю.А. Дем'янюк, О.В. Деркач, С.О. Дмитров, В.В. Залож, В.П. Золотов, В.Л. Зьолка, Ю.Б. Івашков, І.С. Катеринчук, В.А. Кириленко, В.О. Косевцов, Д.А. Купрієнко, Б.В. Лейда, А.В. Махнюк, А.Б. Мисик, О.О. Михайлишин, В.О. Назаренко, Б.М. Олексієнко, В.М. Русаков, В.М. Серватюк, О.М. Ставицький, Д.В. Хруст, О.М. Шинкарук та ін. Крім того, значний потенціал для адаптації у прикордонну наукову сферу мають окремі положення теорії національної (зокрема воєнної) безпеки, що їх розробили відомі вчені В.Ю. Богданович, В.П. Горбулін, Ю.А. Гусак, Ю.Г. Даник, О.П. Дзьобань, Г.А. Дробаха, М.Ф. Єжеев, М.О. Ермошин, О.М. Загорка, О.А. Ільяшов, А.Б. Качинський, В.О. Косевцов, В.А. Ліпкан, А.А. Лобанов, С.П. Мосов, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, Ю.В. Пунда, В.Г. Радецький, Ю.С. Репіло, І.С. Романченко, І.С. Руснак, І.Ю. Свида, А.І. Семенченко, Г.П. Ситник, Є.Б. Смірнов, М.В. Сунгуровський, В.М. Теле-

лим, В.І. Ткаченко, П.П. Чабаненко, В.І. Шарий, В.М. Шемаєв, О.М. Шамаков, С.П. Ярош та ін.

Об'єктивна необхідність систематизації знань щодо охорони державного кордону у формі фундаментальної наукової праці викликана й тим, що й досі розроблення проблем теорії велось за окремими темами і питаннями, які не були поєднані в цілісну і логічну систему. Попри законодавче закріплення основних вимог щодо забезпечення недоторканності державного кордону, у практиці врядування відсутні науково обґрунтовані положення про забезпечення їх предметної реалізації, а теоретико-методологічні напрацювання у цьому напрямі мають розрізнене, позасистемне спрямування.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення та опис основних підходів щодо формування основ теорії охорони державного кордону України на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальні положення національної безпеки складають світоглядну основу теорії охорони державного кордону, вони визначають головну рису цієї теорії – її об'єктивний характер, орієнтують на відображення в теорії реальних явищ і процесів охорони кордону, на дослідження її об'єктивних закономірностей. При цьому практика охорони державного кордону буде відігравати двобічну роль. З одного боку, вона буде метою пізнання, а з іншого – базисом наукового аналізу її проблем і тенденцій розвитку. Особливого значення в сучасних умовах, коли є необхідність у прийнятті нестандартних рішень і підходів, набуває методологічний бік державного (військового) управління, розуміння його керівництвом до дій.

24 серпня 1991 року Україну проголошено незалежною демократичною державою [2]. Конституція визначила основні цілі, напрями, завдання і шляхи розвитку України – суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави [3]. Найвищою соціальною цінністю в Україні визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Завдання захисту важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави складають основу національної безпеки України. Основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, су-

спільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, визначено в Законі України «Про основи національної безпеки України» [4]. Об'єктами забезпечення національної безпеки визначено [4] людину і громадянина (їхні конституційні права і свободи); суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси); державу (її конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність).

Суб'єктами забезпечення національної безпеки є такі: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; Суди загальної юрисдикції; Прокуратура України; Національне антикорупційне бюро України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до Законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України, об'єднання громадян.

Пріоритети національних інтересів визначено в статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України». Одними з них є «захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України».

Стаття 8 Закону [4] визначає основні напрями державної політики з питань національної безпеки. Одним із головних напрямів у сфері безпеки державного кордону України є питання прискорення процесу делімітації та демаркації кордонів України та боротьби з організованими злочинними угрупованнями, зокрема міжнародними, які намагаються діяти через державний кордон України, в пунктах пропуску та виключній (морській) економічній зоні.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки:

1) ідеологічний базис державної політики складають її національні інтереси – людина і громадян, суспільство і держава;

2) захист національних інтересів лежить у площині національної безпеки України;

3) державна прикордонна служба України є її суб'єктом, який реалізує свої повноваження у сфері охорони державного кордону.

Неоднорідність та неоднозначність характеристик ділянок кордону України, масштабність протиправної діяльності та внутрішньої ситуації в державі дає підстави для їх глибокого аналізу з метою визначення теоретичних та практичних аспектів охорони державного кордону України з урахуванням сучасних реалій та подальшої перспективи. Основним механізмом держави, який реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, є діяльність Державної прикордонної служби України. Правові основи організації та діяльності Державної прикордонної служби України, її функції та повноваження визначені Законом України «Про Державну прикордонну службу України» [5]. На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [6].

Таким чином, зміст діяльності прикордонного відомства містить два конкретні складники, які базуються на ключових термінах: «недоторканість державного кордону» та «охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні». Основний зміст принципу недоторканості державного кордону полягає, по-перше, в недопущенні незаконної зміни проходження його лінії; по-друге, в забезпеченні дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; по-третє, в протидії незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон; по-четверте, в припиненні провокацій, інцидентів та конфліктів на державному кордоні.

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру [5]:

- а) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;
- б) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері охорони державного кордону;
- в) морська охорона, яка складається із загонів;
- г) органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини);

д) розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

Основними функціями Державної прикордонної служби України є [5]:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах із метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;
- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;
- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із Законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»;
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контролюваних прикордонних районів;
- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;
- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;
- охорона закордонних дипломатичних установ України;
- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території

і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетину державного кордону України та пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду.

Виконання зазначених функцій є оперативно-службовою діяльністю Державної прикордонної служби України.

Таким чином, враховуючи вищенаведене, автором запропоновано таке тлумачення терміну «оперативно-службова діяльність».

Оперативно-службова діяльність – виконання визначених законодавством функцій ДПСУ, спрямованих на забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. З огляду на вищевикладене, діяльність Державної прикордонної служби України, з точки зору її функціонального призначення, можна класифікувати за її різновидами, формами застосування сил та засобів та окремими функціями, а саме:

а) основні види діяльності ДПСУ:

- оперативно-службова діяльність;
- оперативно-розшукова діяльність;
- розвідувальна (контррозвідувальна) діяльність;
- інформаційно-аналітична діяльність.

Форми – це способи здійснення оперативно-тактичних дій органів, підрозділів ДПСУ на різних стадіях оперативно-службової діяльності.

б) форми оперативно-службової діяльності:

- прикордонна служба;
- прикордонний контроль;
- пошукові заходи (спеціальні дії);
- оперативно-профілактичні заходи;
- прикордонна операція.

Слід зазначити, що режимні заходи можуть розглядатися окремою формою ОСД і невід'ємним складником визначених форм.

в) окремі функції (коли йдеться про участь в тих чи інших заходах, де Державна прикордонна служба не є головним суб'єктом їх реалізації або де ця функція є складником управлінської сфери діяльності):

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на дер-

жавному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетину державного кордону України;

- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

- охорона закордонних дипломатичних установ України;

- координація (складник управлінської сфери діяльності) діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаних із захистом державного кордону України та пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетину державного кордону України та пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду.

Висновки і пропозиції. Отже, теорія охорони державного кордону України – це систематизований науковий погляд на актуальні питання охорони державного кордону з точки зору законодавства у галузі безпеки і оборони України, практичних аспектів діяльності Державної прикордонної служби України та з урахуванням перспектив її подальшого розвитку.

До основних видів діяльності ДПСУ належать такі: оперативно-службова діяльність, оперативно-розшукова діяльність, розвідувальна (контррозвідувальна) діяльність, інформаційно-аналітична діяльність.

Під оперативно-службовою діяльністю пропонується розуміти виконання визначених законодавством функцій ДПСУ, спрямованих на забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Формами оперативно-службової діяльності ДПСУ доцільно вважати прикордонну службу; прикор-

донний контроль; пошукові заходи (спеціальні дії); оперативно-профілактичні заходи; прикордонну операцію.

Залежно від умов обстановки на державному кордоні, наявних сил та засобів, завдань, які стоять перед органами та підрозділами ДПСУ, вищезазначені форми можуть застосовуватись на певних рівнях управління.

Перспективою подальших досліджень є вибір та обґрунтування методів дослідження в теорії мистецтва охорони державного кордону ДПСУ, теорії розбудови ДПСУ, теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ, теорії за видами діяльності та видами забезпечення діяльності ДПСУ, теорії бойового застосування сил та засобів ДПСУ.

Список використаної літератури:

1. URL: <https://uk.m.wikipedia.org>
2. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про проголошення незалежності України». Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. С. 502.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України». Відомості Верховної ради України. 2003. № 39. С. 351.
5. Закон України «Про Державну прикордонну службу України». Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. С. 208
6. Закон України «Про державний кордон України». Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2.

Магась Г. А. Основные подходы относительно формирования теоретических основ теории охраны государственной границы Украины на современном этапе

На основании опыта оперативно-служебной деятельности органов и подразделений Государственной пограничной службы Украины, анализа научно-методической литературы и нормативно-правовой базы обобщены основные подходы относительно формирования основ теории охраны государственной границы Украины.

Ключевые слова: *государственное управление, национальная безопасность, неприкосновенность государственной границы, охрана государственной границы, защита государственной границы, Государственная пограничная служба Украины, оперативно-служебная деятельность, теория охраны государственной границы.*

Mahas H. A. The main approaches on forming of the theoretical bases of the State border of Ukraine protection theory on the modern stage

The main approaches on forming of the theoretical bases of the State border of Ukraine protection theory on the modern stage have been generalized in the article on the basis of experience of operative-service activity of organs and units of the State border Guard Service of Ukraine, analysis of scientifically-methodical literature and normatively-legal base.

Key words: *state administration, national security, inviolability of the state border, protection of the state border, defense of the state border, the State Border Guard Service of Ukraine, operative-service activity, the State border protection theory.*

А. Е. Омаров

кандидат наук з державного управління,
докторант навчально-наукового-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ТЕХНОПАРКИ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕНЕРГО- ТА РЕСУРСОЗБЕРІГАЮЧИХ ТЕХНОЛОГІЙ

У статті проведено аналіз світового досвіду впровадження технологічних парків, їх ефективності, енерго- та ресурсозберігаючого режиму. З'ясовано, що технопарки є одним із пріоритетних напрямів інтеграції науки та виробництва. Проаналізовано дослідження зарубіжних та вітчизняних учених, що досліджували питання формування та функціонування технологічних парків в Україні. Визначено сучасний стан, тенденції діяльності, проблеми розвитку технопарків в умовах української інфраструктури. Висвітлено сутність, основні цілі та функції технопарків – ефективного засобу поліпшення інноваційного розвитку. Наголошено на важливості технопарків на сучасному етапі розвитку промисловості України. Визначено шляхи реалізації стратегії щодо формування технологічних парків на теренах України.

Ключові слова: науково-технічна діяльність, інноваційна діяльність, технологічні парки, архітектурна модель, наука, розвиток.

Постановка проблеми. Сьогодні більшість країн світу знаходиться на етапі переходу до шостого технологічного укладу, що характеризується безперервним інноваційним процесом, використанням ресурсозберігаючих технологій та переходом на екологічні або так звані «зелені» технології. За існуючими оцінками, від 50% до 90% зростання валового внутрішнього продукту в розвинених країнах формується за рахунок високих технологій, які базуються на принципах ресурсозбереження.

В Україні, незважаючи на всі зусилля, що докладаються, та заходи державної підтримки, значного інноваційного прориву не відбувається. Частка підприємств, що використовують «зелені» або ресурсозберігаючі технології в загальній кількості українських компаній, досить мала. Тому в ситуації, що склалася, необхідно сконцентруватися на формуванні певних умов для створення та розвитку інноваційної інфраструктури, що дозволяє інноваційним проектам швидше виходити на промисловий рівень.

Досвід країн Європи (Фінляндія, Австрія, Швейцарія), Азії (Китай) та США демонструє ефективність використання технопарків для створення інноваційних ресурсозберігаючих технологій у регіоні.

Головним напрямом перетворень в Україні має стати запровадження нових і високих технологій, що володіють найбільшою доданою

вартістю, низькою енерго- та матеріаломісткістю, які сприятимуть створенню нових видів товарів і послуг, новітніх екологічно безпечних (чистих) матеріалів і продуктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правильно спроектовані та побудовані технопарки є ефективними вогнищами зародження та зростання нових галузей промисловості, центрами розвитку технологій XXI століття. Важливо, що технопарки, у яких зосереджуються інтереси університетів, наукових центрів, промисловості, регіональних і місцевих влад, породжують синергетичний ефект, оскільки вони є місцем спілкування людей, чиї інтереси збіглися в якихось напрямках розвитку науки та технологій, а також їх комерціалізації.

«Необхідність інноваційного розвитку було доведено практикою зарубіжних країн на всіх рівнях економіки (від країни в цілому, включаючи окремі її регіони, до підприємств та організацій, які є суб'єктами економічної діяльності певної держави). Саме впровадження інновацій у вигляді стратегії подальшого розвитку позитивним чином впливає на всі показники функціонування економіки, на розвиток регіонів та підприємств (як відсталих, так і лідерів)» [12, с. 343].

Чимало наукових робіт присвятили становленню та розквіту технопарків у країнах світу Ш. Тацуно, К. Мотокаши (Японія); А. Андерсон,

Д. Гібсон, В. Оуен (США); І. Дальтон (Великобританія); Г. Лакруа (Франція); Е. Штандт (Німеччина); Г. Верліет (Бельгія).

Серед вітчизняних дослідників значну увагу питанням ролі технологічних парків приділили І. Антіпов, А. Гальчинський, В. Геєць, О. Дорошко, І. Каленюк, О. Мазур, Ю. Макогон, С. Ревуцький, О. Чмир та інші.

На жаль, однозначної стратегії розвитку технологічних парків сьогодні не існує, бо недостатньо розглянуто питання ефективності та значимості технопарків для національної економіки, тому ця проблематика потребує більш детального дослідження та аналізу.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз світового досвіду розвитку ресурсозберігаючих технологій за рахунок технопарків, визначення їхнього впливу на ефективність застосування принципів «зеленої економіки» в Україні – механізму впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, формування практичних рекомендацій щодо удосконалення та розвитку технопарків в Україні.

Виклад основного матеріалу. Значна частина сучасних «зелених технологій» пов'язана з повною перебудовою технологічного принципу, бо в її основі лежить стратегія сталого розвитку, що базується на принципах ресурсозбереження. Таким чином, більшість проектів, заснованих на принципах «зеленої економіки», є повністю інноваційними та повинні пройти повний цикл проекту від зародження ідеї, її апробації до промислового масштабу. Ефективний супровід усіх цих етапів проекту можна здійснити тільки за рахунок розвинутої інноваційної інфраструктури.

Використання нових технологій, що дозволяють раціонально використовувати природні ресурси та мінімізувати рівень екологічного навантаження на навколишнє середовище, є новим пріоритетним напрямом для сучасної України, так як пов'язане з переходом економіки країни на новий технологічний рівень. Ці технології мають концептуальну відмінність від технологій, які масово використовуються в сучасних умовах. Доречно, що частина ресурсозберігаючих технологій дозволяє використовувати вже існуючий технологічний процес з урахуванням нових технологій за рахунок модернізації деяких елементів.

«Основними елементами інноваційної інфраструктури в розвинених країнах є технологічні парки. Об'єднання взаємних інтересів розробників та споживачів інновацій зумовило

бурхливе зростання їх кількості в країнах, що динамічно розвиваються, (США, Європі, Японії, Китаї та Індії). Виступаючи в 1996 році на Конференції країн Азіатсько-Тихоокеанського економічного співробітництва, голова Держради КНР Цзян Цземінь заявив, що створення технопарків стало найбільшим здобутком розвитку високих технологій Китаю в ХХ столітті» [4].

У сучасному світовому господарстві технологічні парки об'єктивно стали економічним явищем, що активно розвивається у більшості країн світу, та уособлюють у собі нижченаведені трактування.

«Технопарки – це структури, які поєднують науково-дослідні організації та виробничі підприємства у своїй діяльності, забезпечують швидке впровадження результатів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у промисловість та комерціалізацію наукових розробок. Основне завдання технопарків спрямоване на сприяння розвитку та впровадження в життя нових технологій» [13].

«Технопарк – науково-виробничий територіальний комплекс, головне завдання якого полягає у формуванні максимально сприятливого середовища для розвитку малих і середніх наукомістких інноваційних фірм. У структурі технопарків представлено такі центри: інноваційно-технологічний, навчальний, консультаційний, інформаційний, маркетинговий, юридичний, фінансовий, економічний, промислова зона» [5, с. 3].

Технологічний парк функціонує інструментом, який забезпечує ефективну взаємодію інноваційних компаній, наукових і освітніх установ з усіма ресурсами, інфраструктурою, партнерами, а також з іншими технопарками.

Слушно, що більшість технологічних парків мають розвинену інноваційну інфраструктуру: бізнес-інкубатори для комерціалізації інноваційних ідей, навчальні центри для підвищення кваліфікації співробітників компаній-резидентів і науково-дослідні центри.

Розвинена інноваційна інфраструктура дозволяє сучасним проривним технологіям, зокрема «зеленим», доходити до ступеня комерціалізації за мінімально короткий термін. Тому ефективність використання технопарків – інститутів інноваційного розвитку території – оцінюється у світовій практиці досить високо та органи державної та муніципальної влади часто використовують цей інструмент для розвитку регіону та виведення його з економічної кризи.

Для стимулювання розвитку технопарків органи влади найчастіше використовують різні заходи державної підтримки, які прискорюють доведення технопарку ідеї від стадії «зародження» до стадії повноцінного комерційного проекту.

Світовий досвід показує, що основною оцінкою діяльності технологічних парків є успішна діяльність інноваційних підприємств, де зростають обсяги їх продажів, доходи, впровадження у виробництво нових інноваційних і науково-технічних розробок та вироблених на їх основі товарів із поліпшеними характеристиками, кількість новостворених та модернізованих робочих місць і збільшення надходжень коштів до бюджету країни.

Сьогодні створено американську модель заснування технологічних парків, яка визнається за рахунок створення функціонально-планувальних структури з єдиною системою обслуговування інноваційних організацій. Ступінь розвитку структури визначається рівнем обслуговування та територіальними межами, можливостями технічної бази технопарку, якістю та щільністю забудови.

Сутність американської архітектурно-організаційної моделі технопарку полягає у наданні університетом в оренду своєї площі та лабораторій наукомістким фірмам. Незважаючи на те, що надана структура організації технопарку досить проста, в ній вже проявляються позитивні синергетичні ефекти.

«У процесі свого розвитку технопарки Сполучених Штатів Америки отримують різну державну підтримку, фінансування діяльності здійснюється за рахунок фондів, створених університетами та благодійними організаціями, місцевими муніципалітетами, федеральними відомствами та міністерствами, промисловими фірмами, а також за рахунок власних коштів. Фірми, що знаходяться в технопарках, отримують значні кошти та здійснення ризикованих проектів при укладанні федеральних контрактів» [13].

Першим усесвітньо відомим технопарком стала «Силіконова долина» у США, яка була створена у 50-х роках ХХ ст. «для комерціалізації розвідок Стенфордського університету (Каліфорнія) з метою розвитку мікроелектроніки у взаємодії з 39 підприємством-лідером у цій галузі «Hewlett Packard». Сьогодні він демонструє динамічні темпи розвитку. Траєкторія зростання Стенфордського науково-технічного парку» [1, с. 49-59].

Іншим прикладом технопарку є науково-промислова агломерація Стенфордського дослід-

ницького парку, де у науково-виробничій сфері працює понад 2,5 млн. працівників. Особливістю парку є наявність різних напрямів промислових виробництв: «29% орендарів спеціалізуються в галузі наук про життя, 21% – у галузі інформаційних технологій, 13% – у матеріалах науки і техніки, 15% – у ділових і професійних послугах, 11% – у наукових асоціаціях, фондах та інститутах. Це найбільший у США та найвідоміший у світі технопарк, який виробляє 20% світового обсягу коштів обчислювальної техніки і комп'ютерів. За оцінками різних експертів, тут зосереджено 15% промислового і 30% конструкторського потенціалу всієї світової інформатики» [13].

У США урядом здійснюється підтримка для впровадження технопарків шляхом надання «прямих субсидій, амортизаційних видів пільг компаніям технопарків, створення регіональних венчурних фондів, надання гарантій за кредитами, прийняття законів, формування держзамовлень на інноваційні розвідки» [13].

У країнах Європи перші технопарки виникли на початку 70-х років минулого століття у Великобританії. Першими були Дослідницький парк Університету Херіот-Уатт (Единбург); Науковий парк Трінті-коледжу (Кембридж); Левен-ла-Нев (Бельгія); Софія-Антиполіс (Ніцца) та ЗІРСТ (Гренобль). Ці парки повторювали ранню модель наукового парку США, особливістю якої є наявність одного засновника, а основний вид діяльності – здавання землі в оренду власникам наукомістких фірм.

У Європі прийнято технологічні парки називати «наукові парки». Як і в США, створювалися технопарки при великих університетах, які повністю були перед їх керівництвом, проте на сьогодні британські наукові парки належать, як правило, групами засновників, серед яких місцевий університет, фонд регіонального розвитку та якась приватна компанія.

Сучасна узагальнена європейська модель технопарку має наступні особливості:

– наявність спеціалізованого єдиного будинку, призначеного для розміщення в ньому великої кількості малих фірм (це сприяє формуванню і розвитку великої кількості нових малих і середніх інноваційних підприємств, які користуються всіма перевагами системи колективних послуг);

– наявність кількох засновників (цей механізм управління значно складніший, ніж механізм з одним засновником, однак набагато ефективніший, наприклад, з точки зору доступу до фінансування) [2, с. 34-36].

Основну частину фінансування наукові парки отримують від держави, наприклад, у країнах Європейського Союзу існують такі показники: у Великобританії частка держави складає 62% загальних витрат на будівництво будівель та створення інфраструктури парків, у Німеччині – 78%, у Франції – 74%, у Голландії – 70%, у Бельгії – майже 100% [3].

Особливість усіх технопарків європейських країн полягає в тому, що вони створюються за рахунок значних внесків центрального, регіонального або місцевого уряду, а також є одним зі складників державної науково-технічної політики, спрямованої на прискорення та стимулювання сучасної економіки, яка забезпечує сталий розвиток науково-технологічного й виробничого процесу.

Японська модель інноваційних територій передбачає створення «технополісів», які зосередять у собі наукову та виробничу базу для створення, розвитку та впровадження нових технологій. На відміну від американської моделі, японська не ґрунтується тільки на створенні технології, вона є більш збалансованою системою, яка передбачає створення абсолютно нових міст. Ці міста заповнюються дослідними університетами, наукомістким бізнесом, житловими масивами й установами культури. Можна виділити кілька основних критеріїв, які характеризують технополіс:

- знаходяться в 30 хвилинах їзди від міст із населенням від 200 тисяч осіб;
- площа складає 500 квадратних миль;
- мають набір сучасних науково-промислових комплексів, університетів і дослідницьких інститутів у поєднанні зі зручними для життя районами, оснащеними культурною та рекреаційною інфраструктурою;
- розташовані в мальовничих природних районах, поєднуються з місцевою культурою.

Зони цих технополісів складаються з трьох взаємопов'язаних районів:

- наукового містечка з університетів, державних дослідницьких інститутів і лабораторій науково-дослідних розроблень корпорацій;
- промислової зони, де розташовані фабрики, розподільні центри та контори;
- житлових кварталів [6, с. 282].

Умовою ефективної взаємодії всіх наукових установ і компаній є оперативний обмін інформацією. Під керівництвом місцевої влади кожний технополіс розробив плани розвитку, створив координаційні центри, до складу яких входять учені,

викладачі, архітектори, представники різних груп населення. Кожним технополісом визначені підприємства, які є технічними лідерами, й компанії, готові реалізувати програму розвитку технополіса. Технополіси заключають домовленості з національними банками про виділення пільгових кредитів. Законодавством про технополіси передбачаються пільги з метою заохочення розвитку наукомістких галузей промисловості. «Протягом п'яти років з моменту прийняття програми в галузях високої технології діє система прискореної амортизації, що дає змогу компаніям списувати за перший рік до 30% вартості устаткування і 15% вартості будинків і споруд. Таким чином, уряд надає субсидії на дослідницьку діяльність у технополісах, приймаючи на себе до третини витрат з організації лабораторіями спільних НДДКР у галузі новітніх технологій і розроблень нової техніки. На відміну від американської, концепція японських технополісів висуває більш збалансований підхід до розвитку наукомісткої технології» [13].

Таким чином, можна зробити висновок, що в азіатському регіоні ідею технопарків розвинули до нового рівня, перейшовши до створення технополісів. Сутність ідеї технополісу полягає в максимальній інтеграції технопаркової зони та міської системи, що призвело до появи абсолютно нової моделі.

Аналіз еволюції структури технопарків показав, що всі моделі є концепцією нових принципів організації та функціонування інноваційного процесу, результат пошуку оптимальних форм для економічного устрою конкретної країни. Кожна з моделей – рішення проблем саме економічного характеру. Саме тому було утворено велику кількість різних форм технопаркових структур. Зробивши підсумок світового досвіду, можливо визначити, що місією технопарку є створення сприятливого середовища для концентрації інтелектуального капіталу, здатного генерувати інновації.

Сьогодні політика інноваційної діяльності в Україні спрямована на впровадження на енерго- та ресурсозберігаючі проекти. Перспективами розвитку є збільшення технопарків, орієнтованих на «зелені технології». Технопарки є оптимальним майданчиком для виведення на ринок нових і наукомістких розроблень.

Основні цілі створення інноваційного технопарку:

- підвищення ефективності базових галузей економіки республіки за рахунок залучення і впровадження нових передових технологій;

- досягнення високих показників комерціалізації наявного наукового потенціалу республіки;

- формування інноваційного, інвестиційного клімату та культури підприємництва в регіоні.

Основні функції інноваційного технопарку:

- сприяння незалежним дослідникам і проектним групам у реалізації своїх інноваційних продуктів;

- допомога вищим закладам освіти в комерціалізації накопичених наукових знань;

- рішення технологічних завдань замовників шляхом рекрутингу (або імпорту) технологічних рішень із вільного ринку інновацій – трансфер технологій;

- надання консалтингових, юридичних послуг інноваційно-активних підприємствах;

- послуги бізнес-інкубатора для малих інноваційних підприємств на початковій стадії формування (start-up);

- залучення нових наукових і бізнес структур в інноваційну діяльність технопарку, українських та іноземних партнерів;

- постійно діючий виставковий комплекс інновацій та трансферу технологій за різними напрямками;

- збільшення обсягів споживання первинних природних ресурсів та виключення техногенного забруднення навколишнього середовища;

- організація семінарів, конференцій, виставок з різних тем науково-технічного та інноваційного розвитку.

В Україні розпочато створення системи технологічних парків, що є прикладом реалізації державної інноваційної політики. Створення системи технопарків розпочато «у 2000 році реєстрацією таких технологічних парків, як Інститут монокристалів та Інститут електрозварювання імені Є.О.Патона. Згодом з'явилися такі Вуглемаш (2001 рік); Напівпровідники, Інститут технічної теплофізики, Укрінфотех (2002 рік); Київська політехніка та Інтелектуальні інформаційні технології (2003 рік) та інші. Станом на вересень 2010 року в Україні вже зареєстровано 12 технопарків та ще 4 проходять процедуру реєстрації» [11].

Проаналізувавши статистичні дані світового та вітчизняного досвіду, слушним є те, що на сьогодні постає необхідність у створенні технопарків на національному та регіональному рівні. Ця стратегія впровадження технологічних парків сприятиме розвитку інновацій-

ної діяльності на регіональному рівні, а також забезпечить формування та регулювання ідеальної системи управління промисловістю та наукою на національному рівні. Технологічні парки, що створюватимуться на національному рівні, будуть спрямовані вироблення нових галузей, які сприятимуть виведенню української економіки на новий етап та дозволять конкурувати Україні на світовому рівні. Стосовно регіонального рівня пропонується реалізація такої стратегії: створення місцевими органами влади нових проектів щодо впровадження інноваційної системи, у яких будуть закладені основні положення створення технопарків.

Висновки і пропозиції. Світова економіка поступово переходить від філософії споживання до принципів сталого розвитку. «Зелена економіка» збільшує свою вагу в провідних економіках світу, зокрема з економічних причин, так як нові «зелені виробництва» використовують енерго- та ресурсозберігаючі технології.

Інститутами розвитку територій, які концентрують на своїй території нові енерго- та ресурсозберігаючі технології, є технопарки і, як показує світовий досвід, технології на прилеглій території.

Українська інноваційна діяльність, спрямована на запровадження використовують енерго- та ресурсозберігаючих технологій, дозволяє прогнозувати зростання «зеленої економіки» в Україні.

Світовий досвід показує, що активне включення урядів до створення та зростання технопарків є важливим під час побудови інфраструктури підтримки та політики податкових пільг, служить каталізатором створення нових підприємств і забезпечує адміністративні послуги. Проте уряду не варто брати участь у щоденній діяльності управління технопарками.

Для стимулювання розвитку технопарків та реалізації принципів «зеленої економіки» необхідно було б найбільш ефективно розглянути можливість надання податкових пільг резидентам технопарків, що спеціалізуються на застосуванні енерго- та ресурсозберігаючих технологій. Світовий досвід показує, що цей механізм ефективно працює в США.

Проте вже досягнуті успіхи існуючих проектів технопарків як у світі, так і в Україні, дозволяють зробити такий висновок: технопарки є ефективним інструментом переходу економіки регіону до принципів «зеленої економіки».

Список використаної літератури:

1. Association of University Research Parks. "The Power of Place: A National Strategy for Building America's Communities of Innovation". Tucson, AZ: Association of University Research Parks, 2008.
2. Eaton Jonathan, Eva Gutierrez, and Samuel Kortum. "European Technology Policy". NBER Working Papers 6827, 1998.
3. Vedovello C. "Science Parks and University-Industry Interaction: Geographical Proximity between the Agents as a Driving Force". *Technovation* 17(9):491-502, 1997.
4. Мазур А., Пустовойт С. Технологічні парки України: цифри, факти, проблеми. *Наука та інновації*. 2013. № 3. С. 59–72.
5. Антипов І. Інноваційний розвиток національної економіки в контексті створення інноваційних інфраструктур в освітній галузі. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. 2010. Вип. 148. С. 1–8.
6. Дергачев В. *Геоэкономика: учебник для вузов*. Киев: ВИРА-Р, 2002. 512 с.
7. Дорошко О. Технопарки як засіб стимулювання інноваційної діяльності. *Ефективна економіка* URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=507>.
8. Каленюк І., Сакун О. Розвиток технопарків в Україні: історія та проблеми становлення. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2011. № 2 (10). С. 9–15.
9. Ревуцький С. Застосування інтелектуальної власності в умовах діяльності технопаркових інноваційних структур. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2012. № 1 (63). С. 63–72.
10. Ревуцький С. Технологічні парки в Україні як важлива форма інноваційної інфраструктури. *Інноваційна інфраструктура в контексті національної інноваційної системи (економіко-правові проблеми): монографія / за науковою редакцією О. Бутнік-Сіверського*. Київ: НДІ ІВ НАПрНУ, «Лазурит-Поліграф», 2011. С. 234–240.
11. Технологічні парки // сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologichni-parki>
12. Уханова І. Проблеми та перспективи розвитку інноваційних підприємств (технопарків) у регіонах України. *Вісник соціально-економічних досліджень*. Одеса: ОДЕУ, 2006. Вип. 23. С. 342–347.
13. Уханова І. *Розвиток та функціонування технопарків: світовий досвід та специфіка в Україні: монографія*. Одеса, 2012. URL: <http://dSPACE.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1551/1/>.

Омаров А. Э. Технопарки как организационный механизм внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий

В статье проведен анализ мирового опыта внедрения технологических парков, их эффективности, энерго- и ресурсосберегающего режима. Выяснено, что технопарки являются одним из приоритетных направлений интеграции науки и производства. Проанализированы исследования зарубежных и отечественных ученых, исследовавших вопросы формирования и функционирования технологических парков в Украине. Определено современное состояние, тенденции деятельности, проблемы развития технопарков в условиях украинской инфраструктуры. Освещены сущность, основные цели и функции технопарков – эффективного средства улучшения инновационного развития. Отмечено о важности технопарков на современном этапе развития промышленности Украины. Определены пути реализации стратегии по формированию технологических парков на территории Украины.

Ключевые слова: научно-техническая деятельность, инновационная деятельность, технологические парки, архитектурная модель, наука, развитие.

Omarov A. E. Technoparks as an organizational mechanism for the implementation of energy- and resource-saving technologies

The article analyzes the world experience in implementation of technology parks, their efficiency, energy- and resource-saving modes. It has been revealed that technoparks are one of the priority directions of integration of science and production. The research works by foreign and domestic scientists, who have studied the question of technology parks formation and functioning in Ukraine, are analyzed. The present state of industrial parks, trends of activity, problems of their development in the conditions of the Ukrainian infrastructure are determined. The essence, main goals and functions of technoparks as an effective means of improving innovation development are highlighted. The importance of industrial parks at the present stage of development of the Ukrainian industry is emphasized. The ways to realize the technology parks formation strategy in the territory of Ukraine are determined.

Key words: scientific and technological activity, innovative activity, technology parks, architectural model, science, development.

Н. М. Ткачова

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри правознавства
Київського національного університету культури і мистецтв

Р. А. Мартьянова

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права

ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ЯК ПОТЕНЦІЙНІЙ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Процес формування і реалізація державної політики національної безпеки сьогодні є чи не найголовнішою проблемою в Україні. Однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві є нелегальна міграція. Сьогодні країна зіткнулася з інтенсифікацією процесів нерегульованої (нелегальної) міграції та відсутністю ефективної системи державного регулювання міграційних процесів, які становлять пряму загрозу національній безпеці країни, сприяють зростанню криміналізації та утворенню організованих злочинних груп, сприяють загостренню соціальної напруги в суспільстві. Тому перед органами державної міграційної служби України постала гостра необхідність більш глибокого осмислення міграції як соціально-економічного феномена, пошуку якісно нових підходів до формування міграційної політики та контролю за територіальним переміщенням населення.

У статті розглянуто сучасні підходи до визначення понять «нелегальна міграція» та зроблено наголос на необхідності удосконалення процесів взаємодії органів влади з метою зниження негативного впливу нелегальних міграційних процесів на суспільно-політичне та економічне життя країни та забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, нелегальна міграція, міграційна політика, взаємодія органів влади.

Постановка проблеми. Сучасні реалії існування України як незалежної держави потребують у межах реалізації політики національної безпеки врахування прагнення країни реалізувати національні інтереси у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Сьогодні країна зіткнулася з інтенсифікацією процесів нерегульованої (нелегальної) міграції та відсутністю ефективної системи державного регулювання міграційних процесів, які становлять пряму загрозу національній безпеці країни, сприяють зростанню криміналізації та утворенню організованих злочинних груп, сприяють загостренню соціальної напруги в суспільстві. Так, посилення негативного впливу нелегальних міграційних процесів на суспільно-політичне та економічне життя сьогодення вимагає впровадження цілеспрямованої міграційної політики як засобу

регулювання територіального руху населення та механізмів забезпечення інтересів держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню понять «нелегальна міграція» та «механізми державного регулювання процесів нелегальної міграції» присвячені праці багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема с. Алексєєва, с. Денисюка, І. Лукашука, М. Мойсеєнка, Т. Петрової, В. Хропанюка. Але аналіз науково-теоретичних праць дає змогу дійти висновку, що існуючі вітчизняні та іноземні наукові дослідження у сфері державного регулювання процесів взаємодії органів влади не висвітлюють розвиток нових підходів до обґрунтування рішень і заходів у сфері забезпечення національної безпеки, збереження незалежності та відновлення територіальної цілісності України.

Мета статті. Головною метою роботи є на основі аналізу досліджень виявити підходи до вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції та розробити дієві заходи щодо взаємодії органів влади, спрямовані на забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Міграційною політикою є комплексна та цілеспрямована діяльність держави, пов'язана з регулюванням та контролем за міграційними процесами. Провідний вітчизняний дослідник М. Мойсеєнко розглядає міграційну політику як вплив держави на міграційні процеси шляхом їх прямого врегулювання [3]. А. Хомра, у свою чергу, дає таке визначення: «міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення» [8, с. 112]. На думку Т. Петрової, «міграційна політика – це система правових, фінансових, адміністративних й організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів із позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [5, с. 2]. Слід зазначити, що більшість науковців у сфері дослідження міграційних процесів зазвичай вживають термін «міграційний режим», під яким розуміють адміністративно-правовий режим, у межах якого здійснюється регулювання міграційних потоків і попередження незаконного в'їзду іноземців на територію України.

Установлення і підтримка дієвості міграційного режиму забезпечується різними механізмами, серед яких найефективнішим є саме механізм протидії нелегальній міграції. Так, він містить у собі такі елементи:

- 1) систему нормативно-правових актів, які становлять основу функціонування цього механізму;
- 2) організаційно-структурні формування механізму;
- 3) організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції [7].

Управління міграцією є комплексною діяльністю держави та складається із низки взаємопов'язаних дій, відповідальність за які покладається на різні державні органи. Сучасні реалії вимагають від структур, які задіяні у виконанні міграційного режиму, якісної міжвідомчої взаємодії, співпраці та координа-

ції, а також спроможності до сучасних форм міжнародної співпраці.

В Україні такими органами, залученими до виконання вимог міграційної політики, є державна міграційна служба (далі – ДМС) та державна прикордонна служба (далі – ДПС), діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів та Міністерством внутрішніх справ (далі – МВС). Окремі аспекти міграційної політики стосуються сфер компетенції Мінсоцполітики, Міністерства закордонних справ (далі – МЗС), МВС, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Державної служби зайнятості.

З урахуванням соціально-економічної ситуації міграційна привабливість України, порівняно з іншими державами, які приймають мігрантів, є невисокою. Загальна міграційна криза у державах Європейського Союзу (далі – ЄС), цілеспрямовані дії держав-членів Європейського Союзу щодо врегулювання міграційних потоків та вживання заходів до встановлення обмежень в'їзду на свою територію, зокрема через перекриття кордонів, дає підстави стверджувати, що найближчим часом Україна може опинитися перед необхідністю швидко і гнучко реагувати на зростання інтенсивності міграційних потоків.

«Україна не стала транзитною країною для мігрантів, які прямують до країн ЄС, через географічне становище. А через війну на Донбасі та анексію Криму кількість мігрантів, які прибувають до України, зменшилася», – розповідає речник представництва Міжнародної організації міграції в Україні В. Жлуктенко. – Страх за безпеку та нестабільність економічної ситуації через воєнні дії загальмував потік мігрантів до України».

Люди, які раніше намагалися в неврегульований спосіб потрапити через територію Росії через Україну до країн ЄС, сьогодні, як мінімум, мають дуже серйозні перешкоди на своєму шляху (як через конфлікт на Сході й воєнні дії, так і через те, що західний свій кордон Україна останніми роками значно зміцнила). Сьогодні, за оцінками експертів, в Україні постійно проживає 257 тисяч мігрантів. Мова йде про людей, які є порушниками в той чи інший спосіб: прострочена віза, незаконне перебування на території України, прострочений 90-денний термін, порушення правил перебування. При цьому, якщо приналежність незаконних мігрантів до громадянства тієї чи іншої країни неможливо ідентифікувати, їх поміщають у спеціаль-

ні центри утримання іноземців. Серед країн, із яких здебільшого походять порушники міграційного законодавства, найчастіше зустрічаються як колишні республіки СРСР (Молдова, Росія, Грузія, Азербайджан), так і більш віддалені держави з низьким рівнем життя (В'єтнам, Афганістан, Бангладеш). Загалом, лише 0,2% незаконних мігрантів потрапляє до ЄС із територій України та Білорусі.

За даними статистики, близько 70% нелегальних мігрантів – чоловіки віком від 20 до 40 років. Деякі з них мають невисокий освітній рівень, низьку професійну кваліфікацію, пов'язану з використанням тяжкої фізичної праці, але більшість, як правило, – це безробітні та особи без певних занять. Особливу небезпеку викликає те, що основна маса нелегальних мігрантів прибуває в Україну з країн, де активно діють різні терористичні організації. Це призводить не лише до погіршення криміногенної обстановки, але й до прямих політичних, соціальних ускладнень та завдає економічних збитків нашій державі, що свідчить про високий ступінь суспільної небезпеки.

Аналіз досвіду зарубіжних країн з боротьби з організованою злочинністю свідчить про те, що у світовій правоохоронній практиці нелегальна міграція визначається як загальноновизнана форма організованої злочинної діяльності, протидія якій з боку відповідних національних структур набуває все більш актуального характеру.

Слід зазначити, що велика колонія іноземців, які нелегально перебувають на території України, дестабілізує соціально-економічну ситуацію. За оцінками експертів, кожний нелегал коштує державі близько 600-800 дол. США на рік, навіть якщо мешкає в містах, не одержуючи жодної соціальної допомоги з боку держави, тому що він споживає національний продукт, користується соціальними благами, створеними працею і за рахунок податків, що сплачує місцеве населення, нічим практично не відшкодовуючи.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, де однією із цілей визначено посилення контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави та доведено, що інтенсивність і види втручань повинні бути пропорційними ризикам нелегальної міграції та можливим загрозам, які зумовлюють такі порушення.

Міжнародний престиж України, як і будь-якої суверенної держави, визначається здатністю уряду ефективно здійснювати охорону кордону, контролювати переміщення через нього іноземців та виконання ними вимог чинного імміграційного законодавства.

Значна кількість іноземців, які причетні до кримінальних правопорушень, знаходиться на території України на законних підставах, тобто документовані посвідками на тимчасове проживання та посвідками на постійне місце проживання в Україні, як правило, це «фіктивні шлюби», які стали підставою для легалізації іноземців шляхом «возз'єднання сім'ї».

Згідно з пунктом 7 частини першої статті 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території, або тимчасово перебувають в Україні, вважаються такими, що перебувають на території України на законних підставах.

Згідно з частиною 1 статті 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 липня 2017 р. № 502-р. «Про запровадження реалізації пілотного проекту щодо державної реєстрації шлюбу» мігрантам забезпечено реалізацію гарантованого державою права на шлюб. Наприклад, у м. Хмельницькому за 2017 рік вказаною послугою скористалися 395 пар, серед яких були мешканці не лише інших міст України, а також громадяни Польщі, Туреччини, Марокко, Грузії, Франції, Канади, Італії, Німеччини, Казахстану, Таджикистану, Узбекистану, Сирії, Молдови, Естонії, Литви, Білорусі, Греції, Азербайджану, Ізраїлю, Вірменії, Російської Федерації.

Відповідно до Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, затверджених наказом Міністерства юстиції України 18.10.2000 р. № 52/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України 24.12.2010 р. № 3307/5) визначено те, що іноземці та особи без громадянства для державної реєстрації шлюбу в Україні повинні пред'явити лише паспортний документ.

Починаючи з 16 грудня 2016 р., органи державної реєстрації актів цивільного стану здійснюють перевірку законності перебування іноземця або особи без громадянства на території України шляхом направлення в день подання заяви про державну реєстрацію шлюбу запиту до територіального органу Державної міграційної служби України. ДМС, відповідно до Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду, затвердженого наказом МВС України від 20.07.2015 р. № 884, визначає законність та кінцевий термін перебування іноземця на території України.

Таким чином, іноземні громадяни, які перебувають на території України на законних підставах та уклали шлюб із громадянами України, мають підстави отримати посвідку на тимчасове проживання в Україні звернувшись із заявою до територіальних органів ДМС та надавши лише паспортний документ іноземця, квитанцію про сплату державного мита, клопотання сторони, яка приймає, фотокартки. Таким чином, законодавчо не передбачено подання документів, які б підтверджували розірвання попереднього шлюбу та відсутність судимості в країні громадянської належності. Отже, іноземний громадянин, який перебуває на законних підставах на території України, шляхом подання заяви та декількох документів, законним способом легалізує своє тимчасове перебування на території України. Але жодними нормативно-правовими актами України не передбачено здійснення перевірки за обліками ДМС, МВС, Інтерполу під час перевірки законності перебування іноземця на території України та після реєстрації шлюбу іноземців, які уклали шлюб із громадянами України та звернулись до ДМС щодо отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні, що посилює зловживання правом на возз'єднання сім'ї, зокрема шляхом укладення фіктивних шлюбів.

Цікавим є досвід Польщі, де передбачено здійснення перевірки іноземців, які звернулись із заявами про реєстрацію шлюбу не лише за усіма наявними обліками а, також проведення комплексу дій щодо з'ясування обставин перебування іноземця, опитування сусідів, установлення місця перебування чоловіка або іншого члена сім'ї іноземця, а також осіб, із яким іноземець має зв'язок. Опитування членів сім'ї іноземця та осіб, із якими він проживає в спільному домашньому господарстві, дослі-

джується матеріальний стан та житлові умови іноземця. Опитування проводиться за місцем проживання іноземця, за місцем його роботи, навчання. Опитування проводиться з 6.00 ранку до 22.00 годин. Якщо в результаті проведення опитування не підтвердилася інформація, подана іноземцем або зібрана інформація виявилася суперечливою, або викликала сумніви щодо її автентичності, службовці Прикордонної охорони можуть провести перевірку житлового приміщення, яке іноземець вказав місцем свого перебування.

Здійснюється перевірка щодо причетності чи впливу іноземця на стан безпеки держави та громадського порядку, а також проводиться перевірка чи іноземець не становить загрози для обороноздатності і безпеки держави.

У Франції, з метою уникнення шахрайства і боротьби з фіктивними шлюбами, проводяться співбесіди в префектурі і консульстві, де встановлюються співжиття подружжя, рівень володіння французькою мовою, ступінь асиміляції у французьке суспільство, поведінка і закономірності.

Головним завданням Служби з питань громадянства й імміграції США (далі – USCIS) є встановлення чесних намірів подружжя на момент вступу до шлюбу. Працівникам USCIS добре відомі випадки, за яких громадяни США укладають шлюб з іноземцем з метою отримання грошової винагороди. Саме тому імміграційний офіцер наділений повноваженнями проводити розслідування щодо справжності шлюбу шляхом допиту подружжя, виявлення будь-яких невідповідностей у документах, які надано, а також вимагати надання додаткових доказів про існування шлюбних відносин між подружжям.

Відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 30 січня 2018 року № 66, на території держави силами Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, за участі Служби безпеки України, проводяться профілактичні заходи з нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант». Під час проведення зазначених профілактичних заходів кожного дня співробітниками правоохоронних органів затримуються іноземці, які скоюють кримінальні правопорушення та причетні до впливу на криміногенну ситуацію на території держави, суспільна небезпека яких полягає у створенні та встановленні контролю за протиправною ді-

яльністю організованих груп для вчинення тяжких та особливо тяжких (резонансних) злочинів на території України та їх перебування на території країни створює загрозу національній безпеці України та охороні громадського порядку.

Висновки і пропозиції. Згідно з результатами досліджень, в Україні відсутній дієвий механізм взаємодії ДМС, МВС та СБУ щодо запобігання документування іноземців, які причетні до впливу на криміногенну ситуацію на території держави, відбували покарання за важкі злочини в Україні та у країні громадянської належності, переховуються від органів влади та стосуються кримінального світу тимчасовими посвідками. Законодавством України не передбачено кримінальної та адміністративної відповідальності за так звані «фіктивні шлюби». Але після двох років перебування іноземця у шлюбі з громадянкою України іноземець має право на отримання посвідки на постійне місце проживання в Україні. Отже, ми вважаємо, що з метою запобігання легалізації іноземців, які скоюють кримінальні правопорушення, причетні до впливу на криміногенну ситуацію на території держави та зловживають правом на возз'єднання сім'ї та іншими законними способами імміграції, необхідно терміново внести зміни до нормативно правових актів, що регулюють взаємодію органів державної влади. Необхідно забезпечити постійний обмін інформацією між ДМС, МВС та СБУ щодо іноземців, які причетні до криміногенної ситуації

в країні та, можливо, будуть використовувати фіктивні шлюби для легалізації свого тимчасового перебування на території України.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Відомості Верховної Ради України. 2012, № 19–20, Ст. 179.
2. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. URL: <https://lawdiss.org.ua/books/213.doc.html>.
3. Моисеенко В. Актуальные проблемы миграционной политики в СССР. Проблемы демографической политики в социалистическом обществе : тез. докл. Всесоюз. конф. Москва, 1982. 119 с.
4. Палагнюк О. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 1 (20). с. 83–92.
5. Петрова Т. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрями. Київ, 1991. с. 27.
6. Романюк М. Міграції населення України за умов перехідної економіки. (Методологія і практика регулювання). Львів: Світ, 1999. 292 с.
7. Серова І. Теоретико-концептуальні проблеми міжнародно-правового визначення нелегальної міграції та механізмів протидії цьому явищу. Юстиніан. 2006. № 3. с. 16–21.
8. Хомра А. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Київ: Наук. думка, 1979. 146 с.

Ткачева Н. Н., Мартянова Р. А Основы механизмов взаимодействия органов государственной власти в борьбе с нелегальной миграцией как потенциальной угрозой национальной безопасности

Одной из основных потенциальных угроз национальной безопасности Украины, стабильности в обществе является нелегальная миграция. Сегодня страна столкнулась с интенсификацией процессов неурегулированной (нелегальной) миграции, отсутствием эффективной системы государственной регуляции миграционных процессов, которые представляют прямую угрозу национальной безопасности страны, способствуют росту криминализации, обострению социального напряжения в обществе. Поэтому перед органами государственной миграционной службы Украины встала необходимость рассмотрения миграционных процессов как социально-экономического феномена, поиска качественно новых подходов к формированию миграционной политики и контроля над территориальным перемещением населения.

В статье рассмотрены современные подходы к дефиниции «нелегальная миграция», доказана необходимость взаимодействия органов власти с целью снижения негативного влияния нелегальных миграционных процессов на общественно-политическую и экономическую жизнь страны и обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: *национальная безопасность, нелегальная миграция, миграционная политика, взаимодействие органов власти.*

Tkachova N. M., Martianova R. A. Bases of mechanisms of public authorities' interaction in counteracting illegal migration as a potential threat to national security

Illegal migration is one of the main real and potential threats to the national security of Ukraine, stability in society. Today, the country faces intensification of the processes of unregulated (illegal) migration and the lack of an effective system of state regulation of migration processes, which constitute a direct threat to the national security of the country, promote the growth of criminalization and the formation of organized criminal groups, contribute to the exacerbation of social tension in society. So the State Migration Service of Ukraine faces with an urgent need for a deeper understanding of migration as a socio-economic phenomenon, the search for qualitatively new approaches to the formation of migration policy and control over the territorial movement of the population.

The article considers modern approaches to the concept definition of "illegal migration" and accents the need to improve the processes of interaction between authorities in order to reduce the negative impact of illegal migration processes on the socio-political and economic life of the country.

Key words: national safety, illegal migration, irregular migration, migratory policy, co-operation of organs of power.

НОТАТКИ